

BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

VI legislatura

Segon període



Número 34

Divendres, 24 de març de 2000

S U M A R I

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.30. Altres tramitacions 3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges

Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1999 (Tram. 360-00003/06). Obertura del procediment i encàrrec a la Comissió del Síndic de Greuges.

6

4. INFORMACIÓ 4.80. Síndic de Greuges

Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1999 (Tram. 360-00003/06).

6

— LLIBRE PRIMER

PRIMERA PART

Presentació

6

Punts a destacar

1. Estadística

8

2. Mesures organitzatives i de divulgació

8

2.1. El Servei d'Informació al Ciutadà

8

2.2. El resum de l'Informe

8

2.3. Fulletó de la Convenció sobre els drets de l'Infant

8

3. Col·laboració amb altres ombudsmen

8

4. Consideracions sectorialment més remarcables

8

4.1. Administració General

8

4.1.1. Drets del ciutadà en el procediment

8

4.1.2. Contractació administrativa, expropiació forçosa i responsabilitat patrimonial

9

4.1.3. Funció pública

9

4.1.4. Immigració

9

4.1.5. Seguretat ciutadana

9

4.2. Ordenació del territori

10

4.2.1. Habitatge

10

4.2.2. Urbanisme

10

4.2.3. Medi Ambient

10

4.3. Tributària

11

4.4. Sanitat

11

4.5. Consum

12

4.6. Treball i pensions 12

4.7. Serveis socials 12

4.8. Infants 13

4.9. Ensenyament i cultura 13

4.9.1. Ensenyament 13

4.9.2. Funció pública docent 14

4.9.3. Ensenyament universitari 14

4.9.4. Normalització lingüística 14

4.9.5. Cultura 14

4.10. Justícia 14

4.10.1. Administració de justícia 14

4.10.2. Serveis penitenciaris 15

SEGONA PART

Secció 1. Administració general

— Procediment administratiu. Funció pública

1. Introducció i tipologia de les queixes 15

2. Drets del ciutadà en el procediment 17

2.1. El dret a obtenir informació, els terminis de tramitació i l'incompliment de la legislació 17

2.2. Expedients sancionadors 19

2.2.1. Exercici de la potestat sancionadora en l'àmbit del trànsit i en l'àmbit del joc 19

2.2.2. Taxa per la retirada del vehicle 23

2.2.3. Estacionament d'autocaravanes 25

2.2.4. Denúncies formulades pels vigilants de les zones d'estacionament restringit 26

2.3. Coordinació administrativa 26

2.4. Autonomia local 28

2.5. Drets electorals 30

3. Contractació administrativa. Expropiació i responsabilitat patrimonial 34

3.1. Contractació administrativa 34

3.1.1. Tipus de contractes i règim jurídic aplicable 34

3.1.2. Concessions administratives i l'ús privatiu dels béns de domini públic 36

3.1.3. Regulació del sector del taxi 38

3.2. Expropiació forçosa, modificació del planejament urbanístic i reconeixement dels drets dels expropiats	40	3. El procés urbanitzador	82
3.2.1. L'expropiació forçosa i el dret de reversió	40	– Medi ambient	
3.2.2. Marc legal	40	1. Introducció i tipologia de les queixes	85
3.2.3. La modificació del planejament i el dret a la reversió	40	2. Actuació de l'Administració davant les queixes dels ciutadans	86
3.3. Responsabilitat patrimonial	43	2.1. Introducció	86
4. Funció pública	45	2.2. Actitud permissiva de l'Administració davant determinades activitats sense llicència	86
4.1. Accés a la funció pública	46	2.3. Activitat inspectora i requeriment al titular perquè adopti mesures correctores	88
4.2. Condicions de treball	48	2.4. Demora o insuficiència de l'actuació de l'Administració	89
4.3. Règim d'incompatibilitats	50	2.5. Ordenances reguladores dels sorolls i les vibracions i la seva aplicació	92
4.4. Absentisme laboral	50	2.6. Percepció dels ciutadans respecte a les decisions discrecionals de l'Administració	93
– Prestacions de caràcter personal		2.7. L'Administració en les relacions de veïnatge	94
1. Introducció i tipologia de les queixes	52	3. L'exposició del públic als camps electromagnètics	95
2. Prestació social substitutòria	52	3.1. Introducció	95
– Immigració		3.2. Recomanació del Consell de la Unió Europea, de 12 de juliol de 1999, relativa a l'exposició del públic en general a camps electromagnètics.	95
1. Introducció i tipologia de les queixes	52	3.3. Línies elèctriques d'alta tensió	96
2. El problema de la convalidació dels permisos de conduir expedits en països no comunitaris	52	3.4. La instal·lació d'antenes repetidores de telefonia mòbil	96
3. El tràfic d'immigrants a la nova Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social	55	3.5. Conclusions	97
4. El tractament de l'expulsió a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener	56	4. De la protecció de les persones davant determinats comportaments dels gossos	98
5. Les oficines d'estrangeria	57	5. Els aeroports i el seu entorn residencial: qüestions de seguretat i molèsties als veïns	101
6. Els centres d'internament	58	5.1. Introducció	101
7. Les oficines consulars	59	5.2. El necessari equilibri entre creixement i respecte a l'entorn natural	101
8. L'actuació immediata	61	5.3. Marc legal general i possibilitats d'actuació	101
– Seguretat ciutadana		5.4. Marc legislatiu autonòmic i local	102
1. Introducció i tipologia de les queixes	61	5.5. Conclusions	103
2. Desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra	61	6. Seguiment de les actuacions d'ofici sobre la taxa per accedir als boscos de titularitat pública i sobre les motos nàutiques	104
3. Comissaries de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra	62	7. Comentari sobre la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental i la normativa de desenvolupament	106
4. Dipòsits municipals de detinguts	64	7.1. Introducció	106
5. Actuacions de les forces i cossos de seguretat	66	7.2. Simplificació del procediment	106
6. Normativa en matèria de videovigilància	68	7.3. Principis de cautela i d'acció preventiva	107
7. La Carta de Rotterdam: una policia per a una societat multiètnica	69	7.4. Un comentari sobre el règim sancionador i les mesures cautelars	108
Secció 2. Ordenació del territori		Secció 3. Tributària	
– Habitatge		1. Introducció i tipologia de les queixes	108
1. Introducció i tipologia de les queixes	70	2. Motivació dels actes tributaris	110
2. La protecció oficial de l'habitatge	70	2.1. Fonament i funcions de la motivació	110
3. La qualitat de l'habitatge	73		
– Urbanisme			
1. Introducció i tipologia de les queixes	75		
2. El planejament, les llicències d'obres i altres qüestions de disciplina urbanística	76		

2.2. El règim jurídic de la motivació en l'àmbit tributari	111	3.1. Salut laboral i sinistralitat	165
2.3. Forma i contingut de la motivació	111	3.2. Relacions laborals a Catalunya	166
2.4. Manca de motivació. Nullitat o anul·labilitat dels actes així dictats	111	3.3. Conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores	166
3. Embargament de béns	113	3.4. Treballadors discapacitats	166
3.1. Regulació normativa	113	4. Seguretat Social	168
3.2. Algunes reflexions entorn de l'aplicació de la normativa	114	4.1. Pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2000	168
4. La hipoteca legal tàcita i la derivació de responsabilitat tributària per béns afectes	116	4.2. Protecció a la família	169
5. Algunes consideracions entorn de la gestió tributària de les administracions	119	4.3. La gestió i atenció als ciutadans per part de la Tresoreria General de la Seguretat Social	170
		4.4. Unions no matrimonials i pensions	172
		4.5. Règims especials	173
		4.6. Responsabilitat en matèria de prestacions de la Seguretat Social	174
Secció 4. Sanitat		5. Indemnitzacions i reconeixement de beneficis econòmics	175
1. Introducció i tipologia de les queixes	123	5.1. Ciutadans que van patir presió com a conseqüència de la guerra	175
2. Universalització i assistència sanitària	124	5.2. Reconeixement de beneficis econòmics als qui durant el servei militar van patir lesions	176
3. L'increment dels serveis. La responsabilitat patrimonial pel seu funcionament	129		
3.1. Increment de la demanda de serveis. Llistes d'espera	129	Secció 7. Serveis socials	
3.2. Hospitals i noves tecnologies	129	1. Introducció i tipologia de les queixes	177
3.3. Adolescents hospitalitzats	130	2. Gent gran	178
3.4. Responsabilitat patrimonial de l'Administració sanitària	132	2.1. L'atenció a la gent gran	178
4. Drets i prestacions en l'àmbit sanitari	134	2.2. Les pensions	179
4.1. Dret d'autonomia del pacient i documentació clínica	134	2.3. Assistència sanitària i sociosanitària. Accessibilitat	179
4.2. Recomanacions del Síndic sobre nous drets i prestacions	135	2.4. Les residències	180
4.3. Altres prestacions	137	2.5. Altres dèficits que afecten la gent gran	183
5. Atenció sociosanitària. Gent gran. Rehabilitació	139	3. Discapacitats	183
6. Drogodependències	141	3.1. Atenció a les persones amb discapacitat	183
7. Malalties greus i trasplantaments d'òrgans	143	3.2. Adequació dels mitjans de transport	184
8. Salut mental i assistència psiquiàtrica	144	3.3. Accés i millora de les condicions de treball	185
		3.4. Ajuda a discapacitats	185
Secció 5. Consum		4. Pensions no contributives i prestacions socials	186
1. Introducció i tipologia de les queixes	151	4.1. Règim general	186
2. Mecanismes de protecció del consumidor	152	4.2. Accés del col·lectiu de magribins	187
3. Els subministrament elèctric	157	4.3. Assignació econòmica per fill a càrrec	188
		4.4. Renda mínima d'inserció	189
Secció 6. Treball i pensions			
1. Introducció i tipologia de les queixes	159	Secció 8. Infants	
2. El mercat de treball	159	1. Introducció i tipologia de les queixes	190
2.1. Incentius a l'ocupació i atur	160	2. Reglament regulador de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència	190
2.2. Oficines de treball de la Generalitat i altres entitats gestores	162	3. La criança dels infants	192
2.3. Formació ocupacional	163	4. Infants privats del medi familiar i revisió de mesures alternatives	194
2.4. Empreses de treball temporal	164	5. L'adopció	202
2.5. Prevenció de riscos laborals	164		
3. Altres qüestions relatives al treball	165		

6. Mesures especials de protecció	206	Secció 10. Justícia	
6.1. La Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, reguladora de les responsabilitats penals dels menors	206	– Administració de Justícia	
6.2. Explotació sexual	207	1. Introducció i tipologia de les queixes	253
7. Altres actuacions en l'àmbit dels drets dels infants	209	2. L'administració de l'Administració de Justícia	254
		2.1. Les dilacions i les mesures per a resoldre-les	254
		2.2. El personal de l'oficina judicial	255
		2.3. Les llicències per maternitat de les metgesses forenses	256
		2.4. Altres qüestions en relació amb l'Administració de Justícia	257
		2.5. Reglament 1/1998 del Consell General del Poder Judicial, de tramitació de queixes i denúncies relatives al funcionament dels jutjats i tribunals	
		– Serveis penitenciaris	
		1. Introducció i tipologia de les queixes	260
		2. La situació penitenciària a Catalunya	260
		3. Estudi sobre la problemàtica de l'acumulació o refosa de condemnes	271
		3.1. Introducció	271
		3.2. Evolució normativa	271
		3.3. Evolució jurisprudencial	272
		3.4. Situació actual	272
		Secció 11. El servei d'informació al ciutadà i la consulta diària	
		1. Introducció	273
		2. Els desplaçaments fora de la seu	274
		3. La consulta diària	274
		4. Les queixes privades	276
		Secció 12. Recomanacions i suggeriments	
		1. Introducció	277
		2. Relació de les recomanacions i els suggeriments generals formulats	277
		Secció 13. Actuacions d'ofici	
		1. Introducció	280
		2. Relació de les Actuacions d'Ofici realitzades	280
		Secció 14. Seguiment	
		1. Introducció	283
		2. Relació les actuacions exposades en informes anteriors que han sofert variacions durant el 1999	284
		<i>TERCERA PART</i>	
		Annex 1. Dades generals de les actuacions del Síndic de greuges	289
Secció 9. Ensenyament i Cultura			
– Ensenyament			
1. Introducció i tipologia de les queixes	211		
2. Accés als centres docents	211		
3. Ensenyament obligatori	214		
4. Transport escolar	219		
5. Igualtat d'oportunitats	219		
6. Els drets dels alumnes	224		
7. Retard en la construcció d'edificis escolars	228		
– Funció pública docent			
1. Introducció i tipologia de les queixes	229		
2. Funcionaris docents	229		
– Ensenyament universitari			
1. Introducció i tipologia de les queixes	234		
2. L'accés a la universitat	234		
3. Altres qüestions relatives a l'ensenyament universitari	238		
– Normalització lingüística			
1. Introducció i tipologia de les queixes	241		
2. Ús del català	241		
2.1. L'ús del català en el sector socioeconòmic	241		
2.2. L'ús del català en els òrgans de l'Administració perifèrica de l'Estat	242		
2.3. L'ús del català en l'àmbit de les forces de seguretat de l'Estat	244		
2.4. L'ús del català en l'àmbit universitari	244		
2.5. L'ús del català en l'àmbit de la funció pública	245		
3. El Consorci per a la Normalització Lingüística	246		
– Cultura			
1. Introducció i tipologia de les queixes	248		
2. Drets d'autor	249		
3. Altres aspectes culturals	251		
3.1. Biblioteques	251		
3.2. Mitjans de comunicació audiovisual	251		

Annex 2. Servei d'Informació al Ciutadà	290	3. Per què la cooperació del Síndic de Greuges amb les institucions homòlogues de Bòsnia-Hercegovina?	382
Annex 3. Classificació territorial de les queixes	292	4. Programa de cooperació institucional de caràcter jurídic amb els defensors del poble, col·legis d'advocats i associacions de jutges de Bòsnia-Hercegovina	382
Annex 4. Classificació de les actuacions per la temàtica que plantegen	297	4.1. Cursos adreçats als assessors jurídics de les institucions d'ombudsmen de Bòsnia-Hercegovina	382
Annex 5. Classificació dels expedients per administracions afectades	301	4.2. Seminari sobre la independència judicial i la tutela judicial efectiva	385
Annex 6. Dades de tramitació dels expedients	306	4.3. Taula rodona sobre la Institució de l'Ombudsman a la Republika Srpska i sobre la divisió de poders i independència del poder judicial	388
Annex 7. Activitats del Síndic	359	4.4. Taula rodona sobre el procediment penal a Bòsnia-Hercegovina	391
1. Relacions amb el Parlament	359	4.5. Quart seminari: reunions de treball i classes a la universitat	393
2. Visites i reunions de treball	359	Annex 11. La convenció sobre els drets de l'infant	394
3. Conferències, taules rodones, cursos i seminaris	363	Annex 12: Els informes al Parlament emesos pel Síndic de Greuges	395
4. Actes de representació	365		
5. Visites protocol·làries	370		
6. Mitjans de comunicació	371		
7. Visites docents	372		
Annex 8. Composició de la Institució	372		
Annex 9. Col·laboració amb altres ombudsmen	375	– LLIBRE SEGON	
1. Relacions institucionals dins de l'àmbit estatal	375	Cap a una integració plena de la immigració (una aposta per la cohesió social i la tolerància)	397
2. Relacions institucionals dins de l'àmbit català	375	1. El clima en el qual s'aprova la nova llei d'estrangeria	397
3. Relacions institucionals dins de l'àmbit internacional	376	2. El trencament de la convivència	397
3.1. La II Conferència d'Ombudsmen Regionals de la Unió Europea a Florència	376	2.1. Les causes del trencament de la convivència	397
3.2. L'activitat en l'Institut Europeu de l'Ombudsmen	377	2.2. Què fer davant d'un esclat de violència	398
3.3. Les relacions amb Ucraïna	378	3. Un marc jurídic que faci possible la integració social	398
3.4. Les activitats de la Federació Iberoamericana de l'Ombudsmen	378	3.1. Beques d'estudis i ajuts a l'habitatge	399
3.5. Invitació oficial del Regne del Marroc	380	3.2. Dret al treball	399
Annex 10. Programa de cooperació institucional amb les institucions d'ombudsmen de Bòsnia-Hercegovina	380	3.3. Dret de vot	399
1. Introducció	380	3.4. Dret d'assistència sanitària	400
2. L'evolució política i la situació actual a Bòsnia-Hercegovina	381	3.5. Dret d'assistència jurídica gratuïta	400
		3.6. L'empadronament dels estrangers	400
		4. Les polítiques de cohesió social	401
		5. La immigració, una necessitat, un interès coincident, un crí d'alerta	401
		NOTA:	
		<i>Els documents publicats en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.</i>	
		<i>Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.</i>	

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.30. ALTRES TRAMITACIONS

3.30.04. PROCEDIMENTS RELATIUS ALS INFORMES DEL SÍNDIC DE GREUGES

Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1999

Tram. 360-00003/06

Obertura del procediment i encàrrec a la Comissió del Síndic de Greuges

PRESIDÈNCIA DEL PARLAMENT

La Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 14 de març de 2000, ha pres nota de l'Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1999 (tram. 360-00003/06).

Així mateix, d'acord amb l'article 144.1 del Reglament del Parlament, la Mesa ha ordenat de publicar-lo en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* i de trame-re'l a la Comissió del Síndic de Greuges perquè en faci el debat, previ al del Ple.

Palau del Parlament, 14 de març de 2000

Joan Rigol i Roig
President del Parlament de Catalunya

N. de la R.: L'Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1999 es reprodueix a la secció 4.80 d'aquest mateix BOPC.

4. INFORMACIÓ

4.80. SÍNDIC DE GREUGES

Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1999

Tram. 360-00003/06

LLIBRE PRIMERPRIMERA PARTPRESENTACIÓ

1. PRESENTACIÓ

De conformitat amb allò establert a l'article 30 de la Llei de Catalunya 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, es presenta al Parlament de Catalunya l'Informe corresponent a les actuacions de l'any 1999.

Aquest Informe és, en certa mesura, una rendició de comptes i, per tant, ha de facilitar els elements per valorar el grau de compliment dels objectius institucionals que, un any més, han intentat donar una resposta àgil i eficaç a les demandes que ens formulen els ciutadans; fer-nos presents en la nostra societat i, finalment, reforçar una tasca preventiva tot contribuint a evitar les causes que generen les queixes concretes. Per fer efectiu aquest darrer punt, s'aporta informació per tal que el Parlament pugui adoptar les iniciatives que consideri necessàries, per garantir millor els drets dels ciutadans i fer possible un funcionament més eficaç i eficient de les administracions públiques, en l'exercici de la potestat legislativa i en l'impuls i control de l'acció de govern.

Any darrere any, en aquestes primeres paraules de presentació, hem dit que les consideracions del Síndic en l'exposició de l'Informe tenen una base empírica, les queixes dels ciutadans de Catalunya, l'anàlisi de les quals ha de servir per millorar les nostres administracions i els nostres serveis públics. Això no ha variat, tampoc, el 1999, per bé que hem introduït alguns canvis en l'exposició que oferim, per intentar fer-la més útil.

En relació amb l'any passat, són ben pocs els canvis en l'estructura de l'Informe. Aquest es compon de dos llibres, el primer dels quals s'ha dividit en tres parts. La primera part del Llibre primer, la integren aquesta presentació i l'apartat que denominem «Punts a destacar», en el qual resumim algunes de les consideracions, en forma de conclusions, que ens suscita l'anàlisi de les actuacions de les administracions considerades durant l'exercici, tot seguint la sistemàtica de seccions i apartats de l'Informe.

La segona part del Llibre primer, dividida en seccions i apartats, recull l'exposició de l'activitat desenvolupada en la tramitació de les actuacions –les consultes i les queixes dels ciutadans i les actuacions d'ofici. Amb aquesta exposició intentem donar una visió del funci-

onament de les administracions públiques, en particular en els aspectes que, pensem, haurien de millorar.

L'esquema d'exposició és, com l'any passat, el següent: introducció de la secció o de cada apartat, si la secció en té més d'un; tipologia de les queixes; tema o temes, i, darrere d'aquests, narració de les actuacions més significatives que il·lustren o desenvolupen les argumentacions exposades.

Les seccions i, si s'escau, els apartats d'enguany són:

- Administració general (Procediment administratiu. Funció pública, Prestacions de caràcter personal, Immigració, Seguretat ciutadana.)
- Ordenació del territori (Habitatge, Urbanisme, Medi ambient)
- Tributària
- Sanitat
- Consum
- Treball i pensions
- Serveis socials
- Infants
- Ensenyament i cultura (Ensenyament, Funció pública docent, Ensenyament universitari, Normalització lingüística, Cultura)
- Justícia (Administració de justícia, Serveis penitenciaris)
- El Servei d'informació al ciutadà i la consulta diària
- Recomanacions i suggeriments
- Actuacions d'Ofici
- Seguiment.

La Secció dedicada al Servei d'Informació al ciutadà dóna compte de l'atenció prestada als ciutadans que s'adrecen a la Institució, personalment o per telèfon, per formular una consulta o demanar informació sobre la possibilitat de presentar una queixa, així com de les queixes de naturalesa privada que es reben.

Les tres últimes seccions són relacions de les actuacions que responen a la denominació que se'ls assigna. En principi, tota recomanació i tota actuació d'ofici s'exposen a la secció i el capítol que els correspon per raó de la matèria, amb vista a fer possible que en un apartat continu es puguin trobar totes les consideracions relatives a un àmbit –la Sanitat per exemple. Això no obstant, alguna actuació d'ofici només s'exposa succintament en la secció d'actuacions d'ofici, quan no s'ha considerat necessari de desenvolupar-la en l'apartat corresponent per raó de la matèria.

Les actuacions ja comentades en exercicis anteriors figuren a la Secció 14, que en la majoria de casos remet al capítol on s'exposen. En alguns casos, quan s'ha considerat que no tenen un lligam prou intens amb les matèries objecte de consideració en l'Informe d'enguany, es relaten directament en aquesta secció de Seguiment.

La tercera part, que agrupa un seguit de dotze annexos –un menys que el darrer any–, dóna una informació

bàsicament estadística. En els numerats de l'1 al 6 donem la següent informació: dades generals de les actuacions, servei d'informació al ciutadà, classificació territorial de les queixes, classificació de les actuacions per la temàtica que plantegen, classificació dels expedients per administracions afectades i, finalment, dades de tramitació dels expedients.

L'annex 6 com altres anys dóna informació del grau d'acceptació de les nostres consideracions entre les administracions que n'han estat destinatàries. Indiquem breument que aquesta acceptació ha estat positiva en el 72% dels casos, negativa en el 13 % i que restem pendents de resposta en el 15%, en dades de 31 de desembre.

En aquest annex s'incorporen dues novetats en relació amb el darrer Informe presentat al Parlament.

La primera innovació, que ja fou recollida en l'edició pel Síndic de l'Informe al Parlament a instàncies de la Comissió parlamentària de relació, és una representació gràfica de les consideracions adreçades a les administracions, classificades per les àrees de treball de la Institució, tot indicant el seu nombre total, les que han estat acceptades, les que han estat rebutjades i els percentatges respectius de les unes i les altres.

La informació sobre el grau d'acceptació de les consideracions s'amplia, com ja és costum d'uns anys ençà, amb una relació ordenada per àrees, que coincideixen amb les seccions i els apartats de l'Informe, d'unes 525 actuacions amb un resum del contingut i la indicació de la posició presa per l'Administració, amb dades, també en principi, de 31 de desembre de 1999, si bé en algun cas, si s'han produït modificacions abans de cloure l'Informe, ja durant l'any 2000, també s'hi han incorporat.

La segona novetat consisteix en la relació de les administracions que no han col·laborat amb el Síndic de Greuges, a l'hora de facilitar-li la informació que requeria per a l'exercici del seu mandat

Els annexos 7 a 12 donen informació respectivament sobre:

- les activitats en què la Institució ha participat o ha estat representada, pel Síndic, per mitjà de l'adjunt al Síndic, l'adjunt al Síndic per als infants, els assessors o altres càrrecs; la composició de l'oficina, els recursos destinats a la formació continuada del personal i les col·laboracions de cooperació educativa amb diferents universitats, com també amb el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, per possibilitar l'estada en pràctiques d'alguns alumnes a la Institució; la col·laboració amb altres ombudsmen; una exposició sobre el programa de cooperació institucional amb les institucions d'ombudsmen de Bòsnia-Hercegovina; un comentari sobre la publicació d'un text de la convenció sobre els drets de l'infant i, finalment, la relació de les publicacions oficials dels informes al Parlament.

L'any 1999 va ser proclamat, el 16 d'octubre de 1992, Any internacional de la gent gran, per l'Assemblea General de les Nacions Unides. Per contribuir a aquesta commemoració, en les seccions i apartats de l'Informe que s'esqueia, hem reproduït alguna de les recoma-

nacions contingudes en el primer instrument internacional sobre la gent gran, el Pla d'Acció Internacional sobre la Gent Gran, aprovat, el 1982, per la resolució 37/51 de l'Assemblea General de les Nacions Unides.

Anton Cañellas

Síndic de Greuges

PUNTS A DESTACAR

1. ESTADÍSTICA

El nombre d'expedients iniciats l'any 1999 ha estat de 3.858, 62 dels quals a iniciativa de la Institució, actuacions per pròpia iniciativa o d'ofici; 1.686 han estat conseqüència d'haver rebut una queixa per escrit; finalment, 2.110 es resolgueren en el moment de plantejar-se –629 personalment i 1.481 per telèfon, mitjançant una orientació o una gestió immediata– en el Servei d'Informació al Ciutadà (SIC). A més d'aquestes consultes, en el SIC se'n van atendre 1.203 més, de les quals 514 en entrevista personal i 689 per telèfon, que finalitzaren amb l'orientació que el ciutadà, si ho desitjava, podia presentar una queixa per escrit.

Atès que el nombre de queixes per escrit rebudes el 1998 va ser de 1.638, hi ha un increment molt lleuger, de 48. Les consultes resoltes en el SIC, en canvi, han disminuït en 114. El total d'actuacions, en conseqüència, experimenta un lleuger descens de 63, que equival a un 1,6%. El total d'actuacions del SIC ha augmentat, però, en 22, i ha arribat a 3.313. En definitiva, podem parlar d'estabilitat en el nombre d'actuacions.

El percentatge d'acceptació de les consideracions del Síndic se situa, el 31 de desembre, en el 72%. Les decisions que adoptin les administracions en el 15% de resolucions pendents de resposta per part d'aquestes, determinarà el grau de creixement d'aquest percentatge d'acceptació.

Els expedients finalitzats durant l'any han estat 2.029, als quals cal afegir les 2.110 actuacions resoltes pel SIC. Els assumptes en tràmit el 31 de desembre, 1.044, han augmentat en 23 en relació amb la mateixa data de l'any anterior, que van ser 1.021.

2. MESURES ORGANITZATIVES I DE DIVULGACIÓ

2.1. EL SERVEI D'INFORMACIÓ AL CIUTADÀ

Les actuacions d'aquest servei de l'oficina del Síndic han estat, com ja hem dit, 3.313. Un comentari sobre la seva tasca, que inclou els desplaçaments fora de la seu, s'exposa en la Secció 11. L'anàlisi estadística es fa a la tercera part d'aquest Llibre de l'Informe, als annexos...

2.2. EL RESUM DE L'INFORME

Aquesta exposició abreujada de l'Informe s'ha editat per quart any consecutiu, en català, castellà i anglès. La relativa a l'Informe de 1998 ha ocupat 45 pàgines.

2.3. FULLETÓ DE LA CONVENCIO SOBRE ELS DRETS DE L'INFANT

El 1999 s'ha editat un fulletó que reproduïx el resum no oficial del text de la Convenció sobre els drets de l'infant, amb motiu del desè aniversari de la seva aprovació. Aquesta publicació, juntament amb el vídeo «En defensa del ciutadà», que pretén divulgar la Institució, ha estat tramès a tots els centres escolars de Catalunya que imparteixen l'ESO. A l'annex 11 de la tercera part d'aquest Llibre se n'ofereix una explicació més detallada.

3. COL·LABORACIÓ AMB ALTRES OMBUDSMEN

El 1999 han estat nombroses les relacions amb institucions de garantia de drets, en l'àmbit català, estatal i internacional. Els annexos 9 i 10 de la tercera part d'aquest Llibre de l'Informe en contenen una exposició detallada.

Com a mostra de la projecció internacional de la Institució s'ha de destacar el programa de cooperació amb els ombudsmen de Bòsnia-Hercegovina, l'elecció del Síndic de Greuges de Catalunya com a vicepresident tercer de la Federació Iberoamericana del Ombudsman i, tot just abans de finalitzar la redacció d'aquest Informe, la seva elecció com a president de l'Institut Europeu de l'Ombudsman.

4. CONSIDERACIONS SECTORIALMENT MÉS REMARCABLES

Tot seguit enunciem unes consideracions, en forma de conclusions i agrupades en uns apartats que coincideixen amb l'estructura de l'Informe.

Aquestes consideracions pretenen resumir allò que ens sembla més significatiu de l'Informe i, atès que tota síntesi d'una argumentació implica de simplificar-la, cal recordar que s'han de posar en relació amb els raonaments que conté la segona part d'aquest Llibre. Només així s'incorporaran els matisos que comprèn una realitat complexa com és l'actuació de les administracions públiques.

4.1. ADMINISTRACIÓ GENERAL

4.1.1. Drets del ciutadà en el procediment

– S'han de millorar els sistemes d'informació perquè el ciutadà pugui conèixer a través de l'Administració quins són els procediments i els tràmits a seguir en les seves relacions amb els estaments oficials. En conseqüència, cal dotar els serveis d'informació dels mitjans adequats al compliment ple de la seva funció.

– Les administracions han de complir els terminis de tramitació previstos, i no poden justificar-ne l'incompliment en la manca de mitjans o la inadequada organització dels seus serveis.

– La concurrència de competències de les diferents administracions públiques ha de comportar la necessària coordinació per aconseguir una actuació administrativa més eficaç i no interferir, més enllà del que es justifica per l'interès general, les actuacions dels particulars tot duplicant inspeccions i tràmits.

– Les errades en la tramitació dels procediments sancionadors en matèria de trànsit són un dels motius principals de les queixes presentades al Síndic en aquest àmbit.

En aquest sentit, cal una actuació acurada de l'Administració i, en concret, un estudi en profunditat de com s'efectua a la pràctica aquesta tramitació, per evidenciar quines són les equivocacions que es cometen de forma més habitual i quines poden ser les mesures de millora tècnica o de formació a aplicar per aconseguir una gestió més eficaç i alhora conforme amb l'ordenament jurídic.

– Les ordres de prohibició d'accés als casinos, per irregularitats en el joc, dictades per l'autoritat administrativa competent, s'han de reconduir per la via del procediment sancionador, respectant el tràmit d'audiència i el principi de presumpció d'innocència, en el qual la sanció hauria de ser respectuosa amb els principis de congruència i proporcionalitat, amb una concreció temporal dins del marge de cinc anys que preveu la llei.

4.1.2. Contractació administrativa, expropiació forçosa i responsabilitat patrimonial

– Les administracions públiques han d'aplicar la normativa que regula la responsabilitat patrimonial de forma que no es negui la relació de causalitat quan la relació entre el servei públic i el dany sofert pels particulars és clara.

Les administracions no han de defugir de la possibilitat d'arribar a un acord en l'àmbit de la responsabilitat patrimonial.

– No és admissible que les administracions públiques confonguin els danys causats, dels quals han de respondre, amb els riscos coberts per una pòlissa d'assegurança, de forma que es negui l'existència de responsabilitat quan el risc no ha estat cobert.

4.1.3. Funció pública

– Per assegurar el principi d'igualtat en l'accés a la funció pública, les bases corresponents han d'establir de forma clara i precisa els requisits que han de complir els aspirants i els mèrits a valorar, en cas que el procés selectiu prevegi una fase de concurs i, en tot cas, s'ha de donar la suficient publicitat a la convocatòria.

– L'accés a la funció pública es duu a terme mitjançant la participació i superació d'un procés selectiu que implica l'accés a un determinat cos que té assignades unes funcions concretes. En conseqüència, no és justificable l'adscripció a unes funcions que no corresponen a les del cos.

– Cal que les administracions públiques millorin el control del règim d'incompatibilitats dels funcionaris públics, per tal d'evitar que per raons d'incompatibilitat es perjudiqui l'objectivitat en l'exercici de la funció pública.

4.1.4. Immigració

– Cal donar el suport necessari als immigrants no comunitaris que, pel fet de no haver-hi tractat subscrit entre el seu país d'origen i Espanya per a la convalidació dels permisos de conduir, s'hagin de veure sotme-

sos a obtenir un permís nou per la pèrdua de validesa de l'expedit en el seu país.

– El buit legal detectat a l'hora de reprimir penalment les conductes relatives al tràfic il·legal d'immigrants, que en el darrer Informe ja havíem posat de manifest, ha estat resolt amb la redacció de nous preceptes del Codi penal que tipifiquen de manera expressa aquestes conductes.

– Si bé el règim de les sancions administratives que poden comportar l'expulsió prevista a la nova llei d'estrangeria s'ha afeblit, per contra s'ha endurit la situació dels qui, havent estat expulsats, contravinquin la prohibició d'entrada fixada en el decret d'expulsió.

– La nova Llei d'estrangeria, Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, dóna pas a l'obertura d'un procés extraordinari de regularització dels estrangers que acreditin la seva residència habitual a Espanya i estableix un mecanisme permanent de regularització per als qui acreditin el compliment d'uns determinats requisits.

– Reiterem la necessitat que l'Administració porti els mitjans humans i materials adequats per satisfer, dins de termini, les demandes dels estrangers, tant en matèria de tramitació de visats com pel que fa a la tramitació de qualsevol altre procediment que els afecti.

– Si el marc jurídic de què disposàvem fins ara havia tocat sostre per fer realment efectiva la integració social dels immigrants, com assenyalàvem en els darrers informes, la Llei d'estrangeria recentment aprovada recull una substancial equiparació de drets entre nacionals i estrangers, no condicionada, en alguns casos, a la residència legal, sinó a la inscripció en el padró municipal.

– La nova Llei d'estrangeria positivitza els drets a l'atenció sanitària dels immigrants en situació irregular, de la qual, pel que fa a als majors d'edat ja havíem apuntat la mancança en anteriors informes.

– La participació política municipal per part dels immigrants no comunitaris residents legalment a Espanya no hauria de ser sotmesa a la clàusula de reciprocitat legal ni convencional. Fer-la efectiva requeriria, però, la reforma de la Constitució.

4.1.5. Seguretat ciutadana

– El Síndic ha continuat seguint el desplegament de la policia de la Generalitat pel territori de Catalunya. Davant d'algunes crítiques basades en una suposada menor cota de seguretat després del desplegament, cal discernir què té aquesta crítica de cert i què de mera percepció subjectiva. Amb tot, no s'ha d'oblidar que un component de la seguretat ciutadana és la percepció que en tenen els seus destinataris.

Alguns municipis han aprofitat aquest desplegament dels mossos per suprimir les policies locals o han convertit els agents en vigilants. L'efecte que això tingui sobre les cotes de seguretat no és imputable al desplegament de la policia autonòmica. En tot cas, per tal que aquests nivells de seguretat augmentin cal extremar la cooperació, la col·laboració i la coordinació de les forces i cossos de seguretat que actuen sobre el territori.

– El Síndic ha iniciat l'any 1999 una actuació per comprovar les característiques físiques i funcionals de les comissaries de policia dels Mossos d'Esquadra, començant per la de Ripoll, en relació amb la qual considera que, si bé les seves característiques són bones, caldria fer algunes reformes i millores.

– Pel que fa als dipòsits municipals de detinguts, enguany s'han rebut d'alguns ajuntaments les respostes que quedaven pendents a les recomanacions que es van fer per millorar-hi les condicions. Amb tot, el Síndic insisteix que, en general, els dipòsits municipals de detinguts no reuneixen les condicions per fer possible el compliment de la pena d'arrest de cap de setmana.

– Es reben algunes queixes dels ciutadans sobre l'actuació de les forces i cossos de seguretat. El Síndic considera que l'actuació de les policies de Catalunya s'ajusta, en general, a l'ordenament jurídic, però per evitar actuacions irregulars excepcionals, cal que, d'una banda, les administracions investiguin amb rigor aquestes situacions –i si és el cas, que se'n sancioni els responsables–, i de l'altra, que es doni una bona formació als agents, tant en el procés selectiu com en la formació continuada, en el respecte als drets dels ciutadans. Aquest darrer és un dels objectius dels programes de l'Escola de Policia de Catalunya.

– En relació amb la identificació de les persones a la via pública, el Síndic considera que només s'hauria de produir davant la sospita d'haver comès o que es pogués cometre un acte il·legal, i no pas emparant-se en el color de la pell, criteri clarament racista.

– Pel que fa a novetats en la normativa d'aquest àmbit, cal valorar que s'hagi aprovat el Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya, com també que s'estudiï la possibilitat d'aplicar a Catalunya la Carta de Rotterdam per tal que les forces i cossos de seguretat s'adaptin a una societat multiètnica.

4.2. ORDENACIÓ DEL TERRITORI

4.2.1. Habitatge

– Hem tornat a constatar que el nombre d'habitatges de promoció pública de nova construcció és insuficient per atendre la necessitat d'un important segment de la societat que no té prou recursos econòmics per fer front als preus de mercat. Recordem que l'habitatge és una de les necessitats bàsiques, la satisfacció de la qual possibilita el desenvolupament personal, familiar i social. Conseqüentment, cal facilitar l'accés a l'habitatge a les famílies de rendes inferiors al que es podria considerar una renda mitjana.

– El control de les condicions d'habitabilitat, seguretat i salubritat dels habitatges ha de produir-se des del moment de la concessió de les llicències d'obres per part dels ajuntaments, que han d'exigir als agents implicats en el procés constructiu el compliment dels requisits necessaris perquè aquelles condicions es donin en l'obra en construcció.

– Per donar més impuls a les obres de rehabilitació fóra desitjable de potenciar-les amb un tractament fiscal més

favorable, equiparant-les a l'adquisició de primer habitatge a l'efecte de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de l'impost sobre el valor afegit.

4.2.2. Urbanisme

– Els plans generals, en tant que configuren l'ordenació territorial del municipi, no són tan sols necessaris com a regulació de l'edificació, sinó també com a previsió de futur. Tanmateix, molts ajuntaments no tenen els recursos tècnics i econòmics per emprendre un procés planificador. Cal recordar que, en aquest cas, les entitats locals poden sol·licitar el suport d'altres administracions (diputacions provincials, consells comarcals, etc.).

– Hem de tornar a insistir en la necessitat d'actualitzar els textos legislatius vigents en matèria urbanística. En aquest sentit, cal regular la figura de les entitats urbanístiques de conservació, en tant que d'ara endavant, cada cop més, tindrà un paper important en el procés urbanístic.

4.2.3. Medi ambient

– Les molèsties per sorolls són un dels motius principals de queixa a aquesta Institució. És forçós, doncs, reiterar les consideracions ja exposades en informes anteriors en relació amb la regulació per llei, de manera específica i substantiva, de la contaminació acústica, i per ordenances municipals en matèria de sorolls i vibracions.

Així mateix, les molèsties per sorolls que provoquen determinades activitats de lleure, sobretot durant la temporada d'estiu i a l'aire lliure, exigeixen que l'Administració sigui prudent a l'hora de concedir la corresponent llicència, i rigorosa a exigir el compliment de les mesures correctores requerides per evitar les molèsties.

– En el cas d'activitats exercides en establiments de concurrència pública, cal ser especialment cautelós en relació amb l'exigència de les necessàries mesures de seguretat per a les persones.

– Quant a les molèsties que els gossos poden causar amb els seus lladrucs, caldria completar la regulació en matèria d'animals i incorporar-hi mecanismes d'actuació a l'abast dels municipis per intervenir amb eficàcia en aquests casos, a fi de corregir i no tolerar situacions molestes per a les persones. Per altra banda, els ajuntaments haurien de dotar-se d'ordenances sobre tinença d'animals i convivència ciutadana, aprofitant al màxim les possibilitats que ja ara els ofereix la legislació sobre aquesta matèria.

– Les molèsties per sorolls o els riscos per a la seguretat que han de suportar els veïns amb residències pròximes a les grans infraestructures de transport exigeixen una acurada intervenció per part de les administracions competents en el compliment de la normativa urbanística, de la normativa en matèria d'aïllament acústic dels habitatges o en l'adopció de mesures per minorar l'impacte acústic, actuant sobre les fonts de soroll.

– La Unió Europea ha entès que és necessari protegir els ciutadans de la comunitat contra els efectes nocius per a la salut que comporta l'exposició a camps electro-

magnètics. Entenem que les administracions competents en aquesta matèria han d'impregnar les seves actuacions del principi de cautela i d'acció preventiva i, per donar compliment efectiu a les recomanacions comunitàries, cal incorporar-les en un marc normatiu d'abast general.

– Els principis de cautela i acció preventiva i l'enfocament integrat en el control de la contaminació, tenint en compte el medi ambient en conjunt, són els principis que informen la nova regulació catalana sobre la intervenció integral de l'Administració ambiental, inaugurada per la Llei 3/1998, de 27 de febrer. Aquest marc normatiu exigeix un canvi de perspectiva en relació amb l'actuació de les administracions implicades en aquest àmbit: potenciar la prevenció per minimitzar el tractament correctiu dels impactes generats per les activitats.

– La simplificació dels procediments és un dels objectius d'aquest nou marc normatiu. A aquesta finalitat respon la incorporació del silenci administratiu positiu en l'autorització de les activitats que poden produir un impacte ambiental. Aquest règim va en contra de l'exigència d'un permís escrit on constin les condicions per preservar el medi ambient que, en defensa d'aquest, estableix la Directiva 96/61/CE, que la llei de Catalunya pretén transposar. En conseqüència cal considerar la reforma de la llei en el sentit d'exigir una resolució expressa a les sol·licituds d'autorització en matèria ambiental.

4.3. TRIBUTÀRIA

– Una obligació bàsica de l'Administració tributària és motivar les seves actuacions, i no fer-ho pot ocasionar als ciutadans un estat de clara indefensió. En molts casos, encara, hi ha administracions que motiven escassament les respostes a les reclamacions i els recursos contra les seves decisions i fan ús de resolucions típus que abasten una generalitat de ciutadans, però amb les quals no es donen contestes específiques a les al·legacions formulades.

– L'efecte que té sobre el patrimoni d'una persona un procediment de constrenyiment hauria d'obligar a extreure les cauteles per evitar casos, com alguns dels examinats pel Síndic, que acaben amb embargaments de béns del tot improcedents.

– La utilització de la informàtica ha permès una major agilitat i eficàcia de les administracions en la gestió i recaptació tributàries. De tot això, no només se'n beneficia el tresor públic sinó també el contribuïent al qual li és més fàcil de complir determinades obligacions. L'estandardització que l'ús de la informàtica fomenta, però, planteja alguns problemes. En aquest sentit, hem detectat que alguns documents administratius que notifiquen actes tributaris (de liquidació, de recaptació, d'inspecció) són poc entenedors i, fins i tot, en alguns casos hi manquen conceptes bàsics com la naturalesa i denominació del debit que s'exigeix al contribuïent.

És per això que les administracions han de revisar, amb la freqüència que calgui, la documentació que utilitzen, per tal de fer efectius els drets del contribuïent que ja reconeixia la normativa tributària anterior a la Llei 1/

1998, de 26 de febrer, de drets i garanties dels contribuïents, així com els progressos que, en aquest camp, aquesta suposa.

4.4. SANITAT

– Els reptes principals continuen essent de donar resposta als problemes de salut derivats de l'envelliment de la població, malalties emergents com l'anorèxia, la bulímia, les ludopaties, els trastorns mentals i els problemes socio-sanitaris.

– El sistema sanitari s'ha de reorientar cap a les necessitats actuals i incrementar les activitats preventives en el primer grau assistencial, que és l'atenció primària. En aquest sentit, cal complir el propòsit d'acabar i millorar la reforma de l'atenció primària abans de finalitzar l'any 2002.

– No es poden permetre per més temps els llargs terminis d'espera per a determinades intervencions quirúrgiques. Les mesures extraordinàries, tan reclamades pel Síndic, per eradicar les llistes d'espera encara no s'han fet efectives, malgrat la voluntat expressada pel Departament de Sanitat.

– S'han de potenciar, amb els mitjans tecnològics a l'abast, els recursos dels hospitals comarcals i la coordinació amb els de referència o d'alta tecnologia, a fi d'evitar derivacions innecessàries. Això farà més eficients els hospitals propers al ciutadà.

– Cal que l'Administració sanitària assumeixi sense entrebancs ni subterfugis la seva responsabilitat pels danys i perjudicis que hagi pogut causar als particulars amb motiu del seu propi funcionament, i que indemnitzi els perjudicats i obri d'ofici els procediments administratius de responsabilitat patrimonial.

– Continuem detectant la manca d'una col·laboració i coordinació eficient entre centres sanitaris, socio-sanitaris i residències assistides de gent gran per avançar en les accions de millora de la població de més edat.

– S'ha avançat en la regulació de la informació i documentació clínica i el consentiment informat, com ja reflecteix la proposició de llei que està en tràmit parlamentari, en la qual s'acceptà una recomanació del Síndic, però cal seguir regulant determinades prestacions i drets del ciutadà, com la lliure elecció de metge, el dret a doble diagnòstic o segona opinió i el dret a la lliure elecció de sexe per als ciutadans amb malalties hereditàries com l'hemofília o la distròfia muscular de Duchenne, entre moltes altres.

– S'han de potenciar els recursos destinats a la rehabilitació, les prestacions complementàries i el transport sanitari, per tal de fer efectiu el dret integral a la salut.

– El Departament de Sanitat i Seguretat Social ha de portar a la pràctica els compromisos assolits en matèria d'assistència psiquiàtrica i salut mental per als propers anys i com la mateixa Administració ha acordat amb els diversos proveïdors sanitaris. Si es fes així, el progrés en aquest àmbit seria molt considerable.

4.5. CONSUM

– Hem constatat que en els contractes anomenats d'adhesió perdura la inclusió de clàusules i condicions que poden induir a error o que poden ser considerades abusives, d'acord amb la definició que en fa la Directiva 93/13/CEE, de 5 d'abril de 1993. S'ha d'evitar aquesta pràctica tant per part de les empreses privades com de l'Administració, per tal d'aconseguir un just equilibri en les relacions contractuals.

– La competència és un dels principis rectors de l'economia de mercat i és la forma de manifestació més important de la llibertat d'empresa, reconeguda per l'article 38 de la Constitució. La defensa de la competència repercuteix en el conjunt d'interessos que conflueixen en el mercat: l'interès privat dels empresaris, però igualment l'interès individual i col·lectiu dels consumidors.

Diverses estratègies, en exercici del principi de la lliure iniciativa empresarial, poden donar lloc a situacions de domini, a situacions abusives, en relació amb els proveïdors i els consumidors. En aquest sentit, cal revisar l'adaptació a la realitat econòmica actual de les normes de protecció de la competència i dels mecanismes per fer-les efectives.

– El Decret 200/1999, del 27 de juliol, pel qual es regula el dret d'admissió, en la doble vessant, com a control per part dels titulars d'establiments de pública concurrència i com a dret d'accés per part dels ciutadans, ha permès al Síndic de Greuges donar per acabada l'actuació d'ofici iniciada el 1994 i reoberta el 1998. A hores d'ara s'escau que les administracions competents en la matèria n'exigeixin el compliment.

– Molts municipis de Catalunya manquen de reglament regulador del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable. Cal recordar que la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, disposa que els ens locals han d'acordar de manera expressa la creació del servei públic local i, si s'escau, regular-lo per reglament abans de començar a prestar-lo, tot determinant les modalitats de prestació i el règim estatutari dels seus usuaris.

4.6. TREBALL I PENSIONS

– Malgrat el bon ritme de creixement de l'ocupació durant l'any 1999, cal no cedir en la lluita contra l'atur i aplicar mesures de foment de l'ocupació, sobretot per a les dones, els joves i els més grans de quaranta-cinc anys.

– Cal seguir incentivant la contractació indefinida, com ja s'ha començat a fer, i les transformacions dels contractes temporals en indefinits aprofitant la conjuntura i el creixement econòmic actuals.

– S'hauria de modificar la rigidesa dels requisits imposats a les empreses per accedir a les bonificacions de les quotes a la Seguretat Social, flexibilitzant-los per a les petites i mitjanes empreses.

– S'ha d'evitar i eradicar urgentment l'alarmant nombre d'accidents de treball. Cal frenar el constant augment dels darrers anys augmentant la prevenció i la

inspecció en els sectors de més sinistralitat i amb més mà d'obra eventual.

– Caldria millorar i seguir unificant en el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya els instruments d'intermediació en el mercat de treball, tant com les accions de formació professional ocupacional, adaptant-los a les necessitats dels sol·licitants d'ocupació.

– La nova Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores, s'ha de desplegar i complementar a fi de configurar una vertadera igualtat entre home i dona en el treball i en les càrregues familiars.

– La integració laboral dels treballadors discapacitats és, encara, una fita pendent. Les mesures articulades pel Reial decret, 27/2000, de 14 de gener, per les quals els empresaris obligats a la quota de reserva del 2% de la plantilla per a treballadors discapacitats, la poden complir substituint-la amb l'aplicació de mesures alternatives, poden ser una eina eficaç; però cal vetllar pel seu compliment.

– Per bé que és de celebrar la nova prestació econòmica de risc durant l'embaràs, s'hauria de seguir homogeneïtzant les prestacions dels diferents règims del sistema de seguretat social. Igualment, cal millorar amb les corresponents revisions, les quanties de les pensions mínimes i altres prestacions de seguretat social.

– Tot i reconèixer el progrés que representa la puja preemptòria, decidida pel Govern de l'Estat, de les assignacions per fill a càrrec menor de divuit anys, s'hauria de seguir millorant l'acció protectora del sistema de la seguretat social pel que fa a la protecció de la família, com s'ha iniciat ja, encara que tímidament, amb les noves prestacions de pagament únic adreçades als supòsits de part múltiple i al naixement del tercer fill i posteriors.

En aquest sentit, s'hauria de preveure la protecció de les mestresses de casa que treballen en l'atenció de la família i de la casa i que no estan emparades per cap règim de seguretat social.

– S'haurien d'agilitar els tràmits en el Parlament de l'Estat per regular, com ho va fer el Parlament de Catalunya en el marc de la seva competència, determinats efectes jurídics en les unions estables de parella, a fi de no seguir ignorant-les a efecte de protecció.

– Cal desplegar l'article 126 del Text refós de la Llei general de la seguretat social per definir amb més seguretat jurídica la responsabilitat en matèria de prestacions de la seguretat social.

– La decisió del Govern de Catalunya d'establir unes indemnitzacions a favor dels qui van patir presó com a conseqüència dels supòsits d'amnistia i no es van poder acollir als beneficis de la Llei 4/1990, de 29 de juny, suposa acceptar una recomanació formulada pel Síndic. Tot celebrant el determini instem el Govern a agilitar la seva aplicació individualitzada.

4.7. SERVEIS SOCIALS

– Els ciutadans han de rebre més informació sobre els recursos socials al seu abast, i cal, doncs, incrementar

l'activitat adreçada a aquest objectiu, en especial entre els col·lectius amb majors índexs de no utilització d'aquests recursos.

– S'han de continuar augmentant i complementant les quanties de les pensions no contributives i assistencials, si no es vol marginar la gent sense recursos econòmics.

– L'increment de l'esperança de vida i, correlativament, de la proporció de les persones majors de 65 anys sobre el total de la població, és espectacular. Això és un signe ben positiu, és la prova de l'èxit dels sistemes de salut i socials en la prevenció de les morts prematures. Alhora que ho afirmem, hem de recordar que els drets no caduquen amb l'edat i per això cal una acció decidida dels poders públics.

– Cal potenciar les mesures per mantenir la integració de la gent gran en el treball i la família, amb contraprestacions per la cura dels familiars vells o malalts. En aquesta línia s'haurà d'augmentar l'ajut a domicili, els centres de dia i l'ingrés temporal, de caps de setmana, de vacances, que facilita que la família, que assumeix la tasca d'atenció als seus membres més grans, pugui refer-se de l'esforç considerable que això li suposa. Tot amb tot, s'haurà de continuar ampliant les places dels centres residencials públics, sobretot en residències assistides.

– Cal mantenir una estreta coordinació entre els departaments de Benestar Social i Sanitat i Seguretat Social, a fi que els recursos i serveis siguin efectius i no ignorin o contravinguin els drets de les persones grans en l'àmbit sociosanitari.

– No s'ha de permetre incomplir més la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids, sobretot pel que fa a la rehabilitació, inserció laboral i en la quota, no assolida encara, del 2% de reserva per a persones discapacitades en les plantilles de l'Administració i les empreses.

– Per seguir promovent l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques, teòricament garantits per la normativa, cal desplegar les mesures adients que permetin integrar les persones discapacitades, tant en l'accessibilitat urbanística i a edificis com en el transport i la comunicació dels mitjans audiovisuals.

4.8. INFANTS

– Arran del desè aniversari de l'aprovació de la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets dels Infants, s'ha pogut constatar el creixent interès de les institucions i organitzacions no governamentals sobre aquesta matèria, a través de les consultes i demandes d'informació i assessorament que ha rebut el Síndic. Tot i reconèixer que la conscienciació i la sensibilització de tota la societat és encara lluny del que fóra desitjable, no podem deixar de celebrar els avenços que des d'aquesta Institució s'observen.

– El Síndic vol insistir en la conveniència que s'elabori un estudi sobre la situació de la infància a Catalunya, a fi de fer possible la planificació de les actuacions a fer per part de les administracions. Aquest estudi caldria realitzar-lo des de la perspectiva dels drets dels infants, fet que permetria conèixer el grau de cobertura d'aquests, i dissenyar les línies per assolir-la.

– En relació amb el punt anterior, també hem de reiterar la necessitat que la Generalitat, d'acord amb l'article 16 de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i adolescents, procuri la prioritització de pressupostos per a la satisfacció dels drets i les necessitats dels infants i adolescents.

– Preocupa la lentitud en l'aprovació del reglament regulador de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció a la infància i l'adolescència, l'esborrany del qual ha estat redactat, i del qual urgiria una més àgil tramitació a fi que l'Administració pugui exercir el seu poder sancionador en determinats àmbits.

– S'observa que es van creant, a poc a poc i de forma encara molt insuficient, espais de participació real dels infants i adolescents en la vida quotidiana, amb el doble objectiu que les seves necessitats siguin escoltades i més adientment satisfetes, i que esdevinguin escoles de ciutadania.

– Es troben a faltar encara serveis d'assessorament i suport a la tasca dels pares d'infants petits, serveis necessàriament preventius d'un tracte inadequat o no prou bo a la infància. D'entre ells, volem destacar els adreçats a pares i mares joves amb pocs recursos personals, sense xarxa familiar ni social, o que es troben en situació d'aïllament o exclusió.

– En el camp de la protecció als infants i adolescents es constata lamentablement una manca de recursos, tant a nivell preventiu de la separació dels infants dels seus pares com a nivell de recursos alternatius a la família: famílies acollidores i centres residencials d'acció educativa. Tot i ser conscients de l'avenç que ha significat per a una millor atenció als infants en alt risc social i als seus pares el desplegament de la xarxa d'equips d'atenció a la infància i l'adolescència, EAIA, es fa palesa la necessitat d'augmentar el nombre d'aquests equips per tal de fer possible l'atenció a totes les situacions familiars que els són derivades.

– El Síndic continua preocupat pel tractament dels infants en els procediments judicials, tant en els casos de separació matrimonial dels pares com en els procediments penals per denúncies de presumptes maltractaments o abusos sexuals. En relació amb aquests darrers, durant l'any 1999 va aprovar-se el protocol d'actuacions bàsiques, que no en dubtem que serà d'utilitat mentre no hi hagi reformes legislatives al respecte. La lentitud dels procediments no s'adiu amb el «temps» dels infants, i aquests se'n veuen perjudicats per l'allargament dels processos.

4.9. ENSENYAMENT I CULTURA

4.9.1. Ensenyament

– Com vam indicar en l'Informe l'any 1998, l'accés als centres docents no està resolt pel que fa a l'aplicació correcta dels criteris prioritaris i complementaris d'admissió d'alumnes. Es fa necessària una reglamentació que eviti i pallii possibles vulneracions del dret a la igualtat d'oportunitats en el camp de l'educació. Entre els punts que generen malestar i queixa dels pares i mares d'infants en aquest apartat, es vol destacar l'aplicació del criteri prioritari de proximitat al domicili i la

concentració d'alumnes amb necessitats educatives especials en uns determinats centres docents públics.

– El Síndic vol insistir en la manca d'adequació de les mesures previstes per garantir el dret a l'educació dels infants que pateixen llargues malalties que els impedeixen assistir a l'escola (beques discrecionals a posteriori), que requeriria una modificació d'aquesta per garantir aquest dret.

– En relació amb els infants i adolescents que pateixen algun tipus de discapacitat física, es recull la queixa presentada per diversos pares i mares, així com per col·lectius d'afectats, en el sentit que molts centres docents no estan adaptats per a alumnes amb dificultats de mobilitat. Aquest fet comporta, en uns casos, que hagin d'anar a una escola privada i, en altres, que necessitin l'ajut d'altres persones per moure's pel centre docent. Respecte a aquest punt, es troba a faltar la garantia que aquests infants puguin disposar de personal que els ajudi en els seus trasllats d'un àmbit a l'altre, i sovint en el canvi de bolquers o en l'ús dels serveis higiènics.

– Es considera imprescindible insistir en la necessitat que s'agilitin les obres de construcció o modificació i arranament dels edificis escolars, atès el nombre d'alumnes que estan realitzant la seva escolaritat en pavellons provisionals, que poden ser útils per un curt període de temps, però no per estar-hi diversos cursos seguits. El Síndic ha rebut un bon nombre de queixes sobre aquest assumpte, i observa preocupat la lentitud en la construcció i adaptació dels centres docents, el qual fet perjudica els alumnes.

– Preocupa també l'ensenyament secundari per diversos motius. Un d'ells és l'absentisme en determinades zones especialment desfavorides econòmicament, social i cultural, precisament allà on es fan necessàries mesures de compensació dels dèficits educatius familiars i personals. Sense aquestes mesures que empenyin a una major igualtat d'oportunitats, l'objectiu de pal·liar i evitar la marginació i l'exclusió social no és viable.

4.9.2. *Funció pública docent*

– Cal que s'arbitrin mitjans perquè les persones amb disminucions que han accedit a la funció pública docent puguin dur a terme les seves funcions mitjançant l'adscripció a centres adaptats a les seves condicions.

– L'adscripció dels funcionaris docents als cursos, cicles, graus i matèries és una funció que correspon al director del centre, però quan aquesta adscripció ja no és qüestionada tan sols pel funcionari, sinó també pels pares i alumnes, l'Administració ha de fixar mitjans per no perjudicar el dret a l'educació.

4.9.3. *Ensenyament universitari*

– Cal evitar els costos econòmics que genera als estudiants el procés de reassignació de places per a l'accés a la universitat, davant de l'assignació de vacants sobrevingudes en estudis que havien estat triats com a opció preferent, considerant que, fins que el procés finalitzi, estem davant d'unes matrícules provisionals.

– S'hauria d'abordar la situació d'inestabilitat laboral en què es troba una part de la plantilla de professors

universitaris per l'ús que s'ha fet, diferent del normativament previst, dels contractes de professor associat i professor ajudant.

– Tot i conèixer i respectar la funció, molt important, que té el director d'un projecte d'investigació en relació amb el seu desenvolupament, caldria considerar de fixar uns criteris objectius per a l'accés a places de personal investigador.

– La manca de regulació o autoregulació dels estudis de mestratge produeix queixes per la inadequació entre els estudis oferts i el contingut que es dona. S'hauria, doncs, de millorar la informació i el control sobre aquests estudis, especialment quan es troben vinculats a les universitats.

4.9.4. *Normalització lingüística*

– Les administracions públiques han de facilitar que els ciutadans puguin fer ús del seu dret d'opció lingüística, entre les llengües oficials, en la relació amb els òrgans de l'Administració radicats a Catalunya.

En aquest sentit, el Síndic considera que limita els drets previstos a l'article 36 de la Llei de procediment administratiu, la interpretació d'uns òrgans de l'Administració perifèrica de l'Estat radicats a Catalunya, segons la qual uns expedients no poden ser tramitats en llengua catalana perquè, malgrat efectuar-se tota la tramitació en l'àmbit de Catalunya, la titularitat de la competència correspon a un òrgan de l'Administració central de l'Estat.

– Les administracions públiques han de preveure els mitjans suficients per garantir a tots els ciutadans el dret a conèixer les dues llengües oficials i, en conseqüència, cal evitar que hi hagi ciutadans que s'adrecen al Consorci per a la Normalització Lingüística amb la voluntat de completar el seu coneixement del català i que n'han de desistir perquè no hi troben una oferta adequada.

4.9.5. *Cultura*

– El Parlament de Catalunya va aprovar, el 1993, la Llei 4/1993, de 18 de març, del sistema bibliotecari de Catalunya; però quasi set anys després, el Departament de Cultura encara no ha elaborat el Mapa de lectura pública de Catalunya.

– Les administracions competents han de fer més clara la regulació actual en el sector dels mitjans de comunicació audiovisual en l'àmbit local, vist que la manca d'exercici de les competències genera una situació anòmala en el sector i dona lloc a conflictes. En aquest sentit és necessari que l'Administració de l'Estat faci una reserva provisional de freqüències, amb caràcter previ a l'adjudicació per les comunitats autònomes de la gestió del servei mitjançant concessió administrativa.

4.10. JUSTÍCIA

4.10.1. *Administració de justícia*

– Un any més, la majoria de queixes dels ciutadans en aquest àmbit es refereixen a la lentitud dels jutjats i tribunals a causa de l'acumulació i al col·lapse d'assumpptes pendents. Per superar aquesta situació de paràlisi,

s'han començat a apuntar diverses mesures, com la que proposa que els tribunals superiors de justícia tinguin el coneixement de la cassació de tots els assumptes, sens perjudici que el Tribunal Suprem unifiqui doctrina davant interpretacions divergents de la normativa. També en la línia de superar aquest col·lapse, cal destacar la creació d'un nou jutjat penal i de dos jutjats socials a Barcelona, anunciada per a l'any 2000. D'altra banda, el Síndic considera que cal fomentar les tècniques de mediació i arbitratge com a mesura alternativa a la resolució de conflictes en via judicial, en la línia apuntada pel Llibre Blanc de la Justícia.

– Adoptar mesures que afavoreixin l'estabilitat del personal de l'oficina judicial, davant la molt elevada mobilitat actual, és un altre dels reptes pendents.

– Un problema que sembla en vies de solució, si més no parcial, és el que es refereix al retard en el pagament d'honoraris als perits judicials: actualment el Departament de Justícia ja treballa amb els col·legis professionals per arribar a acords que facilitin el pagament avançat en determinats supòsits.

– En relació amb el gravíssim problema de les dones maltractades, cal destacar la mesura que ha pres el Consell General del Poder Judicial consistent a especialitzar jutjats d'instrucció per conèixer amb caràcter exclusiu sobre la instrucció d'aquestes causes. Malgrat que el Síndic aplaudeix aquesta mesura, insisteix com en anys anteriors que cal un esforç de coordinació de totes les administracions per tal d'adoptar totes les mesures necessàries de protecció de les víctimes de maltractaments.

– El Síndic també considera que cal resoldre el problema de les metgesses forenses que, malgrat gaudir de llicència per maternitat, han d'assistir a la celebració de judicis orals en qualitat de perits. En aquest sentit, es considera que caldria modificar el Reglament orgànic del cos nacional de metges forenses

– Finalment, el Síndic vol destacar el nou Reglament de tramitació de queixes i denúncies relatives al funcionament dels jutjats i tribunals, aprovat pel Consell General del Poder Judicial, que possibilitarà que els ciutadans puguin queixar-se directament davant els òrgans jurisdiccionals pel mal funcionament de l'Administració de justícia.

4.10.2. Serveis penitenciaris

– Els centres penitenciaris catalans són objecte de constants millores en les condicions d'habitabilitat. Es pot afirmar que el progrés en els darrers anys ha estat considerable. Amb tot, es constata que encara hi queden pendents algunes obres d'infraestructura. Malgrat que el Parlament ja ha aprovat un pla de creació i substitució d'establiments penitenciaris, cal insistir, novament, en la necessitat de resoldre de manera urgent la substitució de les presons de Barcelona (Model, Wad Ras i Trinitat).

– És molt positiu que el Departament de Justícia ja treballi en la construcció i entrada en funcionament de la unitat psiquiàtrica penitenciària per atendre l'especificitat dels malalts psiquiàtrics, amb la previsió que sigui una realitat l'any 2001.

– En matèria de tractament penitenciar, és comunament acceptat que cal potenciar al màxim l'oferta de treball productiu i la formació dels interns, per afavorir la reinserció social. En aquest punt, encara resta molta feina per fer.

– Cal trobar una solució a la qüestió dels arrestos de cap de setmana, per tal que s'acompleixi la finalitat que pretenia el Codi penal de donar una resposta contundent, sense ingrés a la presó, a determinats il·lícits. El fet que nombrosos arrestats ja hagin passat anteriorment per centres penitenciaris posa en qüestió l'adequació pràctica de la mesura per a aquests casos concrets i dificulta la seva aplicació a les persones, sense antecedents, a les quals efectivament escou.

– Pel que fa a les mesures de seguretat dels centres penitenciaris, cal que s'aprovi definitivament el pla d'evacuació i d'autoprotecció d'aquells que no en tenen.

– En matèria de reinserció social, s'ha de destacar l'encert de la concepció i la bona tasca que efectua la unitat de mares adscrita al centre de Wad Ras.

– Finalment, a l'Informe s'incorpora un estudi que pretén plantejar la problemàtica d'alguns reclusos dels centres penitenciaris catalans, que, com a conseqüència de l'acumulació de condemnes per delictes comesos en una determinada època de la seva vida, tenen, de fet, una condemna a perpetuïtat. Alhora s'intenta cercar una solució per tal que aquestes situacions no es reproduïxin.

SEGONA PART

SECCIÓ 1. ADMINISTRACIÓ GENERAL

PROCEDIMENT ADMINISTRATIU. FUNCIÓ PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Aquest primer capítol de la secció d'Administració general, inclou les queixes que es plantegen entre els ciutadans i les administracions públiques i que afecten els drets dels ciutadans en els procediments administratius. L'any 1999, en relació amb aquestes qüestions, s'han resolt 307 consultes, rebut 443 queixes i iniciat 5 actuacions d'ofici, és a dir, un total de 755 actuacions. En la majoria de casos, aquests conflictes comporten una lesió dels drets del ciutadà davant les administracions públiques, amb independència del dret substantiu que emmarqui aquesta relació procedimental.

Tant hi extractem les queixes relatives al procediment general com les que s'emmarquen en un procediment de caràcter especial, com és el procediment sancionador.

En l'àmbit dels drets del ciutadà en el procediment, el Síndic ha de referir-se novament a les dificultats en què es troba el ciutadà quan vol obtenir una informació de l'Administració. Els serveis d'informació que algunes administracions han instaurat no s'han manifestat encara prou eficaços per respondre com cal, en tot cas, a aquestes demandes dels ciutadans.

En relació amb el procediment sancionador, en aquest informe s'ha considerat que la substantivitat de les queixes referides en aquest àmbit justificava de tractar-les en un apartat específic. La majoria de queixes es refereixen a sancions en matèria de trànsit i, com hem exposat en informes anteriors, les qüestions principals afecten irregularitats en el procediment, especialment errors de notificació.

El procediment administratiu és una garantia per al ciutadà que es relaciona amb l'Administració. Aquesta garantia li permet conèixer les formes d'actuació de les administracions públiques i les diferents fases en què es troba un procediment en tràmit. Però el procediment no és l'única garantia del ciutadà davant l'actuació de les administracions públiques: també l'eficàcia en l'actuació administrativa esdevé una garantia per als ciutadans. Aquesta eficàcia exigeix sovint que les administracions públiques amb competències concurrents sobre una matèria coordinin les seves actuacions. La manca de l'adequada coordinació comporta que ens trobem davant d'una actuació ineficax de l'Administració, i és per això que el Síndic vol destacar aquest any la necessitat d'establir mecanismes que assegurin aquesta necessària coordinació entre les diferents administracions públiques.

En aquesta mateixa secció s'han inclòs dos apartats que no incideixen de forma directa en les relacions entre els ciutadans i les administracions públiques, però que pel Síndic són d'especial importància en la configuració i estructura del nostre Estat.

En primer lloc, es plantegen qüestions relatives a l'organització territorial. Malgrat que en aquesta matèria la Constitució reconeix el dret a l'autonomia local, en ocasions tant els ciutadans com les mateixes organitzacions de municipis s'han adreçat al Síndic demanant més participació en les decisions que afecten els interessos propis dels ens locals.

D'especial transcendència en un Estat com el nostre, que la Constitució defineix d'Estat de dret, democràtic i social, són les qüestions relatives al dret electoral. La convocatòria, l'any 1999, de dos processos electorals ha fet que novament es plantegessin queixes sobre el dret de sufragi actiu dels ciutadans. Si tota lesió als drets dels ciutadans en el procediment administratiu és preocupant, les actuacions incorrectes de les administracions electorals, que afecten el dret de vot del ciutadà, són especialment greus i han de ser objecte de revisió per part de les administracions afectades.

També els compromisos electorals assumits pels partits polítics o agrupacions han estat objecte de queixa quan els ciutadans han vist que les promeses de campanya no eren finalment complertes.

Com cada any, incorporem en aquest apartat els procediments especials referits a la contractació administrativa, el procediment d'expropiació i els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

En matèria d'expropiació forçosa, el 1999 s'ha incidit en les qüestions plantejades en relació amb el dret de reversió, en especial quan aquest dret s'exerceix a con-

seqüència d'una modificació del planejament urbanístic.

En l'àmbit de la responsabilitat patrimonial, l'escàs percentatge d'acceptació de les consideracions del Síndic referides a aquests expedients ha conduït a iniciar una actuació d'ofici que es durà a terme l'any 2000.

Finalment, en matèria de funció pública, exclosa la docent que tractem en la secció d'Ensenyament i Cultura, la majoria de les queixes han plantejat qüestions relatives a l'accés a la funció pública, atès que les diferents administracions han efectuat convocatòries d'oferta pública. Entre les altres qüestions que han reclamat l'atenció del Síndic, volem destacar la necessitat d'augmentar el control del règim d'incompatibilitats, per tal de garantir que l'Administració pública actuï sobre la base de l'interès general, i les qüestions relatives al control de l'absentisme laboral.

TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

<i>Personal</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Accés – Drets – Deures – Règim disciplinari – Classificació professional – Règim retributiu – Règim d'incompatibilitats
<i>Contractació administrativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Concessió de béns del domini públic – Concessió de serveis públics – Adjudicació i interpretació de contractes
<i>Potestat sancionadora</i>	<ul style="list-style-type: none"> – En l'àmbit del joc – En l'àmbit del trànsit: <ul style="list-style-type: none"> – Pràctica de les notificacions – Errades en el procediment – Taxa per la retirada del vehicle – Estacionament d'autocaravanes
<i>Expropiació forçosa</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Dret de reversió
<i>Responsabilitat patrimonial de l'Administració</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Nexe causal
<i>El procediment com a garantia de l'administrat</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Lentitud-silenci – Defectes de forma – Vicis d'anul·lilitat i nul·lilitat – Dret d'informació

Autonomia local – Dret participació
– Segregació municipis

Dret electoral – Dret sufragi actiu
– Compromisos electorals

2. DRETS DEL CIUTADÀ EN EL PROCEDIMENT

2.1. EL DRET A OBTENIR INFORMACIÓ, ELS TERMINIS DE TRAMITACIÓ I L'INCOMPLIMENT DE LA LEGISLACIÓ

En matèria de tramitació dels expedients administratius per part de les administracions públiques, el Síndic vol destacar en aquest Informe tres aspectes concrets. Això, però, no implica pas que hi hagi hagut millores en d'altres aspectes a què ens referíem en informes anteriors, com per exemple els relatius al retard en el pagament d'ajuts.

En primer lloc, s'han de destacar les queixes relatives al dret d'informació dels ciutadans. Malgrat que l'article 35 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, a l'apartat g), preveu que els ciutadans tenen dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics, el cert és que els ciutadans recorren molt sovint al Síndic perquè no han obtingut de l'Administració pública la informació que havien sol·licitat.

Això no era cap novetat en la vigent llei. Ja l'anterior llei del procediment administratiu preveia –article 33– que tot departament ministerial i organisme autònom havia d'informar el ciutadà de les seves competències, però també sobre la tramitació dels diferents expedients, entre altres qüestions.

Doncs bé, malgrat no tractar-se d'una obligació nova de l'Administració, sinó de tenir ja precedents en l'ordenament jurídic, en la pràctica sembla que, en alguns casos, les diferents administracions no atorguen a aquest dret –que com altres drets es configura com una obligació de l'Administració– la importància que mereix i, en conseqüència, no han dotat les oficines o serveis d'informació dels mitjans suficients. Això provoca que els ciutadans que no obtenen la informació desitjada s'adrecin al Síndic per exposar-li el seu descontent i, en ocasions, per obtenir d'aquesta Institució la informació que no els ha ofert l'Administració (Vegeu el comentari que es fa en el capítol d'aquest Informe relatiu al Servei d'Informació al Ciutadà d'aquesta Institució).

Malgrat que els darrers anys algunes administracions públiques han aprovat plans de qualitat i han adoptat cartes de serveis que comporten l'assumpció de compromisos en la relació amb els ciutadans, i que aquestes cartes han estat valorades positivament pel Síndic, les administracions han de vetllar perquè aquests compromisos, fixats per elles mateixes, s'assoleixin efectivament. En cas contrari, és encara més gran el sentiment d'insatisfacció del ciutadà.

És per això que el Síndic reclama un major compromís de l'Administració en la millora de la relació amb el ciutadà, millora que en gran mesura depèn dels mitjans de què es dotin els serveis d'informació del ciutadà per permetre-li saber com i on s'ha d'iniciar la seva relació amb l'Administració quan aquesta deriva d'una sol·licitud o petició (vegeu queixa núm. 689/99 i 2184/98).

Una altra de les qüestions a què cal referir-se en aquest apartat dels drets dels ciutadans en el procediment és l'incompliment per part de l'Administració dels terminis de tramitació: molt sovint les administracions incompleixen aquests terminis al·legant motius de caràcter purament organitzatiu. En molts casos el retard el produeix el mateix procediment de tramitació fixat per l'Administració, que preveu la participació de diferents òrgans que, no actuant de forma coordinada, retarden la tramitació; en altres casos, el retard és ocasionat per la manca de mitjans tècnics o personals.

La conseqüència d'aquests problemes organitzatius, que les diferents administracions encara no han resolt, és un perjudici per al ciutadà, que no troba una adequada solució en la institució del silenci administratiu que li permeti entendre denegada la seva pretensió i impugnar-la davant els tribunals.

En el marc dels seus plans de qualitat les administracions públiques haurien de preveure sistemes per complir aquesta funció administrativa d'informar acuradament els ciutadans (vegeu queixa núm. 2395/99).

La darrera qüestió –especialment greu– que el Síndic vol remarcar sobre els drets dels ciutadans en el procediment és la manca d'aplicació de la legislació vigent quan la mateixa Administració interpreta que ja no s'ajusta a la realitat social.

Malgrat que l'ordenament jurídic ja no reconeix la sobirania de la llei i hi posa com a límit la necessària subordinació al text constitucional, el fet cert és que en un Estat que es defineix d'Estat de dret es proclama el principi de legalitat com a base de l'ordenament jurídic.

Que la llei estigui subordinada a la Constitució no implica pas que els ciutadans i els poders públics no hagin de sotmetre la seva actuació al principi de legalitat, de forma que allò que preveu la llei és el que ha de regir les actuacions dels ciutadans i dels poders públics.

Assentat aquest principi, no té cap justificació l'actuació de les administracions públiques que, considerant que allò que preveu la norma ja no s'ajusta a una realitat social que certament en alguns sectors –bàsicament els de caràcter mediambiental– ha evolucionat profundament aquests darrers anys, no apliquen la normativa vigent. No es tracta dels supòsits en que les normes són interpretades d'acord amb la nova realitat, situació ja admesa en l'ordenament jurídic, sinó dels casos en què directament l'Administració obvia l'aplicació d'una norma perquè considera que la realitat l'ha expulsada de l'ordenament jurídic.

Aquesta decisió crea una gran inseguretats jurídica en el ciutadà i és especialment greu quan és l'Administració que opta, en contra de l'ordenament jurídic, per no aplicar-la, tot i tenir la iniciativa per proposar-ne la modificació (vegeu queixa núm. 1559/98).

Suggeriment a l'Ajuntament de Barcelona en relació amb el funcionament del servei d'informació al ciutadà (Queixa núm. 689/99)

Un ciutadà de Barcelona s'adreçà al Síndic perquè no havia obtingut resposta dels serveis d'informació de l'Ajuntament de Barcelona quan va sol·licitar una entrevista a un responsable del departament de Via Pública per posar de manifest la seva disconformitat amb la retirada del seu vehicle per la grua i la imposició d'una multa.

Substancialment, l'interessat es queixava de la descoordinació en la informació i la manca d'atenció adequada per part d'aquesta Administració.

El Síndic va considerar que un dels eixos programàtics bàsics dins del programa d'actuació municipal d'aquesta corporació, aprovat pel Consell Plenari de 22 de desembre de 1994, era millorar la qualitat global dels serveis municipals, mitjançant l'impuls del Pla de qualitat.

En aquest sentit, els últims anys l'Ajuntament de Barcelona ha desenvolupat una estructura organitzativa per a l'execució d'aquest Pla de qualitat i ha fet públiques un conjunt de cartes de serveis, mitjançant les quals els serveis declaren els seus compromisos de qualitat i estableixen les vies de participació, presentació de queixes i reparació en cas de mal servei.

Si s'examina el contingut del Pla de qualitat, es constata que un dels objectius que aquest ajuntament es compromet a assolir, en relació amb tots els serveis municipals, a fi d'augmentar el grau de satisfacció dels ciutadans és, entre d'altres, el tracte amable, cordial i respectuós per part dels treballadors municipals, com també una atenció cada vegada més personalitzada, que tingui en compte les diferents situacions i necessitats individuals.

D'altra banda, aquest document també reconeix, com a objectiu a assolir, la necessitat de donar explicacions puntuals i clares si es produeix un mal servei, i de reparar el perjudici causat al ciutadà, tant com el dret del ciutadà a rebre una explicació clara i disculpes quan els serveis prestats per l'ajuntament tenen fallades.

Tenint en compte tot el que s'ha exposat i atès que un ciutadà havia comunicat un cert grau d'insatisfacció vers el servei d'informació d'aquesta corporació, el Síndic es va permetre suggerir que s'estudiés la possibilitat d'adreçar un escrit a l'afectat, mitjançant el qual se l'informi de les possibles vies d'actuació en relació amb la seva petició.

L'ajuntament va comunicar al Síndic que s'havia adreçat al ciutadà donant-li informació precisa i individualitzada sobre la sol·licitud formulada.

Queixa núm. 2184/98

Transferència de la quota lletera

Un ramader s'adreçà al Síndic de Greuges perquè no havia obtingut resposta de l'Administració a la seva sol·licitud de reconeixement de la quota lletera, un cop finalitzat l'arrendament d'una part d'aquesta.

El Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, a sol·licitud del Síndic, informà que s'havia extraviat la sol·licitud i era per aquest motiu que no s'havia donat resposta a l'autor de la queixa ni se l'havia informat del procediment per poder formular la seva sol·licitud.

El departament va indicar al Síndic que havia facilitat al ciutadà la informació requerida, per tal que li fos reconegut el dret.

Queixa núm. 2395/99

Retard en la tramitació d'un ajut

Una societat agrària de transformació s'adreçà al Síndic sol·licitant la seva intervenció davant la manca de resposta del recurs presentat contra l'estimació parcial d'una sol·licitud d'ajut per adquirir maquinària.

El Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca va informar el Síndic que l'expedient es trobava pendent, atès el gran volum de recursos interposats.

Així mateix, va indicar que l'informe elaborat pels serveis tècnics era favorable a l'estimació del recurs i, en conseqüència, que la petició d'ajut seria tramitada.

Queixa núm. 1559/98

Incompliment de la normativa vigent en matèria de pesca

Una associació s'adreçà al Síndic denunciant el conveni subscrit entre el Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca i la Federació Catalana de Pesca per a la gestió dels recursos piscícoles i econòmics de les zones de pesca controlada.

Aquest conveni encomana la gestió de les zones de pesca controlada (ZPC) a les societats col·laboradores, membres de la Federació Catalana de Pesca.

Els autors de la queixa plantejaven diverses qüestions, relatives, d'una banda, a la justificació de concessió de la gestió de ZPC a les societats col·laboradores, amb la qual cosa s'incomplia el que preveu la llei de pesca en relació amb l'atorgament d'aquestes concessions, que segons se'ns indica no s'ha fet mitjançant subhasta pública, i a l'incompliment, de l'altra, de l'obligació que les àrees privades de pesca fluvial tinguin una determinada longitud i, a més, es trobin separades per zones d'aprofitament comú –el ZPC dels Arenys, amb núm. de matrícula TE-028, té una longitud de 25,2 km.

D'altra banda, indicaven que la gestió de ZPC comporta l'execució de projectes de regeneració i millora que, segons els autors de la queixa, no s'han dut a terme.

En relació amb el conveni signat, qüestionaven la delegació de funcions que s'establia mitjançant el conveni, que consideraven contrària a l'ordenament jurídic.

També es referien a l'incompliment de la clàusula del conveni relativa al règim econòmic, ja que el president de la federació, en declaracions a la premsa, havia informat que els darrers quatre anys no s'havia lliurat al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca el 15% del total dels ingressos que les societats de pescadors

recapten en concepte d'expedició de permisos de pesca, ni tampoc constava que la resta d'ingressos nets revertís en la millora dels recursos piscícoles d'aquestes zones.

En resposta a la sol·licitud d'informació del Síndic plantejant qüestions de legalitat, el departament informà que la llei actualment vigent és una norma que no s'adapta a les circumstàncies actuals i que és per això que es treballa en una modificació del marc normatiu.

El Síndic entén que el fet que la vigent llei no s'adapta a la situació actual justifica que el govern de la Generalitat promogui de reformar-la, però això no justifica en cap cas que mentre no es disposi d'un nou marc normatiu la mateixa Administració pública incompleixi el vigent.

El departament no va acceptar el recordatori del Síndic i va mantenir la vigència del conveni.

2.2 EXPEDIENTS SANCIONADORS

2.2.1. Exercici de la potestat sancionadora en l'àmbit del trànsit i en l'àmbit del joc

La majoria de les peticions d'intervenció adreçades al Síndic de Greuges en relació amb actuacions administratives derivades de l'exercici de la potestat sancionadora, 101 queixes i 40 consultes, estan relacionades amb la comissió d'infraccions en l'àmbit del trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària.

També s'ha presentat una queixa relacionada amb l'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració en matèria de joc. El Síndic considera que les ordres de prohibició d'accés als casinos, per irregularitats en el joc, dictades per l'autoritat administrativa competent, s'han de reconduir per la via del procediment sancionador (vegeu queixa núm. 545/99).

En aquest sentit, segons la Direcció General del Joc i d'Espectacles, en els projectes dels reglaments d'aquestes sales de joc, que s'estan confeccionant en compliment de la Resolució 53/V d'aquest Parlament, el règim de prohibicions d'entrada en els casinos i bingos s'articularà mitjançant la tramitació del corresponent procediment sancionador.

En relació amb els expedients sancionadors en matèria de trànsit, les errades en la tramitació dels procediments sancionadors constitueixen un dels motius principals que fomenten gran part de les queixes presentades al Síndic de Greuges en aquest àmbit.

Novament, el Síndic considera imprescindible reclamar una actuació acurada de l'Administració en la tramitació dels procediments sancionadors, per garantir els drets dels ciutadans presumptament infractors i alhora preservar la seguretat viària, impedit la impunitat de conductes contràries a aquesta, per errades formals en la tramitació de les denúncies.

El Síndic ha pogut comprovar que les administracions a les quals s'ha adreçat han acceptat majoritàriament els suggeriments relatius a l'objecte de la queixa formulada pel ciutadà i, per tant, han dictat les corresponents resolucions que, sovint, determinen l'anul·lació de la

sanció respecte al cas plantejat. Ara bé, llevat d'algunes excepcions, no s'ha constatat que les administracions implicades hagin fet una anàlisi més profunda de la qüestió arran de l'estudi dels casos concrets, i hagin acordat l'adopció de mesures «a priori», d'evitació d'aquestes incorreccions.

Si, tal com hem afirmat, els errors en la tramitació dels expedients sancionadors en matèria de trànsit són una constant en les queixes que se'ns presenten, aquest fet pot ser indicatiu de la necessitat de plantejar-se un estudi en profunditat de com s'efectua a la pràctica aquesta tramitació, de valorar si cal incorporar millores en aquelles fases del procediment on les gestions reiteratives poden degenerar en actuacions negligents, i és en aquestes fases on més es posen de manifest les errades que poden invalidar les denúncies.

En aquest sentit, un control i una posterior avaluació de les tasques dels agents que participen en les diferents fases de la tramitació d'aquests expedients pot evidenciar quines són les equivocacions que es cometen de forma més habitual i quines poden ser les mesures de millora tècnica o de formació a aplicar per aconseguir una gestió eficaç i alhora conforme amb l'ordenament jurídic.

El Síndic ha formulat diversos suggeriments a l'Administració en relació amb la pràctica de les notificacions.

De conformitat amb l'article 59.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, quan la notificació s'efectuï en el domicili de l'interessat, si aquest no hi és en el moment de lliurar la notificació, se'n pot fer càrrec qualsevol persona que es trobi al domicili i faci constar la seva identitat, que s'ha d'acreditar mitjançant DNI o per qualsevol altre document anàleg de caràcter oficial (vegeu queixa núm. 855/98).

Quan, a les alegacions formulades al butlletí de denúncia, en compliment del que disposa l'article 72.3 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, el titular del vehicle identifica el conductor responsable de la infracció, l'Administració ha de notificar la proposta de resolució a aquest darrer (vegeu queixa núm. 3135/98).

La prescripció de l'acció per sancionar, la tipificació errònia de la infracció presumptament comesa en el butlletí de denúncia, i el còmput incorrecte del termini de presentació d'alegacions han motivat també la formulació a les administracions implicades dels corresponents suggeriments (vegeu queixes núms. 961/99, 1229/98 i 1580/99).

El Síndic, que ja va fer alguna consideració en aquest sentit a l'Informe de 1998 (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 380, de 19 de març de 1999, pàgina 31129), s'ha tornat a pronunciar en relació amb els efectes del pagament voluntari en quantia reduïda d'una sanció per infracció de trànsit, arran d'una queixa presentada per un veí de Terrassa (vegeu queixa núm. 298/99).

En aquest sentit, el Síndic considera que, d'acord amb el que disposa l'article 8.2 del Reial decret 1398/1993, pel qual s'aprovà el Reglament del procediment per a

l'exercici de la potestat sancionadora, en la interpretació que en fa el Consell d'Estat en el dictamen núm. 660/1993, de 10 de juny, sobre el projecte d'aquest Reial decret, el pagament voluntari de la sanció pecuniària en quantia reduïda no implica la terminació del procediment sancionador per renúncia de l'interessat.

Per tant, en cas de presentar-se alegacions o recursos, malgrat que s'hagi pagat la multa, l'Administració ha de seguir el procediment administratiu fins a finalitzar-lo, ha de dictar la corresponent resolució i ha de retornar l'import pagat en cas d'estimar-se. I, en qualsevol cas, la desestimació de les alegacions no pot implicar l'obligació de fer efectiu l'import total de la sanció que sigui imposada.

Queixa núm. 545/99

Revocació d'una resolució d'inclusió en el registre de persones que tenen prohibida l'entrada als casinos

El senyor X. manifestà al Síndic de Greuges la seva disconformitat amb la decisió adoptada pel director de jocs del casino de Lloret de Mar, per la qual se li prohibeix l'entrada a l'esmentat local. Aquesta decisió va ser confirmada per la Direcció General del Joc i d'Espectacles, en resoldre mantenir el promotor de la queixa en el registre de persones que tenen prohibida l'entrada als casinos, per irregularitats en els jocs.

A més a més, el senyor X. comunicà al Síndic que, contra la resolució dictada per l'esmentada direcció general va interposar recurs ordinari davant el conseller de Governació, que, en la data de recepció de l'escrit de queixa, encara no havia estat resolt.

El Departament de Governació comunicà al Síndic que el cas objecte de la queixa és previst a l'article 31 de l'Ordre estatal de 9 de gener de 1979, per la qual el director de jocs del casino pot prohibir l'entrada a persones respecte a les quals constin dades que permetin suposar que hauran d'observar una conducta desordenada.

A l'informe s'assenyala que aquesta Ordre es considera plenament en vigor. La disposició final primera de la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc, estableix que mentre que els òrgans de la Generalitat no facin ús de les facultats reglamentàries que li són atorgades, s'han d'aplicar les disposicions generals de l'Administració de l'Estat.

El Síndic entén, però, que pel que fa a la regulació dels locals de joc i requisits d'admissió dels visitants, cal atènyer-se a allò que disposa la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics.

El Síndic entén que les facultats que s'atribueixen al director de jocs, de prohibir una entrada, van més enllà de les previsions previstes a l'esmentada Llei, en tant que això comporta una prohibició d'accés no ocasional i limitada al moment de voler entrar a l'establiment, una prohibició d'accés que s'estén il·limitadament en el temps.

A més a més, el Síndic considera que es podria haver vulnerat l'article 24 de la Constitució, per prescindir del

tràmit d'audiència i per transgressió del principi de presumpció d'innocència, ja que la denegació d'accés es fonamenta en les dades i apreciacions del director de jocs, que li permeten suposar que hi haurà una conducta desordenada o es cometran irregularitats en la pràctica del joc.

Per tot això, el Síndic recordà al Departament de Governació que aquesta facultat de prohibició hauria de ser reconduïda per la via del procediment sancionador. En el cas que es cometessin irregularitats o s'alterés l'ordre a les sales, a través de la corresponent acta dels Mossos d'Esquadra, s'hauria d'iniciar un procediment en el curs del qual es podrien adoptar mesures cautelars provisionals, en el qual la sanció hauria de ser, a més d'una concreció temporal dins del marge de cinc anys que permet la llei, respectuosa amb els principis de congruència i proporcionalitat.

Tenint en compte les consideracions precedents, el Síndic suggerí que es revocqués la resolució dictada.

En data 5 de juliol de 1999, el director general del Joc i d'Espectacles va revocar la prohibició d'accés als casinos de Catalunya imposada al promotor de la queixa.

Queixa núm. 855/98

La pràctica irregular de les notificacions provoca que s'arxivin uns expedients sancionadors en matèria de trànsit

El senyor X. presentà un escrit de queixa al Síndic de Greuges, en què manifestava la seva disconformitat en relació amb l'actuació iniciada per la unitat de recaptació de l'Ajuntament de Reus, consistent en l'anotació preventiva d'embarcament del seu vehicle, per la manca de pagament d'unes sancions de trànsit per aparcar en zona blava.

Examinat el conjunt de la documentació facilitada pel promotor, el Síndic observà que algunes de les multes reclamades a l'interessat havien estat anul·lades d'ofici per error formal, mentre que la resta es mantenien pel fet que havien estat degudament notificades, ja personalment o per via edictal.

Vist el contingut dels informes lliurats per l'Ajuntament de Reus, el Síndic de Greuges formulà un seguit de consideracions.

Els justificants de recepció corresponents als expedients sancionadors que es continuaven tramitant no permetien distingir si el que s'intentava notificar era la denúncia o bé la resolució de la sanció. El fet que només constés un justificant de recepció per cadascun dels expedients podria ser indicatiu de l'omissió de la notificació d'un dels dos actes d'ineludible compliment dins de tot procediment sancionador, ja sigui de la denúncia, ja sigui de la resolució de la sanció.

Pel que fa a les notificacions que no havien pogut ser notificades directament a l'interessat en el seu domicili, el Síndic recordà que qualsevol persona que es trobi en el domicili de l'interessat se'n pot fer càrrec sempre que es faci constar la seva identitat, la qual ha de ser acreditada mitjançant el document nacional d'identitat

o, en tot altre cas, amb un document anàleg de caràcter oficial.

Per aquest motiu, el Síndic entengué que les notificacions que no havien estat així practicades, no reuneixen les condicions de validesa i eficàcia exigides. A la vista de les irregularitats procedimentals detectades, que podien haver comportat la indefensió de l'interessat, el Síndic recomanà a l'Ajuntament de Reus que, segons la valoració que fes del cas:

– procedís a la retroacció de les actuacions al moment en què s'havia produït la indefensió del reclamant, a l'objecte de practicar en forma la corresponent notificació amb la consegüent obertura, si s'esqueia, d'un nou període voluntari de pagament, o bé que

– declarés la nul·litat de ple dret dels actes administratius dictats, per lesió del dret fonamental de defensa, per omissió d'un dels tràmits essencials del procediment.

Mitjançant escrit de data 10 d'agost de 1999, l'alcalde de Reus comunicà al Síndic que, atès que el servei de correus no havia pogut acreditar la identitat del signant dels justificants de recepció, amb la plasmació a la llibreta de correus del DNI corresponent, s'havia procedit a arxivar les actuacions executives encaminades al cobrament del deute i a la baixa d'ofici de l'expedient administratiu a nom del promotor de la queixa.

Queixa núm. 3135/98

L'Administració no té en compte la identitat del conductor del vehicle

En data 15 d'octubre de 1998, el senyor X. adreçà un escrit de queixa al Síndic de Greuges manifestant la seva disconformitat amb l'actuació de l'Ajuntament de Girona, en relació amb la imposició d'una sanció de trànsit per estacionar el seu vehicle obstaculitzant greument la circulació.

L'interessat, en les alegacions formulades al butlletí de denúncia, i en compliment del que preveu l'article 72.3 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, identificà la conductora responsable de la presumpta infracció i assenyalà que fou ella qui va fer efectiu l'import de la taxa pel servei de grua.

Tanmateix, sembla que aquestes alegacions no van ser tingudes en compte per l'instructor del procediment, que fonamentà la seva proposta de resolució considerant que les actuacions practicades permetien donar per provat que s'havien comès els fets denunciats, la qual cosa va comportar la imputació de la comissió de la infracció al promotor de la queixa i titular del vehicle.

En resposta a la sol·licitud d'informació formulada pel Síndic de Greuges, el 29 de gener de 1999 l'Ajuntament de Girona comunicà que, d'acord amb les alegacions de l'interessat, s'havia comprovat un defecte en la notificació de la proposta de resolució, atès que no es va efectuar a la persona que conduïa el vehicle el dia de la comissió de la infracció.

Per tot això, l'alcalde de Girona féu avinent que s'havia anul·lat la multa impugnada. El Síndic comunicà

aquesta informació al promotor i donà per finalitzada la intervenció en aquest assumpte.

Queixa núm. 961/99

La prescripció de l'acció per sancionar determina l'extinció del deute derivat d'una sanció per infracció de circulació

El senyor X. es dirigí al Síndic de Greuges per denunciar la seva disconformitat amb el procediment administratiu seguit en relació amb una sanció per infracció de circulació, que li va ser imposada per l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat, per estacionament en zona de càrrega i descàrrega.

El promotor de la queixa manifestà que no havia rebut cap comunicació sobre aquest expedient en el seu domicili, llevat de la notificació de la provisió de constrenyiment i la diligència d'embargament de comptes, dictades en el dit expedient. Així mateix, l'interessat comunicà al Síndic de Greuges que havia interposat un recurs contra les esmentades resolucions, sol·licitant l'anul·lació de la sanció.

L'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona té delegada la gestió i recaptació dels ingressos de dret públic en concepte de multes per infracció de circulació de l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat.

En resposta a la petició d'informació formulada pel Síndic, l'esmentat organisme féu avinent que havia tramitat un expedient de constrenyiment contra el senyor X.

L'organisme comunicà al Síndic que, per Decret de Presidència de data 16 de febrer de 1999, s'havia resolt en sentit estimatori el recurs presentat pel promotor de la queixa, per prescripció de l'acció per sancionar. En execució d'aquest Decret, en data 6 de maig de 1999 va ser ordenada la devolució de l'import embargat per aquest concepte.

Queixa núm. 1229/98

Tipificació errònia d'una infracció en el butlletí de denúncia

El senyor X. es dirigí al Síndic de Greuges posant de manifest la seva disconformitat amb l'actuació de l'Ajuntament de Llinars del Vallès davant dels seus escrits relatius a la imposició d'una sanció per infracció de circulació.

En opinió del promotor de la queixa, l'Ajuntament va resoldre les seves reclamacions de forma mecànica i sense analitzar els fets exposats, en la mesura que l'interessat manifestava que els fets exposats al butlletí de la denúncia no eren certs.

El Síndic de Greuges sol·licità a l'Ajuntament un informe sobre l'expedient sancionador esmentat pel promotor.

En resposta a la petició del Síndic, l'Ajuntament elaborà un nou informe en relació amb aquest expedient en

el qual es posà en relleu un error en la tipificació de la infracció descrita en el butlletí de denúncia.

El cap de la policia local va emetre informe a la vista de les circumstàncies i el lloc on s'havien produït els fets. Segons aquest informe, el denunciat podria haver comès la infracció prevista a l'article 53.1 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, en lloc de la recollida a l'article 16.1 del mateix text, per la qual havia estat sancionat.

Per tot això, i a l'empara del que disposa l'article 105.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, el secretari de la corporació comunicà al Síndic que, en data 14 d'abril de 1999, la Comissió de Govern va acordar revocar la sanció de multa imposada al promotor de la queixa.

Suggeriment a l'Ajuntament de Terrassa en relació amb el còmput incorrecte del termini per presentar alegacions (Queixa núm. 1580/99)

El senyor X. presentà queixa davant el Síndic per la negativa de l'Ajuntament de Terrassa a admetre a tràmit les alegacions que havia formulat en rebre notificació, de la citada corporació local, per mitjà de la qual se li comunicava la proposta de resolució de l'expedient sancionador incoat per infracció a la normativa de circulació viària.

L'interessat rebé l'esmentada resolució el 30 de desembre de 1998 i va formular les corresponents alegacions per escrit de data 11 de gener de 1999, tramès a l'Ajuntament de Terrassa per correu certificat en data 13 de gener.

Davant aquestes alegacions, l'Administració actuant dictà resolució en data 22 de gener de 1999 en la qual es resolvia la imposició de la sanció pecuniària en qüestió.

La part expositiva de la citada resolució deia literalment: «Atès que en la notificació de la mateixa s'advertí a l'interessat que disposava de 10 dies per presentar alegacions o aportar documentació, i havent-se exhaurit l'esmentat termini sense que l'interessat hagi fet ús del seu dret a comparèixer».

En definitiva, admesa a tràmit la queixa, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament de Terrassa sol·licitant un informe sobre aquest cas.

En la resposta, la corporació defensava la tesi de l'extemporaneïtat de forma expressa, atès que reconeixia que, en data 15 de gener de 1999 tingué entrada en el registre de l'Ajuntament un escrit del promotor, per bé que a la resolució de 22 de desembre de 1999 notificada al mateix afectat s'afirmava la no presentació de cap tipus d'escrit o alegació del reclamant.

En aquest sentit, el Síndic considerà que el decret desestimadori s'havia redactat d'una forma que desvirtuava la realitat. El senyor X. havia efectivament fet ús dels seus drets processals i substantius, i en tot cas l'Administració podia considerar extemporània la interposició de les alegacions redactades en data 11 de gener, però no pas inexistent.

Efectuada aquesta consideració, d'ordre evidentment formal i que no desvirtua «per se» el contingut de la cosa resolta, el Síndic analitzà un altre aspecte de caire procedimental, però que té repercussió en la qüestió de fons que es debatia, i que és el relatiu a determinar quina data s'entén que cal tenir en compte a l'efecte de comptabilitzar els deu dies dels què disposava el reclamant per formular alegacions, atès que, en funció del criteri que se segueixi, el còmput de dies varia, i varia per tant en aquest cas que el recurs d'un administrat pugui considerar-se extemporani o no.

En aquest ordre de coses, la posició de l'Administració és taxativa, de manera que es considera única data vàlida la del 15 de gener de 1999, és a dir, la que figura en el registre d'entrada de l'Ajuntament.

En aquest respecte cal esmentar que en examinar la totalitat de la documentació s'observà que l'escrit que el senyor X. havia redactat l'11 de gener de 1999 va ser adreçat a l'Ajuntament per correu certificat en data 13 de gener de 1999, segons figura en el resguard corresponent de l'enviament.

La normativa específica de correus i la jurisprudència dictada sobre les dates de presentació de documentació davant l'Administració i fórmules de còmput d'aquestes reflecteixen la tesi que sobre la base del dret a la tutela judicial efectiva, s'admet com vàlida, i a comptar des del dia següent la data de presentació de la reclamació a correus, la que consta en el certificat malgrat que no estigui segellat el document principal, és a dir, malgrat que «*strictu sensu*» no ens trobem en presència de la modalitat de certificació denominada «en sobre obert».

Aquesta tesi es manté amb una posició antiformalista que faci possible processalment l'exercici de les accions de les quals pot fer ús l'administrat, alliberant-lo de limitacions que no tinguin fonament en raons que desnaturalitzin o alterin els principis rectoris del sistema processal.

Atès que l'acte administratiu que el reclamant va impugnar, l'havia rebut en data 30-12-1998, en el moment que presentà l'escrit a correus, 13-1-1999, estava dins de termini per formular les alegacions que li van ser desestimades per resolució de 22 de gener de 1999 per qüestió de forma sense entrar en la qüestió de fons que plantejava el senyor X. i que, d'acord amb la valoració que aquesta Institució efectua del cas, li ha ocasionat un estat d'indefensió.

El Síndic suggerí a l'Ajuntament de retrotreure les actuacions al moment en què el senyor X. presentà el seu escrit d'alegacions de 13 de gener de 1999, i que prossegueixi el procediment sancionador amb els efectes i resultats que en dret siguin procedents.

En moment de cloure la redacció del present Informe, les citades consideracions resten pendents de resposta expressa de l'Administració afectada.

Suggeriment a l'Ajuntament de Terrassa, en relació amb els efectes del pagament voluntari amb bonificació de les sancions (Queixa núm. 298/99)

Un veí de Terrassa s'adreçà al Síndic manifestant la seva disconformitat pel fet que, tot i les instàncies presentades a l'ajuntament de la ciutat, no se li havia donat cap explicació legalment fonamentada sobre l'advertiment que a continuació es reproduïx i que consta a la denúncia de trànsit que li havia estat formulada: «...Si vostè no està d'acord amb la denúncia, abstin-gui's de pagar, ja que la bonificació no li és d'aplicació, de manera que en el cas que les seves alegacions siguin desestimades, haurà de fer efectiu l'import total de sanció que li sigui imposada...».

L'interessat efectuà el pagament de la sanció amb bonificació i presentà escrit d'allegacions, que va ser des-estimada mitjançant resolució per la qual se li exigia el pagament de la sanció per l'import total.

El Síndic s'adreçà a l'Ajuntament de Terrassa sollicitant un informe sobre aquest assumpte i especialment sobre els motius i la fonamentació per la qual la corporació considera que el pagament amb bonificació implica necessàriament la conformitat amb la sanció imposada.

En resposta a aquesta sollicitud, la corporació informà el Síndic que, tot i que la Llei de seguretat viària no estableix de forma expressa que el pagament de la sanció amb reducció implica la conformitat del infractor, així es desprèn de forma inequívoca dels antecedents legislatius i del caràcter voluntari del pagament i, sobre-tot, del fet que es produeixi en quantia reduïda.

Amb posterioritat, el promotor de la queixa informà el Síndic que havia rebut una resolució de l'instructor del procediment sancionador, de data 25 de maig de 1999, pel qual se li comunicava que es donaven per finalitzades les actuacions ja que havia fet efectiu l'import de la sanció per la infracció comesa.

L'instructor justificà el fet que s'hagués continuat el procediment i exigí l'import total de la sanció per un error material en la tramitació, atès que el pagament de la denúncia es va fer efectiu un dia abans del venci-ment, i per això va ser totalment impossible comptabilitzar l'import ingressat a través de l'entitat bancària col·laboradora.

En data 26 de novembre de 1999, el Síndic formulà un suggeriment a l'Ajuntament, considerant que seria con-venient substituir l'advertiment que consta en els but-letins de denúncia de trànsit per una indicació que ad-verteixi els presumptes infractors de les conseqüèn-cies del pagament voluntari i, en qualsevol cas, de la pos-sibilitat de formular alegacions i els recursos perti-nents, sense que la desestimació impliqui l'obligació de fer efectiu l'import total de la sanció que els sigui im-posada.

El 29 de desembre de 1999, l'alcalde de Terrassa dic-tà un decret pel qual resolvia sobreseure l'expedient sancionador incoat contra el promotor de la queixa perquè aquest havia satisfet l'import de la multa en forma bonificada, la qual cosa determina el no segui-

ment en la tramitació de l'esmentat expedient sancio-nador, i es procedí a arxivar les actuacions.

Tanmateix, el Síndic resta pendent de rebre resposta de l'ajuntament sobre del determini que finalment adopti aquest quant a les consideracions formulades.

2.2.2. Taxa per la retirada del vehicle

Han estat abundants les queixes presentades pels ciuta-dans al Síndic de Greuges relatives a l'actuació d'al-guns ajuntaments que no estimen les seves sol·licituds de devolució de l'import abonat en concepte de taxa pel servei de grua, quan no s'ha pogut comprovar la comi-sió de la infracció que va generar la prestació del ser-vei (vegeu queixes 2714/98, 3359/98 i 931/99).

L'article 71.1 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprovà la Llei sobre trànsit, circu-lació de vehicles de motor i seguretat viària, en la re-dacció donada per la Llei 5/1997, de 24 de març, regula els casos on l'Administració pot procedir, si l'obligat no ho fa, a retirar el vehicle de la via i dipositar-lo en el lloc que designi l'autoritat competent.

La taxa per servei de grua no té caràcter sancionador, és a dir, que no sanciona la infracció de trànsit, sinó que per aquesta es formula la corresponent denúncia, i és la pertorbació del trànsit ocasionada pel vehicle allò que motiva l'actuació del servei de grua, amb la finalitat de restablir la seguretat.

La taxa per la prestació de serveis de retirada del vehi-cle requereix, d'una banda, la concurrència del fet im-posable, determinat per la prestació del servei, el qual s'acredita amb la retirada del vehicle i, d'altra banda, que es produeixi a conseqüència d'algun dels supòsits fixats a l'article 71.1 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març.

Així doncs, el Síndic considera que si en el transcurs del procediment sancionador no s'acredita la infracció, és a dir, si es comprova que no es dona cap dels supò-sits fixats a l'article 71.1 de l'esmentat Reial decret le-gislatiu 339/1990 i, per tant, s'anul·la la sanció per aquesta causa, és procedent de revocar la imposició de la taxa pel servei de grua i instruir el corresponent pro-cediment per a la devolució dels ingressos indeguts a favor del reclamant.

Ara bé, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'ha pronunciat en diverses sentències, tot matitzant aquesta argumentació, en el sentit que, quan s'anul·la la sanció per prescripció, això no comporta necessària-ment la il·legalitat de la taxa per la retirada del vehicle, atès que la prescripció produeix efectes exclusivament en el procediment sancionador. Les objeccions al co-brament de la taxa, amb aquesta reserva, continuen sent vàlides.

Finalment, recordem que, si bé és cert que en la majo-ria dels casos les administracions afectades han accep-tat els suggeriments en relació amb la devolució de la quantia abonada per aquest servei, quan concorren les circumstàncies descrites, el Síndic ha pogut constatar que les resolucions administratives que motiven la pro-cedència d'aquesta devolució no es fonamenten en les

citades circumstàncies, és a dir, en la no concurrència de cap dels casos previstos a l'article 71.1 del Reial decret legislatiu 330/1990, sinó en defectes de forma en la imposició de la sanció o en altres mancances en el procediment.

Queixa núm. 2714/98

La resolució estimatòria d'un escrit d'allegacions hauria de resoldre la qüestió connexa de la taxa pel servei de grua

El 8 de setembre de 1998, la senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges atesa la manca de resposta a la reclamació formulada davant l'Ajuntament de Mataró, en data 26 de maig del mateix any, perquè li fos reemborsat l'import que va haver d'abonar en concepte de taxa pel servei de grua municipal.

Junt amb el seu escrit de queixa, la promotora aportà còpia de la resolució del president de la Comissió Municipal Informativa de Seguretat i Prevenció de l'esmentada corporació, de data 18 de febrer de 1998, per la qual s'estimaven les alegacions presentades per la interessada en l'expedient sancionador per infracció de trànsit, tenint en compte una valoració conjunta dels elements integrants de la infracció, la manca d'antecedents i les circumstàncies concurrents.

En resposta a la sol·licitud d'informació formulada pel Síndic, l'Ajuntament de Mataró comunicà que, en data 18 de febrer de 1999, es va resoldre retornar a la promotora l'import de la taxa de retirada de la grua més els interessos legalment meritats fins aquell moment.

D'altra banda, l'Ajuntament féu avinent al Síndic que, a l'escrit d'allegacions, la interessada no havia sol·licitat en cap moment el retorn de l'import abonat en concepte de taxa pel servei de grua i, per aquest motiu, la corporació va limitar-se a resoldre únicament les alegacions en contra de la denúncia, la qual cosa resultà favorable als seus interessos.

El Síndic donà per finalitzades les actuacions en aquest assumpte, atès que les pretensions de la interessada havien estat estimades a partir del moment en què l'ajuntament resolgué expressament la seva sol·licitud.

Tanmateix, el Síndic considerà que, en resoldre les alegacions a la notificació de la denúncia i sobreseure l'expedient sancionador, s'hauria d'haver valorat automàticament tot allò que hi estava connectat; és a dir, valorar si la retirada del vehicle pel servei de grua era justificada, tot i el sobreseïment de l'expedient, de manera que, sense necessitat de petició expressa de la interessada, hi hagués hagut un pronunciament de l'òrgan competent, no limitat a les alegacions a la denúncia, sinó també sobre aquesta qüestió connexa.

El Síndic finalitzà la seva intervenció comunicant a l'Ajuntament de Mataró les precedents consideracions, per tal que es tinguin en compte en futures ocasions.

Queixa núm. 3359/98

La retirada del vehicle per la grua és justificada si s'acredita que el vehicle causa greus perturbacions a la circulació

En un expedient sancionador incoat per presumpta infracció de trànsit, l'any 1996, l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat deixà sense efecte l'acte iniciat, a causa del transcurs del termini per sancionar les infraccions i, en canvi, no retornà l'import abonat en concepte de taxa per ús del servei de grua.

L'afectat es va adreçar al Síndic manifestant la seva disconformitat amb els fets precedents. A més a més, el promotor informà el Síndic que és titular d'una targeta d'aparcament per a vehicles de persones disminuïdes, circumstància que li dóna dret, entre altres coses, a estacionar-se en qualsevol lloc de la via pública, durant el temps imprescindible i sempre que no destorbi la circulació de vehicles i vianants.

El Síndic entén que, per justificar la procedència de la retirada del vehicle per la grua, de conformitat amb el que disposa l'article 71.1 a) del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, abans de ser modificat per la Llei 5/1997, de 24 de març, cal determinar si el vehicle causa realment un destorb greu a la circulació.

Examinat el conjunt de la documentació facilitada per l'Ajuntament, el Síndic considerà que, si bé en el butlletí de denúncia s'acreditava l'estacionament en un carril de circulació, no se'n despenia que obstaculitzés greument la circulació.

Tot i que la presumpció de veracitat de què gaudeixen les denúncies dels agents s'entén respecte als fets denunciats, sens perjudici d'aportar tots els fets probatoris que siguin possibles, el Síndic entengué que en virtut d'aquella presumpció no es pot imposar al denunciat la demostració de fets negatius, com és que l'estacionament no obstaculitzava greument la circulació.

La manca d'acreditació de la perturbació del trànsit, juntament amb el fet de la condició de minusvàlid de l'interessat motivà el suggeriment que el Síndic formulà a l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat, en el sentit de deixar sense efecte l'import de la taxa de la grua i de retornar els ingressos indeguts.

En data 17 de març de 1999, l'Ajuntament comunicà al Síndic que havia resolt retornar a l'interessat la quantitat corresponent a la taxa de retirada de vehicles, més els interessos de demora, perquè s'havia produït un error material en la tramitació del corresponent expedient sancionador.

A la vista del contingut d'aquest informe, pel qual es resolvia de manera favorable l'objecte que havia motivat l'escrit de queixa, el Síndic donà per finalitzada la seva intervenció en aquest assumpte.

Queixa núm. 931/99

Actuació de la grua municipal sense posterior sanció. Procedència de la devolució de la taxa d'arrossegament

El vehicle propietat del senyor X. va ser retirat de la via pública per la grua municipal de l'Ajuntament d'Arbúcies. En el butlletí de denuncia no figurava la infracció que havia generat l'actuació d'aquest servei municipal ni cap altra de les indicacions preceptives.

El promotor de la queixa recuperà el vehicle del dipòsit municipal, previ pagament de la taxa d'arrossegament, però no va rebre notificació del suposat fet sancionable, ni s'inicià procediment sancionador.

El mes de febrer de 1998, formulà escrit a l'alcalde manifestant la seva disconformitat amb els fets i reclamant la devolució de l'import abonat en concepte de taxa. Davant del silenci de l'Administració, el mes de juliol del mateix any reiterà escrit a l'Ajuntament. En data 12 d'agost de 1998, la Comissió Municipal de Govern desestimà les al·legacions.

El març de 1999, el promotor s'adreçà al Síndic reclamant la seva intervenció davant el que considerava una actuació arbitrària de l'Administració municipal.

L'Ajuntament contestà la demanda d'informe del Síndic, acompanyant còpia de la butlleta denúncia, còpia de la resolució de la Comissió Municipal i escrit en què es manifestava que, malgrat no haver-se imposat sanció, la taxa d'arrossegament s'havia meritat.

El Síndic manifestà el seu desacord amb el procediment seguit i detallà els defectes formals que causaven indefensió en el denunciat. La butlleta estava en blanc i només hi figurava el número d'expedient i, escrita a mà, la data dels fets i l'import cobrat en concepte de taxa. En conseqüència tampoc no es justificava l'existència de procediment sancionador.

Finalment, el Síndic recordava que l'acreditació de la taxa d'arrossegament del vehicle no requereix només la concurrència del fet imposable determinat per la prestació del servei, sinó que aquesta retirada es produeixi a conseqüència d'algun dels supòsits fixats a l'article 71 del Reial decret legislatiu 339/1990, pel qual s'aprova el text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària, i que efectivament la sanció esdevingui ferma, la qual cosa no s'havia produït en el present cas. En conseqüència, el Síndic va suggerir a l'alcalde que es retornés l'import de la taxa satisfeta pel promotor de la queixa.

L'Ajuntament d'Arbúcies comunicà al Síndic que la Comissió Municipal de Govern, en sessió del 13 de desembre de 1999, acordà retornar l'import de la taxa. El Síndic donà per finalitzades les seves actuacions, un cop notificat a l'interessat el resultat obtingut.

2.2.3. Estacionament d'autocaravanes

Quan un ajuntament identifica l'estacionament d'aquests vehicles en tot el terme municipal i en una determinada franja horària com acampada lliure i el prohibeix, el Síndic considera que s'està innovant l'or-

denament jurídic, atès que es va més enllà del que estipula l'article 4 del Decret 55/1982, de 4 de febrer, sobre ordenació de la pràctica de càmping i dels establiments dedicats a aquest fi. Aquestes innovacions s'han de fer mitjançant una ordenança i no en un ban municipal (vegeu queixa núm. 1053/98).

Arran d'aquesta queixa i d'una altra de presentada per una associació representant dels usuaris d'aquests vehicles, sembla que és habitual que, en els municipis de la costa, s'instal·lin uns senyals de prohibició amb el dibuix d'una autocaravana, que no figura en el Reial decret 13/1992, de 17 de gener, pel qual s'aprova el Reglament general de circulació.

Vist que aquest assumpte pot afectar més d'un municipi, el Síndic s'ha adreçat a la Federació de Municipis de Catalunya i a l'Associació de Municipis de Catalunya sol·licitant una informació en relació amb l'ús de l'esmentat senyal i el règim jurídic que apliquen els municipis afectats en matèria d'estacionament o parada d'autocaravanes i en matèria de lliure acampada, en els respectius termes municipals.

Queixa núm. 1053/98

Recomanació a l'Ajuntament de Roses d'elaborar una normativa reguladora de l'estacionament d'autocaravanes en el terme municipal

La senyora X. titular d'un vehicle autocaravana, s'adreçà al Síndic de Greuges exposant les limitacions en què es troben els usuaris d'aquests vehicles en diversos municipis de la costa.

La promotora explicà al Síndic que, en nombroses ocasions, la policia local equipara l'aparcament d'aquests vehicles amb l'acampada. D'altra banda, alguns municipis, entre els quals esmenta el de Roses, utilitzen un senyal de prohibició on hi ha el dibuix d'una autocaravana, senyal que no figura en el Reial decret, 13/1992, de 17 de gener, pel qual s'aprova el Reglament general de circulació.

L'Ajuntament de Roses, en resposta a la sol·licitud d'informació del Síndic de Greuges, indicà que s'havia decidit retirar i substituir els senyals de prohibició utilitzats per uns plafons informatius en diversos idiomes, que expressen allò que ordena un ban municipal de data 7 de maig de 1997.

El Síndic considerarà que aquest instrument normatiu té per objecte recordar el compliment dels deures continguts en disposicions legals o reglamentàries que, en el cas que ens ocupa, haurien d'estar contingudes a l'ordenança de circulació del municipi o bé a l'ordenança reguladora de l'acampada.

En relació amb aquesta consideració, l'Ajuntament respongué que les mesures a adoptar sobre acampades il·legals són completament regulades en el Decret 55/1982, de 4 de febrer, sobre ordenació de la pràctica de càmping i dels establiments dedicats a aquest fi, per la qual cosa s'havia preferit no aprovar una altra norma que repeteixi el mateix, sinó limitar-se a aplicar la normativa existent.

Examinat el text del ban i les darreres reflexions de l'Ajuntament de Roses, el Síndic féu avinent a la corporació que, d'acord amb l'esmentat Decret 55/1982, l'activitat de lliure acampada s'ha de realitzar amb el vistiplau de l'ajuntament. Si aquest vistiplau obeeix a la comprovació de normes fixades per la corporació i si aquestes van més enllà del que estipula l'article 4 del citat Decret, haurien de recollir-se en una ordenança municipal.

En el cas que ens ocupa, l'Ajuntament identifica l'estacionament d'autocaravanes dins el terme municipal i en una determinada franja horària com acampada lliure i, en aquest sentit, prohibeix l'estacionament d'aquests vehicles, no tan sols en els indrets que assenyala el paràgraf segon de l'article 4 del Decret 55/1982, sinó en tot el terme municipal.

Per tot això, el Síndic considerarà que si per a la pràctica de l'acampada s'estableixen requisits d'autorització o fiança o s'amplien els indrets en què no pot ser practicada, s'està innovant l'ordenament, i aquestes innovacions s'han de fer mitjançant una ordenança i no pas un ban.

En data 12 d'abril de 1999 el secretari de la corporació notificà al Síndic de Greuges que, per decret de l'alcaldia de la mateixa data, s'havia designat una comissió d'estudis encarregada de redactar l'avantprojecte del reglament de pràctica de la lliure acampada al terme de Roses.

2.2.4. Denúncies formulades pels vigilants de les zones d'estacionament restringit

Finalment, un comentari en relació amb el valor probatori de les denúncies formulades pels vigilants de les zones d'estacionament restringit i la sentència del Tribunal Suprem de 22 de setembre de 1999.

A l'informe corresponent a l'any 1995, arran d'una queixa presentada per un ciutadà, el Síndic va advocar per una mínima activitat probatòria que empari les denúncies formulades per aquests vigilants. A diferència de les denúncies formulades pels agents de l'autoritat, que gaudeixen de presumpció de veracitat, aquelles no tenen més valor que les formulades pels particulars, sempre que no s'aportin a l'expedient sancionador les proves complementàries que demostrin la infracció comesa (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 30, de 31 de març de 1996, pàgina 2282 i 2283).

A l'esmentada sentència, en el fonament jurídic sisè, el Tribunal Suprem considera, en la mateixa línia esmentada, que les denúncies efectuades per un controlador de trànsit tenen el valor probatori que pot tenir la denúncia formulada per qualsevol particular que n'observi la comissió, i serà una prova més a tenir en compte junt amb la resta d'elements.

A parer del tribunal, els problemes sorgeixen quan es pretén fonamentar una decisió sancionadora en la inversió de la càrrega de la prova que significa la presumpció de veracitat —que la llei reconeix únicament a les denúncies presentades pels agents de l'autoritat— prescindint de qualsevol altre element de valoració i, a

més, quan el denunciador no té aquesta condició d'autoritat.

Atès que l'ajuntament implicat no havia aportat cap altre element probatori i que el denunciador havia negat terminantment la realitat fàctica de les infraccions imputades, el tribunal considerarà que la imposició de la sanció basada únicament en la presumpció de veracitat, que la llei atribueix tan sols als agents de l'autoritat, vulnera el principi de presumpció d'innocència.

2.3. COORDINACIÓ ADMINISTRATIVA

Malgrat que la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, preveu que les administracions s'han de regir entre altres principis pel de coordinació administrativa, el cert és que tot sovint les reclamacions dels ciutadans responen a una manca de coordinació entre les diferents administracions públiques amb competències sobre una determinada matèria.

En ocasions, quan el ciutadà reclama l'actuació d'una determinada Administració pública veu com aquesta l'adreça a una altra Administració perquè la primera considera superat el seu àmbit de competències. Amb això s'obliga el ciutadà a formalitzar novament la petició davant d'aquesta segona Administració, que en ocasions també es creu incompetent.

No és estrany en el nostre ordenament jurídic que en un determinat àmbit substantiu incideixin diferents administracions públiques, sovint la local i l'autonòmica, i en ocasions, a més, l'Administració de Estat, central o perifèrica.

És per això que l'ordenament jurídic preveu els principis que han de regir les relacions entre aquestes administracions, però en tot cas el principi que ha de prevaler és el de l'eficàcia en l'actuació administrativa i salvaguarda de l'interès general.

Malgrat que la vigència d'aquests principis és reconeguda per totes les administracions públiques, el cert és que els ciutadans denuncien que en molts casos aquesta concurrència competencial condueix a una manca d'actuació de les administracions, que sovint perjudica el ciutadà.

En aquest informe es vol destacar la situació produïda en un municipi de Catalunya, que, en detectar que una plaga afectava la salut dels residents, s'adreçà al Departament de Sanitat i Seguretat Social, el qual el va remetre al d'Agricultura, Ramaderia i Pesca atès que el tractament requerit era fitosanitari. El Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca va donar informació sobre la plaga i sobre el tractament a efectuar, i així mateix va comunicar al municipi que era una plaga que n'afectava d'altres de la comarca i requeria un tractament conjunt, per la qual cosa aconsellava la intervenció del consell comarcal.

El municipi es va posar en contacte amb el consell comarcal per tal de determinar, mitjançant un conveni —instrument que és útil quan sobre una matèria incideixen actuacions de diverses administracions públiques— qui-

nes eren les actuacions que cada administració havia de dur a terme i fixar els mitjans a aportar per cadascuna.

La manca d'una àgil resposta del consell comarcal va provocar una situació de no actuació, que va tenir com a conseqüència que l'ajuntament s'adrecés al Síndic per demanar-li d'instar una solució ràpida a un assumpte que perjudicava la salut dels residents a la comarca i que no es resolía per la necessitat d'arribar a un acord entre diferents administracions (vegeu queixa núm. 1696/98).

Però si en aquest cas la concurrència competencial tenia com a resultat la manca d'actuació de les diferents administracions implicades, en altres casos el que s'ha produït és un encavalcament d'actuacions administratives.

Aquest és el cas plantejat per un grup de persones que denunciaven una reiteració, que consideraven injustificada, d'inspeccions administratives per al control de la pesca i comercialització del peix immadur.

D'acord amb la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional en les seves sentències, correspon a l'Estat la competència exclusiva en aigües exteriors, i a les comunitats autònomes la pesca en aigües interiors, marisqueig i aqüicultura i la competència de desenvolupament legislatiu en matèria d'ordenació del sector pesquer.

La publicació d'un codi de conducta per a una pesca responsable patrocinat per l'organisme de les Nacions Unides per l'alimentació (FAO) inclou tot un seguit de recomanacions per millorar les pràctiques extractives i la comercialització de productes de la mar, i posa de manifest la necessitat de dissenyar polítiques de pesca que facin compatible l'explotació dels productes de la mar amb la rendibilitat econòmica d'aquesta activitat.

La necessitat de preservar els productes de la mar, ja que no són il·limitats, ha comportat la creació per part del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca d'unitats que assumeixin la funció d'inspecció sobre la pesca, que no centren ja la seva activitat en el control de les característiques dels vaixells i de les arts de pesca, sinó que també incideixen en el control de la comercialització.

Aquest major control del resultat de l'activitat per part de les comunitats autònomes incideix en una activitat ja objecte de control d'altres administracions públiques, que són el Ministeri d'Agricultura i Alimentació i el Servei Marítim de la Guàrdia Civil, amb la consegüent queixa del sector, que considera excessiva la pressió inspectora que s'està duent a terme sense que, d'altra banda, el sector consideri que s'hagi obtingut un resultat en la política de control de la pesca.

En aquests casos de concurrència, el principi d'eficàcia en l'actuació de les diferents administracions públiques aconsella de preveure l'existència d'un òrgan de coordinació i cooperació que fixi els criteris d'actuació de cadascuna de les administracions responsables a l'objecte d'evitar duplicitats en les actuacions i aconseguir una major eficàcia.

En el cas objecte d'anàlisi, aquest òrgan va ser creat, però el cert és que la seva existència, que cal qualificar

de positiva, no ha conduït al resultat previst i, en conseqüència, el Síndic considera que, si bé és útil i positiva la creació d'aquests òrgans que reuneixen els responsables de la inspecció pesquera, cal dotar-los de mitjans per facilitar la consecució de l'objectiu per al qual van ser creats (vegeu queixa núm. 3664/98).

Queixa núm. 1696/98

Lluita contra les plagues

L'Ajuntament de Masquefa s'adreçà al Síndic de Greuges per demanar-li d'instar les administracions públiques a fi de protegir la població d'una plaga d'insectes simúlids, que provoca perilloses erupcions que exigeixen tractament mèdic i que afectaven molts ciutadans.

Aquesta plaga afectava altres pobles de la mateixa àrea, comarca de l'Anoia, i és per això que l'ajuntament sol·licità que es prenguessin mesures per endegar l'oportú projecte sanitari i fitosanitari.

El Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca va comunicar a l'ajuntament que les mesures de suport tècnic de lluita contra la plaga es durien a terme mitjançant el Consell Comarcal de l'Anoia.

El consell comarcal esmentat va informar d'una proposta de conveni entre el mateix consell, el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, la Caixa del Penedès i cinc municipis afectats per la plaga, entre els quals es troba l'Ajuntament de Masquefa, amb l'objectiu d'eradicar l'esmentada plaga i el compromís d'aconseguir les aportacions econòmiques necessàries entre les parts signants de l'acord.

En el moment de finalitzar la redacció d'aquest Informe, encara no s'ha signat el conveni.

Suggeriment al Departament Agricultura, Ramaderia i Pesca per activitat inspectora en matèria de pesca (Queixa núm. 3664/98)

La senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges per denunciar el procediment seguit per les administracions públiques per a la inspecció del peix immadur.

La promotora manifestà que es produeix una reiteració injustificada d'inspeccions sobre el mateix objecte i per part d'administracions diferents.

Aquesta concurrència en l'activitat inspectora és motivada pel repartiment efectuat entre l'Estat i la comunitat autònoma de les competències en aquesta matèria.

Les actuacions inspectores del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca es desenvolupen en dos àmbits ben diferenciats. Cal distingir, doncs, entre la pesca marina, entenen per tal el conjunt d'activitats directament relacionades amb l'extracció dels recursos pesquers fins a la primera venda, i la comercialització dels productes de la pesca quan ja són dins dels circuits del mercat interior.

En l'àmbit de la pesca marina i amb la finalitat de vetllar pel compliment de les normes que regulen les diverses modalitats de pesca i marineres, les activitats inspectores es desglossen al seu torn en dos camps

d'actuació: les actuacions en la mar sobre els mateixos vaixells de pesca i les inspeccions en terra, en el moll de descàrrega o a la llotja.

Pel que fa a la comercialització, es fan inspeccions en mercats majoristes, en establiments minoristes i en el transport per carretera dels productes de la mar.

Les inspeccions en l'àmbit de la pesca marítima als molls de pescadors i a les llotges, abans de la primera venda, se centren en la lluita contra la pesca i la descàrrega de peix, crustacis i molluscs de talla inferior a la reglamentària.

En mar, els esforços més grans es destinen a la vigilància dels fons on treballen les embarcacions de pesca professional, com també en el control de les zones i les èpoques de veda segons les diferents modalitats.

En l'àmbit de la comercialització dels productes de la mar es lluita contra la comercialització de peix de talla il·legal, amb la intenció de trencar alguna baula de la llarga cadena que constitueix la pesca, la venda i el consum de peix, crustacis i molluscs de talla il·legal o immadurs.

En l'àmbit de la comercialització, la Direcció General de Pesca Marítima promou inspeccions sistemàtiques al pas fronterer de la Jonquera (Alt Empordà), per tal d'evitar que es distribueixin en el mercat català i espanyol productes de la mar –procedents de països comunitaris o tercers– de mida inferior a la reglamentària.

El departament reconeix que es produeixen situacions de concurrència, i és per això, que per iniciativa de la Direcció General de Pesca Marítima del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, l'any 1997 es va impulsar l'òrgan tècnic de coordinació en matèria d'inspecció pesquera, que inicialment va aglutinar els governadors civils de Barcelona, Tarragona i de Girona, representants del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, representants de la Dirección General de la Marina Mercante, de la Guàrdia Civil, del responsable de la Unitat de Protecció dels Recursos Pesquers i del director general de Pesca Marítima del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Aquest òrgan va establir mecanismes de coordinació efectiva de les actuacions de vigilància i control de la pesca dutes a terme pels diferents cossos d'inspecció.

Periòdicament els responsables de la inspecció de pesca del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, amb participació del servei marítim de la Guàrdia Civil es reuneixen per tractar aspectes organitzatius de diferents necessitats i situacions en matèria d'inspecció pesquera.

El Síndic va suggerir al departament que intensifiqui les funcions d'aquest òrgan, per tal d'evitar que es produeixin duplicitats en aquesta activitat inspectora que multipliquen les molèsties als inspeccionats; però no l'eficàcia a assolir l'objectiu pretès.

El departament va indicar al Síndic que també per a ells era important assolir la màxima eficàcia en la funció inspectora i era amb aquesta finalitat que s'havia sol·licitat al Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació que s'establís una administració pesquera única a

Catalunya, però fins que això no sigui possible s'aniran potenciant les vies de comunicació i coordinació entre les administracions afectades.

2.4. AUTONOMIA LOCAL

La Constitució Espanyola consagra i garanteix l'autonomia local –articles 137, 140, 141 i 142-. Això comporta que les entitats locals siguin titulars d'un dret a l'autonomia constitucionalment reconegut i que se'ls asseguri allò que són els seus components essencials, la preservació dels quals es jutja necessària per assegurar els principis constitucionals.

La dificultat principal consisteix a determinar el contingut de l'autonomia local. És clar que l'autonomia local no es limita a la definició de l'àmbit competencial de les entitats locals, sinó que és aquest principi el que es configura en element delimitador de l'àmbit competencial.

No obstant la dificultat d'assenyalar els límits del concepte d'autonomia local, el que sí que és cert és que l'autonomia local comprèn dos aspectes, un de purament organitzatiu o d'estructura i un altre de caràcter competencial o de delimitació de l'àmbit de competències.

Aquests dos aspectes han estat aquest any objecte de qüestions davant de la institució del Síndic de Greuges.

En primer lloc, en relació amb l'aspecte estructural i organitzatiu, el Síndic va haver de pronunciar-se sobre una qüestió relativa a la segregació d'un municipi. Una comissió gestora pro-segregació d'un municipi de Catalunya es va adreçar al Síndic ja que entenia que s'havien produït dilacions excessives en la tramitació de l'expedient corresponent.

D'acord amb la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, el terme municipal pot ser objecte de segregació. La segregació comporta la creació de nous municipis i es pot dur a terme quan concorren determinats requisits que la mateixa llei preveu, i que bàsicament comporten la garantia de prestació pel nou municipi –quan la segregació té per objecte crear-ne un de nou– i pel municipi matriu, de les competències municipals.

La iniciació de l'expedient d'alteració dels termes municipals la pot efectuar, entre altres, una comissió promotora constituïda pels veïns. La instrucció de l'expedient en aquest cas correspon a l'ajuntament afectat per l'alteració del terme municipal. En el cas objecte d'anàlisi, aquest va demorar injustificadament la tramitació de l'expedient.

La tramitació es va reactivar a suggeriment del Síndic, si bé, quan això va succeir, va entrar en vigor la Llei 13/1998, que modificava els requisits per poder acordar la segregació d'una part del municipi i, concretament, establia com a requisit una població mínima de 2000 habitants.

La Comissió gestora va sol·licitar al Síndic que traslladés la qüestió al Defensor del Poble i li demanés d'interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la dis-

posició final de la llei modificadora, que declarava aplicables els nous requisits als procediments que s'estaven tramitant, la qual cosa afectava el cas en qüestió, vist que el tràmit de segregació s'havia iniciat abans d'entrar en vigor la reforma legislativa.

El Síndic, malgrat considerar que en aquest cas la retroactivitat que es despenia de la disposició final de la llei no vulnerava, contràriament al que sostenien els reclamants, l'article 9.3 del text constitucional, va donar trasllat de la petició al Defensor del Poble, el qual va decidir no interposar el recurs d'inconstitucionalitat perquè entengué que no s'havia produït cap vulneració dels drets del Títol I de la Constitució Espanyola, sinó que en tot cas, de donar-se alguna infracció constitucional seria del Títol VIII de la Constitució Espanyola referent a l'àmbit de l'autonomia local, que no justificava l'exercici de la seva legitimitació autolimitada a la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques (vegeu queixa núm. 1907/98).

En l'àmbit de l'autonomia local, el Síndic de Greuges ha tingut ocasió de pronunciar-se a partir de la queixa d'una organització associativa municipal que va considerar lesionada l'autonomia local quan el Parlament de Catalunya aprovà un projecte de llei que incidia en l'àmbit de les competències dels municipis, malgrat que el dit projecte no havia estat objecte de consulta als municipis, bé directament, bé a través d'òrgans bilaterals de relació entre l'Administració autonòmica i l'Administració municipal.

El Síndic va entendre, que malgrat que en aquest cas es tractava d'una llei d'acompanyament de la Llei de pressupostos, la tramitació com a projecte de llei era la que correspon al projecte de llei ordinari i, en conseqüència, i atès que incidia en l'àmbit de competències dels municipis, havia d'haver estat objecte de consulta als municipis, d'acord amb el que preveu la Llei 13/1998, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (vegeu queixa núm. 651/99).

Finalment, el Síndic vol assenyalar que l'aprovació de la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, que modifica la Llei orgànica del Tribunal Constitucional amb l'objecte d'introduir una via jurisdiccional davant d'aquest tribunal, perquè els ens locals, en defensa del principi d'autonomia local, puguin plantejar un conflicte davant d'aquest tribunal, pot ser un mitjà vàlid per configurar i delimitar l'abast de l'autonomia local. Caldrà esperar els resultats a què condueix aquest nou procediment.

Suggeriment a l'Ajuntament de Naut Aran per agilitar la tramitació d'un expedient de segregació d'una entitat municipal descentralitzada (Queixa núm. 1907/98)

La comissió gestora pro-segregació d'Arties-Garós que ha promogut la segregació d'aquesta entitat municipal descentralitzada del municipi de Naut Aran sollicità, en data 9 de juny de 1998, al Síndic de Greuges que instés la tramitació de l'expedient de segregació, ja que es constata que s'havien produït dilacions excessives i que hi havia un cert desconeixement de les administra-

cions afectades respecte a la tramitació d'aquest expedient.

L'esmentada comissió gestora va presentar un escrit de queixa davant d'aquesta Institució, amb data d'entrada 9 de juny de 1998, en relació amb l'excessiva demora en la tramitació de l'expedient de segregació per part de l'Ajuntament de Naut Aran, afectat per l'alteració del terme municipal en qüestió.

Estudiat el motiu de queixa, el Síndic va emetre una resolució de data 16 de setembre, per la qual es va suggerir a l'ajuntament, administració instructora del citat expedient, que reactivés la tramitació qüestionada, donant compliment a allò que estableixen els articles 16 i 21 del Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprovà el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals de Catalunya.

En data 5 d'octubre de 1998, es va rebre l'acord adoptat pel Ple de l'Ajuntament de Naut Aran, reunit el 16 de setembre, pel qual es reactivà l'expedient de segregació d'Arties. Amb això el Síndic va donar per finalitzada la seva intervenció.

L'entrada en vigor de la Llei 13/1998 i l'aplicació del que disposa la disposició final d'aquesta implica que, en el cas que ens ocupa, és requisit indispensable per a la segregació que el nou municipi, de conformitat amb la nova redacció de l'article 15 de la Llei 8/1987, tingui, com a mínim, una població de 2.000 habitants, i que el municipi del qual se segrega no baixi d'aquest mateix límit.

La memòria de la segregació presentada per la comissió promotora indicava que, l'any 1996, Arties-Garós tenia una població de 536 habitants, per la qual cosa no complia els requisits exigits pel nou article 15 de la Llei 8/1997, que és d'aplicació a l'expedient de segregació, en virtut d'allò que estableix el punt 2 de la disposició final de la Llei 13/1998.

Per tot això, en opinió de la comissió gestora pro-segregació d'Arties-Garós, aquesta disposició final vulnera clarament els drets del poble que la comissió representa, i va ser per això que, novament, la dita comissió es va adreçar al Síndic i va sol·licitar-li que trametés al Defensor del Poble la documentació necessària perquè aquest interposi un recurs d'inconstitucionalitat contra el punt 2 de la disposició final de la Llei 13/1998, de 19 de novembre, de modificació de la Llei 8/1997, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, en relació amb els requisits exigits per constituir nous municipis.

El punt 2 de la disposició final de la Llei 13/1998 estableix: «Els requisits establerts a la present llei són d'aplicació als expedients de constitució de municipis nous per segregació que es trobin en tramitació en el moment d'entrar en vigor la present llei».

En opinió de la comissió gestora pro-segregació d'Arties-Garós, aquesta disposició final constitueix una vulneració del principi de retroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals que proclama l'article 9.3 de la norma fonamental. El Síndic, tot i no compartir aquesta consideració, va donar tràmit a la petició sense valorar-ne el contingut.

El Defensor del Poble va comunicar al Síndic que no considerava oportuna la interposició del recurs d'inconstitucionalitat perquè no podia considerar-se vulnerat un dret dels previstos en el Títol I del text constitucional.

Queixa núm. 651/99

Participació dels municipis en l'elaboració de normativa que afecta el seu àmbit competencial

La Federació de Municipis de Catalunya es va adreçar al Síndic de Greuges exposant el seu desacord amb el procediment de tramitació de la Llei 25/1998, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro, ja que, malgrat que ha incidit en la modificació de lleis anteriors que són de gran transcendència per als municipis catalans, els ajuntaments no n'havien estat informats abans de l'aprovació de la llei.

Aquest projecte de llei va ser objecte de dictamen del Consell Consultiu (vegeu Dictamen 210 BOPC núm. 359 de 29 de desembre). En el seu dictamen el Consell Consultiu entra a valorar la tècnica jurídica de les anomenades lleis d'acompanyament dels pressupostos.

Les limitacions que la Constitució assenyala a les lleis de pressupostos, que han estat interpretades pel Tribunal Constitucional, van fer que es limités el contingut d'aquestes lleis i, en conseqüència, es traslladessin aquestes qüestions que, sense connexió directa amb els ingressos i les despeses, les venien acompanyant a un text normatiu diferent que es tramita conjuntament amb la llei de pressupostos.

Malgrat aquesta característica, es tracta de lleis ordinàries a les quals no són d'aplicació les peculiaritats de les lleis de pressupostos. Aquestes lleis, com bé assenyala el Consell Consultiu en el seu dictamen, no tenen un contingut uniforme: aquesta n'és la característica principal. Si a la diversitat de contingut hi afegim la seva tramitació paral·lela a les lleis de pressupostos i, en conseqüència, pel tràmit d'urgència, el resultat són unes lleis que no han estat exemptes de crítiques, que el dictamen del Consell Consultiu resumeix en les següents paraules:

«Adulteració de les finalitats de la llei per manca de connexió directa amb la llei de pressupostos; descol·locació, normativa que afectaria a la seguretat jurídica; tramitació que, més per motius fàctics que de dret, reduiria il·legítimament el poder legislatiu pel fet de trencar el principi d'especialitat i de competència del treball parlamentari i que, a més, vulneraria *de facto* la necessària reflexió i la llibertat decisòria, pròpies d'una veritable tasca legisladora, degut a la rapidesa apresada de la tramitació d'urgència.»

Malgrat aquestes afirmacions, el Consell Consultiu considera que no li correspon, com tampoc no correspon a aquesta Institució, analitzar el procediment de tramitació d'aquestes lleis.

No obstant això, el Síndic vol assenyalar que la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic, en el seu article 66 fa extensiu als projectes de llei el requisit que la llei fixa a les disposicions de caràcter general

que obliga que vagin acompanyats en la seva tramitació d'una documentació relativa, entre d'altres aspectes, a les consultes efectuades. Aquesta previsió es concreta en el cas de les competències dels municipis en l'obligació d'informació de l'activitat que tingui especial incidència en l'àmbit local, entenem que incloent-hi l'activitat legislativa. En conseqüència, el Síndic considera que, amb caràcter general, i sens perjudici del que es pugui preveure amb normativa més específica, cal informar els ens locals de les iniciatives legislatives que incideixin en el seu àmbit de competència. És precisament per dur a terme aquest tràmit que, entre d'altres funcions, s'atribueix a la Comissió de Govern Local la funció d'informar dels avantprojectes de llei que afectin el règim local.

Correspon als diferents òrgans del Parlament analitzar si els projectes de llei –també el de la llei d'acompanyament– compleixen els tràmits que la llei preveu. En tot cas, el Síndic vol afirmar que res no permet obviar el tràmit de l'informe de la Comissió de Govern Local en el cas de les lleis d'acompanyament quan el seu contingut incideix en l'àmbit del règim local.

2.5. DRETS ELECTORALS

La convocatòria durant el darrer any de dos processos electorals –les eleccions municipals i les eleccions autonòmiques– ha provocat, com en convocatòries anteriors, que s'adrecessin al Síndic queixes dels ciutadans que han vist negat el seu dret de participació en aquests processos i als quals no s'ha permès l'exercici del dret de sufragi actiu previst en el text constitucional.

L'article 23 de la Constitució Espanyola assenyala en el seu primer apartat que els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà dels seus representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal.

En aquest article es reconeix un dels drets que encarnen la participació política dels ciutadans en el sistema democràtic, en connexió amb els principis de sobirania popular i pluralisme polític; l'altre dret el configura el sufragi passiu.

El dret a participar en els assumptes públics, a més que es pot dur a terme directament, es pot també exercir quan així correspongui per mitjà de representants lliurement elegits.

Aquest dret fonamental que configura el nostre Estat com a Estat social i democràtic de dret, té per àmbit material, en primer lloc, la participació en la designació de les Corts Generals, que, d'acord amb l'article 66 de la Constitució Espanyola, són la representació del poble, però sens dubte comprèn també, tal com assenyala el Tribunal Constitucional en la sentència 51/1984, la participació en el govern de les entitats en què s'organitza territorialment l'Estat, és a dir, comunitats autònomes i ajuntaments.

La importància d'aquest dret per a la configuració del sistema democràtic fa especialment greus les situacions en què, per una incorrecta actuació administrativa, jus-

tificada, a vegades, en una falta de mitjans, els ciutadans són privats de l'exercici del dret al sufragi.

Els ciutadans que volen exercir el dret de vot han d'estar inclosos en les llistes del cens, i és per això que, abans d'exercir el dret de vot, però ja quan el procés s'ha iniciat amb la convocatòria d'eleccions, els ciutadans poden revisar les dades amb què consten en el cens, ja que d'aquesta inclusió dependrà el possible exercici del dret.

Un cop exposades les llistes del cens, els ciutadans que hi veuen objeccions formulen les seves reclamacions davant l'ajuntament, el qual les trasllada a la corresponent oficina del cens electoral, perquè, si escau, hi puguin ser rectificades.

En el cas objecte de queixa els ciutadans van formular la reclamació dins del termini, però l'ajuntament va donar-ne trasllat fora del termini i, en conseqüència, l'oficina del cens no la va admetre.

La decisió de no incloure els ciutadans al cens va ser objecte de recurs jurisdiccional, en el qual es reconegué als afectats el dret a sufragi actiu, però en un dels casos la sentència –que el dia de les eleccions només havia estat notificada al ciutadà, però no a l'ajuntament ni a l'oficina del cens– no va ser admesa per la mesa electoral corresponent com a títol vàlid per exercir el dret de vot d'un ciutadà no inclòs en el cens; en l'altre cas el president de la mesa sí que va permetre l'exercici del dret.

D'aquest diferent criteri no es pot responsabilitzar el president de la mesa. El nostre sistema electoral no preveu l'existència d'una Administració electoral especialitzada, sinó que les meses són integrades per ciutadans elegits escollits per sorteig als quals se'ls ha de donar la deguda assistència, la qual no es va produir en aquest cas.

El Síndic va adreçar-se a l'ajuntament i a la delegació provincial de l'oficina del cens per instar-los a adoptar, especialment en el primer cas, una actuació més respectuosa amb l'exercici del dret, de forma que la invocada manca de mitjans per part de l'Administració local no comportés la presentació fora de termini d'unes reclamacions davant de l'oficina del cens (vegeu queixa núm. 2793/99).

També en relació amb els processos electorals, el Síndic vol destacar les queixes rebudes de persones que de forma reiterada han de formar part de les meses electorals.

La participació en les meses es fa per elecció entre ciutadans censats en una determinada secció de les que configuren les circumscripcions electorals. La designació es fa per sorteig públic entre les persones censades de la secció que siguin menors de 65 anys i que sàpiquen llegir i escriure.

El cert és que amb una certa freqüència hi ha ciutadans que han format part repetidament de les meses i que dubten del sistema emprat pels ajuntaments per a l'elecció.

En aquests casos el Síndic s'ha adreçat a l'ajuntament demanant de ser informat del sistema seguit i per ana-

litzar si aquest sistema preveu que el nombre de probabilitats de sortir escollit membre de la mesa és igual entre tots els ciutadans censats que compleixen els requisits (vegeu queixa núm. 3022/99).

En relació amb els processos electorals, aquest any el Síndic vol destacar dues queixes rebudes que no afecten el dret de sufragi actiu, sinó els compromisos que les diferents forces polítiques assumeixen durant la campanya electoral.

Ja en altres ocasions, aquesta Institució ha rebut comunicacions de ciutadans que consideraven que els diferents partits polítics, coalicions o agrupacions d'electors no compleixen els compromisos que han assumit amb els ciutadans durant la campanya electoral.

En aquests casos el Síndic ha recordat als ciutadans que els compromisos assumits per les diferents forces polítiques no són jurídicament exigibles ni tampoc fiscalitzables per la Institució, ja que responen a prioritacions de l'acció de govern (vegeu queixa núm. 3377/99).

Per aquest mateix motiu, el Síndic no es va considerar competent per fiscalitzar el compliment dels compromisos electorals d'un partit polític que, en presentar-se a les eleccions al Parlament de Catalunya, pretenia que el Síndic fos garant del compliment dels compromisos i les promeses electorals que el dit partit considerava innegociables i, per tant, de compliment obligatori en cas d'un pacte de govern amb d'altres forces polítiques.

El Síndic, malgrat reconèixer la importància del compromís entre els candidats i els electors en un sistema democràtic en què els ciutadans participen en els assumptes públics mitjançant els seus representants, considerarà que, en aquest cas, el control d'un compromís autoimposat per un partit que concorria en unes determinades eleccions excedeix l'àmbit competencial de la Institució (vegeu queixa núm. 2975/99).

Queixa núm. 2793/99

Exercici del dret de vot

Dos ciutadans s'adreçaren al Síndic de Greuges davant la negativa de la delegació provincial de l'oficina del cens electoral a admetre les seves reclamacions d'inclusió en el cens electoral de Montgat, per presentació fora de termini de la reclamació.

Els ciutadans van presentar la reclamació dins del termini, però l'ajuntament la va trametre fora de termini a la delegació.

Malgrat que els ciutadans van reclamar judicialment i van obtenir sentència favorable, un d'ells no va poder exercir el dret de vot perquè no ho va autoritzar el president de la mesa, en no figurar inscrit en el cens. El Síndic va comunicar aquesta circumstància al titular de l'òrgan jurisdiccional que va dictar la resolució que fou inexecutada.

El Síndic es va adreçar a la delegació provincial de l'oficina del cens i a l'Ajuntament de Montgat.

La delegació va informar el Síndic de la tramitació efectuada, però sense indicar la conclusió a que havia

arribat –amb tot, el president de la mesa va confirmar la versió donada pels autors de la queixa i la decisió presa, atès que el ciutadà no estava inclòs al cens.

L'ajuntament s'excusà en la manca de mitjans per dur a terme una tramitació més àgil.

El Síndic va comunicar a l'ajuntament que el dret dels ciutadans a participar en els afers públics, mitjançant l'exercici del dret de sufragi, és reconegut com a dret fonamental dels ciutadans a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola. Un dels mecanismes previstos per garantir l'exercici d'aquest dret és la reclamació administrativa en període electoral a fi d'aconseguir la inclusió en el cens. Aquest procediment és regulat per l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda del dia 21 de març de 1991.

Aquesta ordre estableix que les reclamacions es formulen als ajuntaments, els quals han de trametre l'imprès, de forma immediata, a la delegació provincial de l'oficina del cens electoral. Així mateix, les reclamacions han d'entrar a la delegació abans de les dotze hores del dia catorzè anterior a la convocatòria del procés electoral.

El termini per presentar les reclamacions a l'oficina del cens, finalitzava a les dotze hores del dia 7 de setembre. Els promotors havien presentat la reclamació per a inclusió en el cens el dia 4 de setembre a les oficines municipals.

En la resposta a l'ajuntament, el Síndic manifestà que tot i la pràctica prudent i encertada d'esperar fins al darrer moment per presentar el conjunt de reclamacions dipositades pels ciutadans, en aquesta ocasió, per causes d'ordre intern de l'oficina administrativa, les reclamacions no es presentaren a l'oficina del cens a Barcelona fins al matí del dia 10 de setembre. Això provocà la inadmissió de la reclamació.

La certificació censal no pot substituir el procediment d'inclusió en el cens electoral, ja que aquesta, tal com està regulada a la instrucció de la Junta Electoral Central de 29 d'abril de 1991, té per finalitat acreditar les dades que ja figuren inscrites al cens, però no a la llista facilitada a la mesa electoral, i no es pot certificar res que no estigui inscrit.

En conseqüència, la manca d'adequada diligència dels serveis municipals de l'ajuntament i, possiblement, la confiança de poder utilitzar, en darrer terme, un instrument d'esmena que no era l'adequat va provocar que l'autora de la queixa no pogués exercir el dret fonamental de sufragi.

L'ajuntament ha informat el Síndic que s'han fet correccions en la gestió per tal d'evitar que una situació com la plantejada en l'escrit de queixa es torni a repetir.

Queixa núm. 3022/99

Participació en les meses electorals

La senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges sol·licitant la seva intervenció en relació amb el procediment de sorteig per participar a les diferents meses electorals.

Davant la seva reiterada participació en diferents processos electorals, va adreçar-se a l'Ajuntament de Barcelona, que la va enviar a l'oficina del cens, des d'on la van enviar a la junta electoral, la qual, la remeté novament a l'ajuntament.

El Síndic va demanar informe a l'ajuntament sobre el procediment seguit i, en el cas que fos us sistema informàtic, en demanà les característiques en allò que fa referència a l'aplicació de la decisió aleatòria.

L'ajuntament informà que a les dependències de l'Institut Municipal d'Informàtica de Barcelona es constituïx la comissió designada per decret d'alcaldia, a fi de procedir al sorteig públic per escollir als components de les meses electorals que s'hauran de formar amb motiu de la convocatòria de les eleccions.

Oberta la reunió per la presidència, i d'acord amb la normativa establerta per l'article 26 de la Llei orgànica de règim electoral general, es procedeix a l'elecció d'entre els electors que per llur titulació, professió o formació són qualificats per ser nomenats presidents o vocals de mesa, i s'acorda per unanimitat el sorteig per cada component de la mesa, d'acord amb el següent procediment:

1. Insaculació per extracció de les boles contingudes en un bombo, que conté boles del 0 al 9, i representa les centenes, les desenes i les unitats.
2. S'extreu en primer lloc, la xifra de les centenes i, després, la de les desenes i la de les unitats, successivament. Després de cada extracció s'hi retorna la bola. El número resultant indica el número corresponent al president titular de totes les meses. Per designar els seus suplents, es busca el cinquè i el desè posteriors. En cas que les tres xifres siguin 0, es repeteix l'extracció.
3. Per designar el primer vocal i els seus suplents, se segueix el mateix procediment.
4. Per designar el segon vocal i els seus suplents, se segueix el mateix procediment.
5. Si un resultat ultrapassa la xifra d'electors capacitats de la secció, continua el recompte per l'inici de la llista, fins a obtenir el número d'un elector contingut al cens.

El Síndic valorà l'actuació de l'Administració com a correcta.

Queixa núm. 3377/99

La cobertura de la Gran Via de Barcelona en el seu tram corresponent a l'autopista A-19 com a compromís electoral

La denominada Plataforma Cívica pel Cobriment de la Gran Via es dirigí al Síndic sol·licitant la seva mediació davant les administracions responsables, a fi d'aconseguir l'execució de la cobertura de l'avinguda en el tram coincident amb l'autopista A-19.

Una representació dels membres de l'esmentada plataforma va visitar la Institució i hi tingué una entrevista tot exposant les raons i el contingut de la seva pretensió.

Els promotors de la queixa van descriure les molèsties que els ocasiona el soroll dels vehicles que circulen per aquesta via d'accés i sortida a Barcelona, soroll que es veu incrementat per la velocitat a què circulen i que és manifestament superior a l'establerta per la resta de vies urbanes de la ciutat. A aquestes molèsties cal afegir els problemes de connexió entre diferents àrees del barri, provocats per la barrera que significa la Gran Via en aquest tram.

Al llarg dels mesos anteriors a la celebració de la consulta electoral per a l'elecció dels nous ajuntaments, la plataforma havia obtingut de diferents partits polítics i coalicions electorals manifestacions escrites de suport a la seva pretensió de cobertura i, en ocasions, compromisos concrets d'executar les obres, cas que assolissin responsabilitats de govern.

Els interessats demanaven la mediació del Síndic per tal d'aconseguir de les diferents administracions el compliment dels compromisos polítics citats.

En la seva resposta escrita, el Síndic, després de reconèixer la lícita pretensió a una millor qualitat de vida, afegia que, afortunadament, la major consciència social, tant de la població en general com de les administracions públiques, reclamant un creixement sostenible i respectuós amb les persones i amb la natura comença a aconseguir importants modificacions en els hàbits socials i en els criteris de gestió de l'interès públic.

No obstant, a la vista de la naturalesa dels compromisos que els promotors demanaven que fossin complerts, el Síndic els manifestà que les definicions i prioritacions de les accions de govern de les diferents administracions responen a criteris d'oportunitat política. Entre aquests es troben el programa del grup polític que pot governar amb majoria suficient o coalitzat, i la relació entre les diferents necessitats socials i les disponibilitats pressupostàries. Aquest àmbit, i aquell que pugui correspondre a les actuacions i compromisos dels partits polítics i coalicions electorals, resten al marge de la capacitat supervisora del Síndic de Greuges.

En conseqüència, es comunicà als promotors que, pel que feia a la seva demanda perquè el Síndic medies en l'assumpció per part de les administracions públiques de determinats compromisos polítics, aquesta Institució no iniciaria cap intervenció expressa.

Ara bé, atesa la importància dels problemes que poden ocasionar als veïns les grans infraestructures públiques de transport, el Síndic els féu avinent que es reservava la possibilitat d'incloure una reflexió sobre aquest afer en el seu Informe al Parlament de Catalunya. Aquesta consideració s'incorpora en el capítol de Medi Ambient d'aquest Informe.

Queixa núm. 2975/99

Compliment dels compromisos electorals

El 13 d'octubre de 1999, l'illustre senyor Josep Lluís Carod-Rovira, secretari general d'Esquerra Republicana de Catalunya, va fer arribar al Síndic de Greuges un escrit amb el següent contingut:

«[...] Una de les indefensions més habituals dels ciutadans davant dels seus representants polítics és la de no poder passar comptes sobre les promeses electorals que s'han realitzat. L'abús del recurs a la promesa que no es pensa complir és una de les fonts del desencant d'una bona part de la ciutadania amb el sistema política parlamentari.

»Des d'Esquerra Republicana de Catalunya i al davant d'unes eleccions on la política de pactes posterior ha estat el centre d'atenció electoral, creiem que tot el que sigui introduir dosis de transparència i rigorositat al capteniment dels partits polítics, és una contribució a l'enfortiment de la democràcia. És, en realitat, fer entrar l'aire fresc als compromisos electorals. Per això, us lliurem en nom de la direcció del partit el plec de condicions formals i de continguts programàtics de mínims que per ERC seran irrenunciabls a l'hora d'acordar entrar a governar amb d'altres partits. En cas d'acord, aquestes condicions si no són acomplertes per part de l'altre o altres partits del govern conjunt, comportaran la seva rescissió.

»Entenem que tot i que la legislació vigent sobre la sindicatura de greuges no contempla explícitament la potestat d'exercir de notari de compromisos polítics davant l'elector, és la institució que per la seva funció de defensor del ciutadà li podria correspondre en una interpretació avançada i generosa de la llei. Per això Esquerra Republicana de Catalunya, en cas d'incompliment de la promesa electoral, es sotmetrà a l'arbitratge del Síndic de Greuges de Catalunya, amb independència de la potestat de l'esmentada institució d'incloure en el seu informe anual al Parlament de Catalunya, el resultat de la seva intervenció, fent-la així, pública i notòria.»

L'endemà, el Síndic va correspondre a aquest escrit en els termes següents:

«[...] Acuso recepció del vostre escrit de data d'entrada al registre 13 d'octubre d'enguany, que m'heu tramès en nom de la direcció del partit conjuntament amb un document on consten les condicions, formals i de contingut programàtic mínim, que us heu autoimposat per a tancar un pacte de govern amb d'altres partits, després de les eleccions al Parlament de Catalunya del proper dia 17 d'octubre de 1999.

»Tot seguit us faig avinents les meves consideracions al respecte (...).

1. Un element fonamental del sistema democràtic és el compromís entre els candidats i els seus electors.

2. Circumstàncies com ara el no compliment o la substancial modulació de promeses electorals que semblaven cabdals, han suscitat un debat social. En alguns moments, a través d'aquest debat, s'ha discutit sobre quins mecanismes es podrien articular per augmentar l'exigibilitat dels compromisos anunciats durant les campanyes electorals. Un increment d'exigència, però, que s'ha defensat que no hauria d'alterar el principi que els diputats no estan vinculats per un mandat imperatiu –article 31.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en endavant l'Estatut.

3. L'esmentat debat no ha donat lloc, fins ara, a la delimitació de cap acció susceptible de ser exercida per l'electorat o per alguna instància encarregada de vetllar pels compromisos electorals, llevat de la que es pugui canalitzar a través de la creació d'un determinat estat d'opinió. El moment en el qual l'elector pot valorar, amb efectes jurídicament vinculants, la tasca dels electes i per tant el grau de compliment dels seus compromisos és quan es celebren les següents eleccions.

4. El cas que ens heu plantejat implica la demanda d'una actuació que es pot entendre que té per finalitat enfortir la convivència democràtica. La missió estatutària del Síndic de Greuges és, com sabeu, la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans, els quals adquireixen una especial significació en un estat social i democràtic de dret.

5. Aquesta missió, establerta a l'article 35 de l'Estatut; l'especial vinculació del Síndic de Greuges amb el Parlament, que representa el poble de Catalunya –article 30 de l'Estatut–; i la independència i objectivitat amb què ha de desenvolupar les seves funcions –articles 1.2 i 9 de la seva llei reguladora–, que vénen garantides pel més estricte règim d'incompatibilitats possible, entre les quals l'afiliació a partits polítics –article 8 de la mateixa llei que l'institueix–, són raons que recolzarien la demanda que ens heu formulat per tal que fem de fedatari d'un vostre compromís amb l'electorat.

»Tot i això, no es pot oblidar que una Institució té les competències que l'ordenament jurídic li atorga i que la vigent Llei reguladora del Síndic de Greuges de Catalunya, Llei 14/1984, de 20 de març, no li dona atribucions com a garant de compromisos electorals. En conseqüència, com a Síndic de Greuges, conservaré en el nostre arxiu, la petició que ens heu formulat, així com la documentació que l'acompanya; però no efectuaré cap pronunciament al respecte, ni abans ni després de les eleccions al Parlament de Catalunya del 17 d'octubre de 1999. « [...]

3. CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA. EXPROPIACIÓ I RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

3.1 CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA

En l'apartat de contractació administrativa s'inclouen les queixes relatives als procediments de contractació que duen a terme les diferents administracions públiques, però també altres qüestions que plantegen els règims de concessió.

3.1.1 Tipus de contractes i règim jurídic aplicable

En relació amb l'àmbit estricte de la contractació administrativa, el Síndic vol destacar aquest any les queixes produïdes referents a la classificació dels contractes. La Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques, preveu diferents tipus de contractes i determina quin n'és l'objecte en cada cas; alhora, defineix el marc jurídic de relacions derivat de cadascun.

Malgrat aquesta definició, en determinats casos no resulta absolutament clar quin és el tipus de contracte

vàlid per fixar un determinat règim de drets i obligacions.

Aquesta indefinició té importants conseqüències jurídiques, ja que, en casos com el que hem recollit, de la determinació del tipus de contracte, en dependran els requisits de capacitat del contractista, de forma que una incorrecta classificació pot comportar que un contractant sigui exclòs d'un procediment de contractació.

El dubte es produïa en aquest cas entre un contracte de serveis i un contracte de prestació de serveis públics per a la gestió d'un menjador social. (vegeu queixa núm. 1200/99)

El Síndic va entendre que la qualificació jurídica del contracte és una decisió que, si bé correspon a l'òrgan de contractació, no es pot qualificar de potestativa, sinó que es tracta d'una actuació administrativa en exercici d'una potestat reglada, respecte a la qual el Síndic pot intervenir per garantir el respecte a l'ordenament jurídic.

La Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, en el seu informe 5/1998, de 30 d'octubre, sobre els elements definidors dels contractes de gestió de serveis públics i de serveis, va tenir ocasió de manifestar-se en aquest sentit en els termes següents:

«[...] 2. La qualificació jurídica i tipificació d'un contracte és realitzada per l'òrgan de contractació en iniciar la tramitació de l'expedient administratiu una activitat en la que no pot haver discrecionalitat per part de l'òrgan de contractació en virtut de concretes conveniències, sinó que, tot al contrari, s'haurà d'incardinar l'activitat de l'objecte contractual d'acord amb les categories contractuals regulades en la LCAP i normes complementàries. La qualificació jurídica d'un contracte és una expressió del principi de sotmetiment de l'activitat de l'Administració a la legalitat. Aquesta qualificació jurídica no és intranscendent, doncs determinarà el règim jurídic del contracte i les obligacions i drets específics dels contractistes i l'Administració Pública...».

Els articles 155 i 156, de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques –LCAP– conceptuen el contracte de gestió de serveis públics com aquell en el qual l'Administració encarrega a una persona, natural o jurídica, la gestió d'un servei públic, que hi tingui competència, i que és necessari que aquest servei públic tingui prèviament un règim jurídic configurat que determini el seu abast material, la prestació concreta al ciutadà i la titularitat de la competència.

De conformitat amb l'article 197.3 de la LCAP, són contractes de serveis els que tenen per objecte un seguit d'activitats que s'hi detallen i que tenen per finalitat principal complementar el funcionament de l'Administració. Concretament, en el paràgraf a) d'aquest article s'indica que són contractes de serveis els d'objecte tècnic, econòmic, industrial, comercial o qualsevol altre de naturalesa anàloga, sempre que no es trobin compresos en la resta de contractes típics regulats per la LCAP.

En l'esmentat informe 5/98, la Junta Consultiva de Contractació de la Generalitat de Catalunya expressa la

distinció entre aquestes dues categories contractuals en els termes següents:

«...el contracte de gestió de serveis públics té com a objecte contractual la gestió indirecta per l'empresa d'un servei públic que es presta als ciutadans, que està configurat en norma jurídica prèvia com una competència administrativa i és susceptible d'explotació econòmica, mentre que el contracte de serveis té com a objecte una prestació complementària per al propi funcionament de l'Administració...»

El Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials, té per objecte ordenar, estructurar, promoure i garantir el dret dels ciutadans a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública en l'àmbit territorial de Catalunya.

El capítol I del títol 2 d'aquest decret legislatiu regula les competències públiques en l'àmbit dels serveis socials i determina les que corresponen al Govern de la Generalitat, al departament competent en matèria d'assistència i serveis socials, a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, als consells comarcals i als ajuntaments.

El Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials descriu detalladament el contingut de cadascun dels serveis socials i les concretes activitats que presten.

L'article 32 del Decret Legislatiu 17/1994, que regula la col·laboració amb la iniciativa privada en el camp dels serveis socials, estipula que les administracions públiques actuants en l'àmbit d'aquesta llei poden concertar la gestió de serveis sobre els quals tinguin competència, d'acord amb el que estableix la normativa reguladora de la gestió dels serveis públics, amb entitats privades. Així mateix, també poden concertar convenis de col·laboració amb les entitats d'iniciativa social, o cedir-los els equipaments que considerin oportuns per complir els serveis socials establerts per aquesta llei.

L'article 35 del Decret 284/1996 concreta aquest règim jurídic aplicable a la col·laboració amb la iniciativa privada en els següents termes:

«La cooperació i col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i la iniciativa privada es durà a terme mitjançant:

- a) Contractació de gestió de serveis públics en les modalitats previstes a l'ordenament de contractes de les administracions públiques.
- b) Convenis de col·laboració per al manteniment dels serveis socials d'iniciativa social, en els termes establerts a l'article 45.
- c) Subvencions, en els termes fixats anualment a les bases reguladores de les convocatòries corresponents, amb subjecció a la corresponent Llei de pressupostos.»

Finalment, la disposició addicional 2a del Decret 284/1996 estableix el traspàs dels serveis socials d'atenció primària als municipis de més de 20.000 habitants.

En el cas que ens ocupa, el traspàs de la gestió del menjador del Clot a l'Ajuntament de Barcelona es va efectuar mitjançant el Decret 292/1998, de 2 de novembre.

D'acord amb tot el que s'ha exposat, el Síndic entén que l'activitat que conforma l'objecte del contracte, tant des de la perspectiva de la normativa aplicable en matèria de contractació administrativa com tenint en compte el règim jurídic aplicable en matèria de serveis socials, s'ha d'encabir en la categoria jurídica de contracte de gestió de serveis públics.

El Síndic va considerar que s'estava davant un contracte de prestació de serveis públics i es va oferir a mediar per trobar una solució al conflicte plantejat.

En l'àmbit dels contractes de gestió de serveis públics, les queixes que s'han plantejat posen de manifest l'actuació incorrecta de l'Administració, que sovint prescindeix del règim jurídic fixat en el mateix contracte.

En el cas objecte de queixa, l'Administració va decidir tancar les instal·lacions a les quals s'havia contractat la prestació d'un servei públic, sense notificar-ho al titular de la concessió de l'explotació del servei.

El Síndic va considerar que malgrat haver-se superat àmpliament el termini de vigència de la concessió, la continuïtat en la prestació del servei era coneguda i consentida per la mateixa Administració concedent i, en conseqüència, no podia procedir al tancament de les instal·lacions al·legant la manca de títol que emparés l'activitat.

El Síndic considerarà, doncs, incorrecta l'actuació de l'Administració i li va suggerir que estudiés l'oportunitat d'indemnitzar el titular de la concessió (vegeu queixa núm. 2335/98).

Queixa núm. 1200/99

Qualificació d'un contracte

Una associació i una cooperativa s'adreçaren al Síndic de Greuges exposant la seva disconformitat amb la decisió del municipi, que, mitjançant Decret de l'alcaldia de data 24 de desembre de 1998, va declarar exclosa la proposició presentada per una societat cooperativa, en el procediment de licitació obert per adjudicar el contracte per a la prestació del servei de gestió del menjador social del Clot, de Barcelona, pel fet que la dita empresa no disposava del document de classificació empresarial exigint en el plec de clàusules per poder contractar amb l'Administració.

Els promotors de la queixa fonamentaven la seva discrepància amb la decisió municipal amb les argumentacions següents:

1. La qualificació jurídica del contracte objecte de licitació era incorrecta, atès que de conformitat amb el marc legal vigent es tractava d'un contracte de gestió de serveis públics, no pas d'un contracte de serveis.

En aquest sentit, si el contracte s'hagués tipificat com de gestió de serveis públics, la classificació empresarial no hauria estat exigible per poder contractar amb l'Administració.

2. La clàusula 24a del Plec de clàusules administratives particulars regulador del present contracte admetia substituir la classificació per documents acreditatius de la solvència econòmica i professional.

3. La cooperativa havia executat el servei de gestió del menjador social del Clot des de l'any 1995, amb el doble objectiu de donar menjar a les persones necessitades i d'oferir un tractament sociosanitari individualitzat per resoldre les situacions d'alcoholisme i altres dependències. D'altra banda, pràcticament tots els treballadors de la cooperativa són exalcohòlics de Barcelona que superen l'última etapa de rehabilitació i reinserció laboral prestant-hi serveis.

El Síndic entén que l'activitat que conforma l'objecte del contracte, tant des de la perspectiva de la normativa aplicable en matèria de contractació administrativa com tenint en compte el règim jurídic aplicable en matèria de serveis socials, s'ha d'encabir en la categoria jurídica de contracte de gestió de serveis públics.

Aquesta qüestió jurídica tenia, en el present cas, uns efectes importants. Si el contracte s'hagués qualificat de gestió de serveis públics, la cooperativa reclamant s'hi hauria pogut presentar i, segons informe tècnic que figurava en l'expedient, la seva oferta era la més avantatjosa.

Atès que hi havia un procediment jurisdiccional iniciat, el Síndic es va oferir a fer una tasca de mediació que posés fi al conflicte. Aquesta possibilitat no va ser admesa per l'Ajuntament de Barcelona.

Suggeriment a l'Ajuntament de Barcelona per tal que tramiti un procediment de tancament de les instal·lacions d'uns serveis públics (Queixa núm. 2335/98)

Dos ciutadans s'adreçaren al Síndic de Greuges per manifestar la seva discrepància respecte a l'adopció de la mesura de tancament del servei municipal d'evacuadoris públics i dutxes del local situat a la plaça Urquinaona. El tancament de l'esmentat local per part de l'Ajuntament es va efectuar sense cap notificació prèvia, malgrat que funcionava amb compliment de les condicions d'arrendament.

Els autors de la queixa van sol·licitar a l'Ajuntament la suspensió d'aquest tancament, i van aportar un plec de signatures dels usuaris habituals d'aquest servei que abonaven aquesta petició. Segons els promotors de la queixa, no han rebut resposta a aquestes sol·licituds.

D'altra banda, els promotors aportaren al Síndic una còpia de la notificació de l'acord adoptat per la Comissió Municipal Permanent de l'Ajuntament de Barcelona, de data 13 d'abril de 1984, pel qual es contractava la prestació del servei municipal d'evacuadoris públics, mitjançant l'arrendament dels elements i instal·lacions existents en el local de la plaça Urquinaona.

A l'informe facilitat pel cap de la secretaria tecnicojurídica del districte de l'Eixample, s'indicà al Síndic de Greuges que l'Ajuntament havia decidit tancar aquest servei públic de la plaça Urquinaona, secció homes, seguint la política municipal de substituir aquestes instal·lacions per unes de més modernes consistentes en

cabines a la superfície i, a la vegada, per dur a terme la futura remodelació de la plaça Urquinaona.

D'altra banda, l'esmentat informe confirma l'existència d'una concessió per a l'explotació d'aquest servei a favor del promotor de la queixa i de tres persones més, des de l'any 1984, però s'afirma que aquesta tenia una vigència de quatre anys i, per tant, en el moment del tancament de la instal·lació no hi havia cap títol que emparés l'activitat.

El Síndic va considerar que si bé era cert que el contracte administratiu preveia la durada del contracte, que va finalitzar l'any 1988, l'autor de la queixa va continuar prestant el servei durant quasi deu anys més, amb el coneixement de l'Administració, que era qui facilitava, d'acord amb el contracte, els serveis d'aigua i llum necessaris.

Malgrat no qüestionar els motius d'oportunitat que van portar l'Ajuntament a decidir el tancament, el Síndic no va considerar correcta la forma en què s'havia dut a terme aquesta decisió, ja que no es va efectuar cap notificació prèvia al tancament ni es va cancel·lar ni retornar la garantia oportunament constituïda.

En conseqüència, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament que esmenés els errors formals, retornés la garantia i, si esqueia, valorés l'oportunitat d'indemnitzar l'autor de la queixa. L'Ajuntament no ha donat resposta al Síndic, tot i que se'ls hi ha recordat en diverses ocasions aquest assumpte.

3.1.2 Concessions administratives i l'ús privat de béns de domini públic

Ja en altres ocasions, en l'informe al Parlament el Síndic s'ha referit a les concessions administratives que comporten l'ús privat d'un bé del domini públic.

També aquest any el Síndic ha rebut queixes que plantegen el desacord del ciutadà que, havent adquirit la concessió d'un nínxol a perpetuïtat, veu com, unilateralment, l'Administració modifica el règim de concessió.

El Síndic novament ha hagut d'adreçar-se als ajuntaments per recordar que les concessions de nínxols efectuades a perpetuïtat no estan sotmeses al límit de 50 anys, i la transmissió de la titularitat de la concessió no faculta l'Administració a modificar el règim fixat (vegeu queixa núm. 1467/98).

En relació amb l'ús privat de béns de domini públic que no comporta la transformació o modificació del domini públic i resta subjecte a l'atorgament d'una llicència temporal, el Síndic ha rebut queixes relatives a la manca d'autorització per a la participació en un mercat artesanal.

Correspon als ajuntaments en el marc de la normativa sobre comerç interior la regulació dels mercats ocasionals que es duen a terme en el seu municipi.

Malgrat que els ajuntaments han de fixar per reglament les característiques i requisits per participar-hi, el cert és que la regulació sovint no es porta a la pràctica, de forma que els ciutadans que volen participar-hi desconeixen els criteris que regeixen aquestes activitats.

El Síndic ha recordat als ajuntaments que cal garantir el coneixement general dels criteris de participació en les fires i mercats ocasionals, dotant-los d'una regulació que determini les normes d'organització (vegeu queixa núm. 3299/98).

Suggeriment a l'Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia perquè reconegui la concessió d'un nínxol com a definitiva (Queixa núm. 1467/98)

El senyor X. s'adreçà al Síndic de Greuges per exposar-li les gestions realitzades davant l'Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia per tal d'efectuar el canvi de titularitat del panteó núm. 4 del cementiri municipal de Sant Sadurní d'Anoia, que havia estat adquirit en propietat l'any 1892.

Substancialment, l'autor de la queixa manifestava el seu desacord pel fet que la sollicitud de la corresponent autorització municipal de transmissió i canvi de titularitat del panteó havia estat resolta per l'Ajuntament amb l'atorgament demanat, però sotmesa a un règim de concessió limitat a un termini màxim de 50 anys, malgrat que aquest panteó era propietat del besavi de l'esposa de l'interessat i, per tant, no era susceptible de limitació, perquè havia estat adquirit a perpetuïtat.

El Síndic es va adreçar a l'Ajuntament per recordar-li que els drets oportunament adquirits pel primer titular ja havien estat qualificats per una sentència del Tribunal Suprem de drets subjectius que no poden extingir-se ni modificar-se a conseqüència de les previsions d'una reglamentació posterior, com és l'esmentat Reglament de béns de les corporacions locals, aprovat pel Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny, o el Reglament de patrimoni dels ens locals, aprovat per Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel fet que seria contrari a dret de donar-hi efecte retroactiu.

La titularitat sobre el panteó s'ha de respectar íntegrament, sense que es pugui sotmetre a limitació temporal ni modificar la naturalesa i el règim jurídic aplicable a aquest dret.

Atorgar l'autorització municipal de transmissió i canvi de titularitat del panteó sotmetent-la a un règim de concessió per un termini màxim de 50 anys, per bé que aquest panteó s'havia adquirit a perpetuïtat, significaria que l'Ajuntament considera que l'interès públic exigeix alguna limitació temporal sobre aquest dret, per la qual cosa resultaria indispensable la corresponent indemnització.

L'Ajuntament no ha informat el Síndic si accepta el seu suggeriment.

Recomanació a l'Ajuntament de Sant Celoni perquè efectui la regulació d'un mercat artesanal (Queixa núm. 3299/98)

El senyor X. s'adreçà al Síndic perquè l'Ajuntament de Sant Celoni li havia impedit la participació en una fira d'artesanía que se celebra amb motiu de la festa major.

El Síndic, vist l'informe en què l'ajuntament justificava l'exclusió de l'autor de la queixa pel fet que es trac-

tava d'una mostra d'artesans del baix Montseny, va indicar que la iniciativa de foment de les activitats socials i econòmiques per part dels ens locals té el seu fonament tant en el text constitucional com en la legislació sectorial de règim local i Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals. La decisió municipal d'animar la mostra d'artesans del baix Montseny, cal emmarcar-la en el context descrit de foment de l'activitat econòmica municipal.

És propi d'aquestes iniciatives el caràcter discrecional, ja que no formen part de les prestacions mínimes de serveis públics que l'Administració local ha d'oferir als seus ciutadans. L'ajuntament defineix els objectius, les condicions i l'abast de l'activitat, fent servir criteris d'oportunitat i de conveniència per a l'interès general que gestiona. L'exercici d'aquesta iniciativa ha de ser regulat mínimament per oferir als interessats un marc que atorgui seguretat jurídica i perquè així ho estableix la normativa aplicable.

Efectivament, la normativa de referència és el Text refós sobre comerç interior, dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer i de la Llei 23/1992, de 29 de novembre, aprovat pel Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març.

La mostra d'artesans del baix Montseny, que se celebra amb motiu de la festa de Sant Martí, s'inclou en el tipus previst a l'article 13.2 de l'esmentat text legislatiu, quan descriu la venda no sedentària en mercats ocasionals com aquella que s'autoritza en mercats esporàdics que es fan amb motiu de festes o esdeveniments populars.

L'article 19 estableix que els ajuntaments han d'aprovar, tenint en compte les peculiaritats de les respectives poblacions, els seus propis reglaments, en ordenances reguladores de l'activitat comercial de venda no sedentària.

Serà mitjançant aquest reglament que l'ajuntament podrà definir de la forma tan precisa com vulgui el caràcter sectorial de la mostra i establir, per exemple, les característiques i procedència de les mercaderies.

L'esmentat reglament ha de ser tramitat segons el procediment establert per a l'aprovació de les ordenances i sotmès, per tant, al requisit d'informació pública.

Caldrà fonamentar suficientment, tant en raons de naturalesa legal com d'oportunitat social, econòmica, etc., la iniciativa i les diferents solucions i criteris que l'ajuntament consideri adequat adoptar.

Per tot això el Síndic considerarà que l'exclusió de l'autor de la queixa de la seva participació de la mostra d'artesans del baix Montseny no era fonamentada. En conseqüència, el Síndic va recomanar que es redactés i s'aprovés un reglament que establís els criteris i les normes d'organització i celebració de la referida mostra, per tal de garantir el general coneixement de les condicions per participar-hi.

L'Ajuntament va indicar al Síndic que, en previsió que se celebri una nova mostra, té en elaboració un reglament en els termes de la recomanació efectuada.

3.1.3. Regulació del sector del taxi

L'Institut Metropolità del Taxi va aprovar un pla de viabilitat per als taxis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, ja que va apreciar que el taxi tenia problemes de productivitat. Només un 50 % del temps i del quilometratge els taxistes transporten passatgers.

Aquesta actuació afecta negativament el sector, que ha de suportar uns costos fixos, però alhora afecta la ciutat per l'ocupació que implica de les vies públiques, la contaminació acústica i atmosfèrica, etc.

És per això que el pla pretén l'amortització de les llicències, per tal d'assegurar l'adequació de l'oferta. Entre altres mesures per al compliment d'aquest objectiu es va acordar que el titulars d'una llicència no podien adquirir-ne cap altra.

L'aprovació del pla l'any 1998 va significar que s'impedia que les persones físiques o jurídiques que ja eren titulars d'una llicència poguessin adquirir-ne una altra. Aquesta modificació del reglament vigent va ser objecte d'algunes queixes del sector, que pretenia que es mantingués sense alteració el règim previst l'any 1995, que no limitava la possibilitat d'adquisició de noves llicències.

El Síndic va considerar que l'actuació de l'Administració era correcta i que un cop modificat el reglament metropolità del taxi no es podia pretendre que seguís essent aplicable la normativa anterior (vegeu queixa núm.3827/98).

Amb el mateix objectiu de disminuir el nombre de llicències de taxi es va limitar la possibilitat de què aquelles persones que ja disposaven d'una llicència de taxi d'una categoria, poguessin obtenir una altra llicència de diferent categoria. Des de l'institut es va establir la incompatibilitat dels dos tipus de llicència. Aquesta decisió va donar lloc a queixes davant el Síndic.

El Síndic va considerar també ajustada a la norma la possibilitat de demanar la incompatibilitat de la obtenció de dues llicències de taxi encara que fossin de diferent categoria (vegeu queixa núm. 3577/98).

Però la limitació de l'oferta no és l'únic dels objectius del Pla de viabilitat del taxi, sinó que aquest pla té també l'objectiu prioritari de millorar el servei, i en aquest sentit s'emmarquen una sèrie d'actuacions orientades a la definició de la professió. Dins d'aquestes actuacions destaquen les que busquen millorar la formació dels professionals del sector, de forma que coneguin aspectes que van des de les condicions de treball fins a una informació més completa de la ciutat i del client, per poder donar un servei de qualitat.

Dins d'aquest pla de formació destacaria el procediment fixat per obtenir la credencial de taxista.

Si bé no es pot oblidar l'important paper que en la millora de la qualitat pot tenir la formació contínua, el cert és que el que ha estat darrerament objecte d'una major polèmica ha estat el procediment per obtenir la credencial de taxi.

Han estat molt nombroses les queixes rebudes d'aspirants a la credencial que qüestionaven tant el programa

objecte de les proves com el desenvolupament mateix dels exàmens.

En relació amb el programa per a l'accés a la credencial l'Institut Metropolità del Taxi ha indicat que consta de:

- Test psicotècnic que cal superar prèviament per tal de poder presentar-se a l'examen sobre el Pla d'Estudis.
- Un treball «un dia a l'Àrea amb...».
- Un examen.

L'examen consta de tres blocs:

- 1r bloc, que té per contingut:

1. La professió, que consta d'història del taxi, postulats generals de qualitat, eines per a la millora de la qualitat, legislació fiscal i tributària, eines d'alta gestió, comptabilitat, organització del treball, estrès i ergonomia.
2. Reglament, que consta de reglament i revisions.
3. Tarifes

Aquest bloc 1r, entenem que s'adequa al contingut de la professió i al reglament del Pla d'Estudis.

- 2n bloc,

1. Vials i coneixement del territori, que té per contingut guies metropolitanes, mapes de l'Àrea Metropolitana, adreces d'interès i itineraris d'interès.

Aquest bloc 2n, considera el Síndic que s'adequa al contingut de coneixements vials i de coneixements del territori del Pla d'Estudis. A més, les preguntes d'aquest bloc poden contestar-se amb l'ajuda de guies i planells. Malgrat que en el bloc de la prova s'indica que algunes de les preguntes (mòdul 3) s'han de respondre sense guia, des de l'Institut Metropolità del Taxi s'ha informat que es comunica als alumnes abans de l'examen que es tracta d'un error i que les preguntes de tot aquest bloc poden ser contestades amb l'ajut de material.

- 3r bloc,

1. Atenció al client, que consta dels drets del client, les normes de qualitat i la «servucció», això és la relació vehicle-taxista-client.
2. Anglès, del que es demana un nivell bàsic
3. Història de la ciutat, que consta del Modernisme les Olimpíades de 1992 i el Fòrum de les Cultures de 2004.

Aquest bloc 3r, s'adequa als continguts d'Atenció al Client, Història de la Ciutat i Anglès del Pla d'Estudis.

En els programes facilitats per l'Institut es dota de contingut a cadascun dels mòduls que configuren els blocs de l'examen. És per això que el Síndic entén que aquest contingut constitueix el temari que serà objecte d'examen i, en conseqüència, no podem considerar com a correctes aquelles afirmacions que neguen l'existència d'un temari que pugui servir als aspirants a la credencial per preparar el seu examen. Això no obstant, és cert que no es facilita un text redactat que desenvolupi l'esmentat temari a l'ús del que es fa en algunes convocatòries per a l'accés a la funció pública, circumstància a

la que es podria estar fent referència quan es diu que no hi ha temari. En aquest sentit, facilitar aquest desenvolupament escrit podria ser útil pels aspirants, cosa que ha estat comentada amb la Gerència de l'IMET que ha suggerit la conveniència de la seva redacció.

La possibilitat de deixar en mans del Departament de Treball de la Generalitat la formació i acreditació dels futurs taxistes, sempre que s'arribi a un acord amb l'esmentat organisme, en el marc de la formació ocupacional, considera el Síndic que és un plantejament que redundaria en una major dignificació de la professió.

La pretensió de l'IMET que els taxistes no es limitin a ser conductors capaços sinó que puguin atendre amb correcció als seus clients i facilitar-los determinades informacions d'història, d'oferta cultural o d'oferta lúdica de l'àrea metropolitana en la que treballen s'adequa a les previsions del Pla de viabilitat i del Pla d'estudis.

El que sí que es pot plantejar és si les preguntes que a tal efecte s'articulen són escaients a aquesta finalitat. Per part dels aspirants es qüestiona especialment les qüestions referides al Bloc 3 de l'examen.

Si bé les preguntes s'adeqüen al Pla d'estudis, en la seva totalitat s'havien formulat en altres ocasions i sovint amb un índex d'encert, per part dels aspirants, considerable. Ara bé, el Síndic considera que caldria que es valorés si el contingut de totes elles s'adequa a les finalitats perseguides d'assolir un determinat estàndard de qualitat en les prestacions del servei del taxi.

Aquesta consideració hauria de ponderar, també, el percentatge d'errors almenys en la prova per a cada un dels blocs de coneixement.

En relació amb la realització de les proves el Síndic va considerar que les instal·lacions on s'havien dut a terme eren adequades, però que calia que el tribunal fos més respectuós amb els aspirants al procedir a la identificació d'aquests, i calia també, que davant de preguntes confuses o de redactat erroni, es procedís a l'anul·lació i no a la clarificació del redactat, ja que aquesta pràctica sovint genera confusió entre els aspirants (vegeu queixa núm. 823/99).

Queixa núm. 3827/98

Limitació a l'ampliació de llicències de taxi

El senyor X. s'adreçà al Síndic de Greuges en desacord amb la decisió de l'Institut Metropolità del Taxi de no autoritzar l'ampliació de llicències de taxi de la seva empresa. Segons l'autor de la queixa, l'any 1995 va ser informat de la possibilitat que una empresa ampliés el nombre de llicències concedides.

El Síndic va indicar que si bé el juny de 1995 la normativa aleshores vigent preveia la possibilitat que reclamava, no va ser fins tres anys més tard que es prengué la decisió ferma de procedir a l'ampliació que l'any 1995 era possible. Durant aquets tres anys es podria haver exercit el dret d'ampliació de llicències.

La legítima iniciativa i capacitat de regulació del sector per part del Consell Metropolità de l'Entitat Metropol-

litana del Taxi inicià la negociació i posterior aprovació, el febrer de 1998, del denominat Pla de viabilitat i modernització del taxi, que entre altres propostes i modificacions, respecte a la situació fins aleshores vigent, no va autoritzar l'adquisició de més llicències per part de les persones físiques o jurídiques que ja eren titulars de més d'una llicència.

Per altra banda, cal recordar que les modificacions produïdes en les disposicions transitòries segona i tercera del Reglament Metropolità del taxi ja anunciaven l'any 1996 l'entrada en vigor de la suspensió del règim de transmissions de llicències establert l'any 1995, un cop s'aprovés el Pla de viabilitat esmentat.

Dos mesos després de produïda aquella modificació, demanà l'ampliació ara no permesa i, per tant, se li denegà.

En conseqüència, el Síndic no va veure que s'hagués produït cap actuació irregular.

Queixa núm. 3577/98

Incompatibilitats en les llicències de taxi

El senyor X. s'adreçà al Síndic de Greuges per expressar-li la seva disconformitat amb la resolució de l'Institut Metropolità del Taxi, que havia declarat incompatible l'explotació d'una llicència de taxi amb una altra de turisme de luxe.

El senyor X. informà el Síndic que la llicència de classe C va ser obtinguda d'aquell institut quan ja era titular d'una llicència de taxi.

La incompatibilitat de les llicències deriva de la previsió que figura a l'article 17, apartat 1r, del Reglament Metropolità del servei d'autotaxi, que determina que els titulars de llicències de taxi de classe A tenen l'obligació d'explotar-la, en règim de plena i exclusiva dedicació, i d'incompatibilitats amb una altra professió. Aquesta obligació d'exclusivitat no vincula els qui haguessin adquirit les llicències abans del 14 d'abril de 1979 –disposició transitòria del mateix reglament.

L'any 1987, quan adquirí la llicència de classe C, el règim de dedicació plena i exclusivitat continuava plenament en vigor i no necessàriament impedia l'accés a una nova llicència, sinó que comportava l'obligació d'optar per l'exercici de l'una o l'altra, que és allò a què obliga ara l'Administració, després de constatar l'explotació de dues llicències.

El Síndic va considerar correcta l'actuació de l'Institut.

Suggeriment a l'Institut Metropolità del Taxi en relació amb les proves per obtenir la credencial de taxista (Queixa núm. 823/99)

Diversos aspirants a obtenir la credencial de taxi van adreçar-se al Síndic per exposar diverses qüestions relatives a les proves per a l'accés a l'esmentada credencial.

En l'escrit de queixa, a part de qüestions relatives al funcionament d'una darrera convocatòria, tot adduint la insuficient il·luminació de la sala on es celebraven els

exàmens i l'actitud dels examinadors, es qüestionava el contingut de les preguntes que s'havien formulat.

Un cop analitzada la documentació sobre el pla d'estudis per obtenir aquesta credencial i altres qüestions relatives al funcionament de la prova, el Síndic va efectuar les seves consideracions.

En relació amb el contingut es qüestionava la manca d'un temari sobre els continguts i l'adequació d'aquells a allò que s'espera d'un professional del taxi.

El Síndic va valorar positivament la proposta de l'IMET d'elaborar un temari i va proposar que es valorés si els continguts exigits s'adequen a la finalitat perseguida que no és altra que l'obtenció d'un servei detaxi de qualitat.

En relació amb el desenvolupament de la prova, val a dir que, durant la visita, el 17 de desembre, a les instal·lacions on s'efectuen els exàmens es va entrar a la sala on se n'estava celebrant un. La sala utilitzada tenia una il·luminació suficient i es va comprovar que també reunien aquest requisit les dues altres sales que s'usen amb aquesta finalitat.

Quant al desenrotllament dels exàmens el Síndic va formular les següents consideracions:

a) En relació amb la identificació dels aspirants, el respecte que mereixen en el desenvolupament de la prova fa que sigui aconsellable que la identificació sigui possible sense necessitat d'interrompre'ls durant la prova. En aquest sentit s'aconsella que s'indiqui als aspirants que deixin la seva identificació en un lloc visible durant la prova.

b) Respecte a les preguntes confuses o de redacció errònia, el tribunal no les ha d'interpretar o aclarir, la qual cosa podria generar confusió entre els aspirants, sinó que en aquests casos la qüestió equívoca i impugnada s'ha de declarar nul·la.

En conseqüència, si bé no es van observar motius suficients per anul·lar la convocatòria que va culminar amb l'examen de referència 99111, es va considerar que caldria que en posteriors convocatòries s'atenguessin les recomanacions del Síndic.

L'Institut va informar el Síndic que acceptava els seus suggeriments i que estudiaria la creació d'un consell pedagògic per treballar en la confecció d'un temari adequat a les demandes de la societat.

3.2. EXPROPIACIÓ FORÇOSA, MODIFICACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC I RECONeixEMENT DELS DRETS DELS EXPROPIATS

3.2.1. L'expropiació forçosa i el dret de reversió

Mitjançant l'expropiació forçosa, l'Administració pública fa seus, prèvia indemnització, els béns que necessita per satisfer l'interès general. Què succeeix si l'Administració expropiant no dedica els béns expropiats als fins que justificaren l'adquisició forçada o si transcorre el temps i els béns romanen ociosos en la seva original vocació de servei públic?

La normativa que regula la institució de l'expropiació, preveient també aquesta hipòtesi, reconeix als que van ser propietaris del bé o als seus hereus el dret a reclamar-ne a l'Administració la devolució completa o bé la del sobrant que no hagi estat necessari per al compliment del fi expropiatori. Així neix un altra institució jurídica que es coneix per dret de reversió.

Les causes de reversió dels béns expropiats estan tipificades a la llei.

3.2.2. Marc legal

La llei específica que regula aquesta matèria amb caràcter genèric és la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, amb les corresponents modificacions de què ha estat objecte.

Les actuacions expropiatòries que comportaven l'execució urbanística evidenciaren la necessitat de disposar d'un règim jurídic específic que facilités la gestió àgil i eficaç del planejament, amb les degudes garanties, però, de legalitat i seguretat jurídica, per a aquells que havien de suportar la pèrdua de patrimoni.

Així, doncs, la normativa substantiva en vigor en matèria d'expropiacions per raons urbanístiques està continguda a la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions.

Recentment la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, modificà els articles de la Llei d'expropiació forçosa en allò que afecta els supòsits d'exercici del dret de reversió, que conceptualment identifica amb els que ja estaven inclosos en la normativa urbanística (Llei 6/1998). En conseqüència, en el règim general s'han ampliat els supòsits en què no és possible exercir el dret de reversió. És a dir, quan l'Administració modifica la finalitat que havia justificat l'expropiació del bé, però aquest continua destinat a una actuació d'utilitat pública, l'expropiat no pot reclamar la reversió del bé. Tampoc no es podrà exercir el dret de reversió quan el bé expropiat hagi estat destinat al fi que l'havia justificada almenys durant deu anys en el cas del règim general, i vuit anys en el cas d'expropiacions per raó urbanística.

Per contra, és procedent l'exercici del dret de reversió si s'altera l'ús previst al planejament i aquest no compleix els requisits citats anteriorment i si passen més de deu anys sense executar la urbanització. Els sobrants de finca no afectes a l'ús públic també podran ser recuperables. De forma general es pot afirmar que, salvant les excepcions citades ara incloses en els dos règims d'expropiació i complint els requisits de procediment que hi són establerts, és procedent l'exercici del dret de reversió quan no es compleix la causa expropiatòria.

3.2.3. La modificació del planejament i el dret a la reversió

Aquesta ràpida explicació sobre la institució de l'expropiació i del corresponent dret de reversió es justifica a fi de fer més comprensible la qüestió plantejada en la queixa núm. 632/98, de la qual ja es va fer esment a l'anterior Informe del Síndic al Parlament de Catalunya i que ara torna a ser presentada, amb resum del seu contingut i darreres actuacions, a continuació de les presents línies.

Per fer entenedor el fons de la queixa comentada, encara s'ha de fer una darrera explicació sobre els sistemes d'execució del planejament que hi apareixen: l'expropiació i la compensació.

– L'expropiació a més de ser la institució jurídica que ja hem comentat, és un dels sistemes que l'Administració utilitza per executar materialment les previsions que conté el planejament urbanístic. A través de l'expropiació, l'Administració, un cop ha esdevingut propietària de tot l'àmbit on vol intervenir, actua com a únic agent i suporta ella sola els beneficis i les càrregues de l'operació. No és el sistema utilitzat ordinàriament.

– La compensació és un altre sistema d'execució del planejament. «En el sistema de compensació, els propietaris, –públics o privats– aporten els terrenys de cessió obligatòria, realitzen al seu càrrec la urbanització en els termes i les condicions que es determinen en el pla o programa d'actuació urbanística o en l'acord aprovatori del sistema i es constitueixen en junta de compensació, llevat que tots els terrenys pertanyin a un sol titular» (article 176.1 del Text refós de la legislació vigent a Catalunya en matèria urbanística, aprovat per Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol).

Els terrenys queden directament afectats al compliment de les obligacions que fixi el pla, entre les quals figuren la destinació de determinades zones com a vials. Els terrenys dels diferents propietaris es consideren com un tot continu, i la junta de compensació, un cop identificades i definides les zones de cessió gratuïta, per ús públic, adjudica els propietaris membres de la junta els solars que resultin en proporció als terrenys que van ser incorporats a l'operació.

No cal dir que els solars adjudicats als membres de la junta no tenen per què coincidir en superfície ni en emplaçament amb els originàriament aportats. Aquests solars, si s'escau, incorporen, per via de l'aprofitament urbanístic que els atorga el planejament, la deguda compensació al seu propietari, a causa de l'aportació obligatòria d'espais destinats a ús públic que hagi hagut de realitzar.

El Síndic entén que, si un ajuntament modifica el planejament i substitueix el sistema d'expropiació pel de compensació, no es compleix la causa expropiatòria, que era destinar aquella finca expropiada a una finalitat predeterminada en el planejament. En conseqüència sembla raonable que es reconegui a l'expropiat o als seus hereus l'exercici del dret de reversió o, altrament, la corresponent indemnització per enriquiment injust de l'ajuntament o per responsabilitat patrimonial en la seva actuació.

A aquest plantejament es podria, en principi, oposar els arguments següents:

La reversió no és procedent atès que els fets al·legats pels expropiats no es poden incloure en cap dels supòsits que permeten l'exercici del dret de reversió. Això en el cas que la modificació del planejament duta a terme conservés les qualificacions urbanístiques establertes pel Pla general vigent a l'expropiar. Quan la destinació de la finca a vial o bé a equipament s'ha complert, és a dir, s'ha mantingut l'ús que motivà l'expro-

piació, es pot afirmar que la modificació realitzada compleix els requisits de l'article 40.2a) de la Llei 6/1998, que exceptua de la reversió el cas que el nou ús assignat estigui justificat adequadament i també sigui de dotació pública.

De fet, en un cas així, els que van ser expropiats sol·liciten una nova indemnització –la primera va ser el preu d'expropiació– i no té sentit que transcorreguts molts anys després d'una expropiació es formulï una petició que podríem assimilar a una *participació en els guanys* derivats d'una actuació urbanística. En el preu just pagat es va incloure el paràmetre de l'aprofitament derivat de la seva aportació d'una finca adquirida de manera onerosa.

Aquests raonaments van ser formulats per l'Ajuntament de Barcelona en justificació de la seva actuació en l'assumpte que va donar lloc a la queixa núm. 632/98.

El Síndic té el convenciment, que malgrat el que es pugui deduir d'una interpretació literal de la llei, hi cap l'exercici del dret de reversió, atès que considera que no s'hauria portat a terme la causa expropiatòria, per les següents raons:

En el sistema d'execució urbanística per expropiació, la finca objecte de discussió estava destinada en la seva mateixa essència, en la seva mateixa identitat física i referència registral amb número de matrícula concret, a vial o bé a equipament, tal com preveia en aquell moment el planejament. En aquest, entenem que la finalitat expropiatòria no és només destinar la finca al vial previst, sinó executar el planejament a l'àmbit delimitat, mitjançant el sistema d'expropiació.

En el sistema d'execució urbanística per compensació, la finca expropiada desapareix com a realitat identificable, separable i com a realitat registral. És clar que queda la realitat física del terreny, el sòl, però ja no parlem de l'objecte jurídic «finca expropiada».

En l'execució per compensació, l'ajuntament no actua com a Administració pública, sinó com un propietari particular més que aporta al comú de la junta de compensació el seu patrimoni situat a l'àmbit de la UA i que és utilitzat per ser destinat a vial. Es considera que aquell és un patrimoni més d'un dels propietaris – l'Ajuntament – en igualtat de condicions amb la resta de les propietats dels altres membres de la junta, amb independència de l'ús que fins aquell moment els adjudiqués el planejament.

Aquesta i no cap altra és la destinació final de la finca, que ara ja desapareix com a realitat jurídica. En conseqüència, la finca expropiada, en tant que realitat patrimonial, és transformada en valor que s'integra en noves finques registralment diferents i independents, ara edificables, que són adjudicades als diferents membres de la junta de compensació en proporció a la seva aportació. L'ajuntament decideix vendre els solars mitjançant subhasta, els quals són edificats pel seus propietaris finals. Per tant, en un cas així, entendriem que l'ús de la finca expropiada no hauria estat el de vial o bé el d'equipament i que, en conseqüència, no s'hauria realitzat la causa que justificava l'expropiació.

El procés de transformació descrit no es pot confondre amb el fet que un Pla especial de reforma interior (PERI) hagi mantingut l'ús com a vial o bé equipament d'aquella realitat física que abans s'identificava amb la finca expropiada, però que ja no és aquella.

Si s'argumentés que si l'expropiat hagués volgut incorporar-se al procés urbanístic, ho hagués pogut fer atesa la difusió pública de l'actuació gestionada per compensació, semblaria que només estariem davant d'una possible extemporaneïtat de la reclamació formulada per l'antic propietari.

Això no obstant, es poden citar exemples d'actuacions, relativament properes en el temps, on es va plantejar la modificació del sistema d'execució del planejament i també es plantejava la qüestió de la reclamació extemporània. Aquest fou el cas del polígon Pedrosa.

L'antic Ministeri de l'Habitatge expropià tot un seguit de finques al polígon Pedrosa, situat al municipi de l'Hospitalet de Llobregat, per edificar-hi habitatges. Un cop expropiades les finques, el mateix ministeri canvià el sistema d'execució d'expropiació a compensació i l'any 1978 la junta de compensació comunicà als propietaris anteriors, mitjançant anunci públic, la possibilitat d'incorporar-se al procés d'urbanització, previ exercici del dret de reversió.

Aquest fet donà lloc a diferents sentències del Tribunal Suprem, Sala tercera contenciosa administrativa, secció sisena, que reconeixen l'actuació conforme a dret de l'administració, atès que no s'havia complert la causa expropiatòria, en modificar el sistema d'execució i resultar impossible, per tant, el compliment dels fins de l'expropiació.

El conflicte sotmès a la consideració del Tribunal Suprem feia referència a la possible extemporaneïtat de l'exercici del dret, perquè alguns dels antics propietaris l'havien reclamat anys després, quan van tenir coneixement dels fets. El Tribunal Suprem entengué que, en aquests supòsits, la notificació de la modificació del planejament ha de ser realitzada de forma personalitzada als antics propietaris i no mitjançant anuncis de difusió general. En totes les sentències dictades amb motiu d'aquest conflicte, es reconegué que la reversió era procedent, com a conseqüència del canvi del sistema expropiatori al de compensació. Les sentències de la referida sala i secció del Tribunal Suprem són les que detallem a continuació: STS de 19.11.1996 RJ 1996/7952; STS de 4.2.1997 RJ 1997/745; STS de 1.3.1997 RJ 1997/2289; STS de 16.9.1997 RJ 1997/6416 i STS de 16.12.1997 RJ 1997/9419.

L'Administració que actuà en el cas del polígon Pedrosa entengué que era necessari fer aquest oferiment als antics propietaris, actuació que corroboraren les cinc sentències del Tribunal Suprem citades.

El Síndic no és contrari a admetre que les administracions facin seves, en benefici col·lectiu, les plusvàlues obtingudes com a resultat de les actuacions urbanístiques, però no mitjançant el procediment de no respectar el dret dels antics propietaris a optar per incorporar-se al procés urbanitzador.

Seguiment de la Queixa núm. 632/98, (BOPC núm. 380, de 19 de març, pàgines 31138 i 31139)

Variació de la destinació i l'ús urbanístic d'una finca expropiada

En l'Informe de 1998 se sintetitzava la reclamació formulada pels membres d'una família a la qual l'Ajuntament de Barcelona havia expropiat una finca l'any 1985 a fi de destinar-la a vials, en ocasió del que anys més tard hauria de ser la prolongació de l'avinguda de la Diagonal.

L'any 1993, l'Ajuntament modificà aquest planejament, de manera que el sistema d'execució varià per passar d'expropiació a compensació.

Aquesta modificació es portà a terme sense donar-ne vista als antics propietaris.

Aprovat definitivament el projecte de compensació l'any 1996, s'adjudicaren a cadascun dels membres de la junta de compensació les noves parcel·les que resultaren. Les que van ser adjudicades a l'Ajuntament en raó de l'aportació, entre altres, de la finca objecte d'aquesta queixa, van ser subhastades i el municipi en va obtenir una compensació econòmica que corresponia a l'edificabilitat atorgada a les parcel·les.

El Síndic, a la vista de la informació facilitada pels promotors, pel mateix Ajuntament i de la que resulta de l'aplicació de la normativa específica i de la jurisprudència del Tribunal Suprem, entengué que l'actuació portada a terme per l'Ajuntament de Barcelona significava una important variació en el sistema d'execució urbanística que havia justificat l'expropiació, de la qual no s'havia donat compte personal als antics propietaris i que, per tant, provocava sostreure a la consideració dels antics propietaris la possibilitat de participar en la Junta de Compensació, previ rescat del bé, si així ho creien convenient.

En conseqüència, el Síndic recomanà a l'Ajuntament que, atès que per raó de l'execució urbanística portada ja a terme, resultava impossible la reversió del bé expropiat, iniciés d'ofici l'acció indemnitzatòria, en els termes que preveu la normativa sobre responsabilitat patrimonial de l'Administració.

La resposta de l'Ajuntament no arribà al Síndic fins al 16 de novembre de 1999, és a dir, onze mesos després de la recomanació formulada. La resposta incloïa dos informes, un de data 16 de febrer de 1999, signat per la Direcció de Gestió Urbanística, i un altre de data 2 de juliol de 1999, elaborat per la Secretaria General de l'Ajuntament i l'acord de la Comissió de Govern, en sessió del 17 de setembre de 1999, desestimant la petició que els promotors de la queixa havien formulat a l'Ajuntament, coincident amb la recomanació formulada pel Síndic.

Un cop estudiats aquests informes, el Síndic manté el seu determini que el portà a formular a l'Ajuntament la recomanació d'inici de l'acció indemnitzatòria. Les fonamentacions legals i les reflexions que ens porten a mantenir el nostre parer, figuren descrites en el tema que sobre l'expropiació forçosa i el dret de reversió precedeix al present text, i que considerem que són

d'aplicació tant al cas concret plantejat a la queixa 632/98, com a qualsevol altre de característiques similars.

El Síndic creu que no pot ocultar-se l'evidència que l'Ajuntament de Barcelona ha obtingut un rendiment econòmic, que no hauria estat possible si no s'hagués modificat el sistema d'execució del planejament. D'altra banda creiem que en aquest cas no ha estat respectat el dret dels antics propietaris a optar per incorporar-se al procés urbanitzador.

En conseqüència, el Síndic considera que, si més no, en aquest cas l'Ajuntament de Barcelona no ha actuat amb la cura i el comportament que són d'esperar de les administracions públiques. L'article 3.1 de la Llei 30/1992 de 26 de novembre sobre Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, estableix que les administracions públiques «... deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.» i en l'apartat cinquè del mateix article, s'estableix que «En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.»

El Síndic creu que el cas relatat no és precisament paradigma de l'aplicació d'aquests principis inspiradors de l'actuació administrativa i dóna la impressió d'haver-se utilitzat amb un cert abús i prepotència de les capacitats que la llei atorga a l'Administració.

En el moment d'elaborar el present informe, el Síndic ha tingut coneixement que els promotors de la queixa han plantejat recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya contra el ja citat acord de la Comissió de Govern pel qual es desestimava la petició formulada pels propietaris expropiats. Per tant, ara, la resolució definitiva i vinculant sobre aquest cas resta en mans dels tribunals de justícia.

3.3. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

El principi de responsabilitat és un pilar bàsic sobre el qual es construeix l'Estat de dret i gràcies al qual els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de les lesions que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, excepte quan tinguin el deure jurídic de suportar-los i en els casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics.

En definitiva, es configura com una responsabilitat directa i objectiva de l'Administració. Cal fer esment que la definició del sistema de responsabilitat patrimonial extracontractual és de competència exclusiva de l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.18 de la Constitució Espanyola.

Aquesta legislació es troba en el títol X de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) i en el seu reglament executiu de desenvolupament aprovat pel Reial decret 429/1993, de 26 de març. A aquesta normativa s'ha d'incloure la recent modificació establerta per la Llei 4/1999, de 13 de gener, que modifica la LRJPAC.

Sovint els ciutadans s'adrecen al Síndic perquè malgrat haver sofert un dany patrimonial avaluable com a conseqüència del funcionament d'un servei públic, quan formulen la seva reclamació de responsabilitat patrimonial davant de l'Administració la resposta d'aquesta no reconeix, en el millor dels casos, la concurrència dels requisits que donen lloc a l'obligació de l'Administració d'indemnitzar; en altres casos l'Administració ni tan sols analitza si es donen els requisits i no dóna resposta expressa a la reclamació presentada.

L'increment de les reclamacions de responsabilitat que s'ha produït ha fet que les diferents administracions públiques contractin pòlisses d'assegurança per prevenir aquestes possibles responsabilitats. Aquesta pràctica que, en principi, sembla correcta, a part de les qüestions importants relatives al tipus de contracte i a la posició de la companyia d'assegurances, ha donat lloc a una tramitació incorrecta del procediment de responsabilitat patrimonial per part d'algunes administracions que, o bé neguen l'existència de responsabilitat quan el fet causant no és previst per la pòlissa contractada, o bé deixen en mans de la companyia la determinació de si hi ha hagut responsabilitat de l'Administració i si ha de ser objecte d'indemnització.

Aquesta pràctica confon un dels deures de l'assegurat, que comporta deixar en mans de la companyia asseguradora tant la declaració de responsabilitat com la posició processal en el contracte d'assegurança, amb la posició d'una Administració que, d'acord amb el que preveu el vigent règim de responsabilitat patrimonial, ha de determinar, seguint un dels procediments fixats, la seva responsabilitat en el dany sofert pel particular.

L'Administració no pot, com fa sovint, especialment en l'àmbit local, deixar en mans de la companyia la determinació de la responsabilitat, prescindint del procediment administratiu.

Si bé aquesta situació es dóna més en l'àmbit de les administracions locals, també es defereix a les companyies asseguradores la decisió quan el servei públic és prestat per mitjà d'una empresa pública. En aquest cas sovint es qüestiona l'aplicació del procediment i dels principis que regeixen la responsabilitat administrativa (vegeu queixa núm. 3352/99).

En l'àmbit de la responsabilitat patrimonial i malgrat que es tracta d'una responsabilitat objectiva de les administracions públiques, el cert és que força vegades, i de forma no prou justificada, les administracions neguen l'existència de responsabilitat perquè consideren que el dany es va produir a conseqüència d'una situació de risc socialment admissible o tolerable i, en conseqüència, no hi observen obligació d'indemnitzar (vegeu queixa núm. 3077/98).

Si bé en algun cas l'Administració reconeixia que s'havia produït un dany i que hi havia una relació de causalitat amb la prestació d'un servei públic, va estimar que no existia obligació d'indemnitzar perquè el risc no superava el límit exigible per la consciència social. I és que freqüentment, especialment en el cas d'accidents en la via pública, les administracions estimen que els danys s'han produït per riscos que cal considerar tole-

rables i que no en deriva cap responsabilitat administrativa (vegeu queixa núm. 1745/99).

Finalment, en relació amb la responsabilitat patrimonial, en l'apartat de Sanitat d'aquest Informe referim els suggeriments adreçats al Departament de Sanitat i Seguretat Social respecte a la responsabilitat patrimonial pels danys soferts per ciutadans a conseqüència d'un error de funcionament d'un aparell, que no pot ser imputable a força major i, en conseqüència, hauria hagut de donar lloc a la iniciació d'ofici d'un expedient de responsabilitat patrimonial.

Hem fet referència a les qüestions plantejades amb més freqüència al Síndic de Greuges a causa de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, però hi ha altres qüestions que cal consignar.

Els defectes observats en la tramitació d'aquests expedients administratius, tant com la manca de criteris clars en la determinació dels supòsits de responsabilitat de les administracions públiques, han motivat que el Síndic iniciés una actuació d'ofici, encara per resoldre, que intenta plantejar i fixar posicions tant en aspectes substantius com purament procedimentals relatius a la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

En l'àmbit procedimental el Síndic ha detectat que les administracions públiques fan poc ús de la possibilitat d'iniciar procediments d'ofici, ni tan sols quan el dany i la relació de causalitat amb la prestació d'un servei públic són directes i inqüestionables. En tot cas l'Administració espera que sigui el ciutadà qui solliciti l'inici del procediment.

Tampoc no s'ha fet un ús adequat del procediment abreuja en els supòsits en què és inequívoca la relació de causalitat. Finalment no és tampoc usual en aquests procediments l'acabament de forma convencional, ja que difícilment l'Administració reconeix l'existència de responsabilitat, en conseqüència obliga el ciutadà a acudir a la jurisdicció contenciosa.

El Síndic també considera que cal clarificar si el règim propi de responsabilitat de les administracions públiques és aplicable i en quins casos en les actuacions de les empreses públiques quan gestionen serveis públics (vegeu actuació d'ofici núm. 3249/99).

Queixa núm. 3352/99

Paper de les companyies asseguradores en els procediments de responsabilitat extracontractual de les administracions públiques

La senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges perquè, havent formulat reclamació de responsabilitat patrimonial davant l'Ajuntament d'Alella, aquest desestimà la reclamació mitjançant la companyia d'assegurances.

L'autora va presentar la reclamació pels danys soferts a conseqüència d'una caiguda a la via pública.

En resposta a la reclamació, l'Ajuntament li va facilitar còpia de l'informe de la companyia d'assegurances en què es rebutjava qualsevol responsabilitat.

El Síndic va demanar a l'Ajuntament que li facilités dades en relació amb el procediment de responsabilitat que havia d'haver-se incoat. En el moment de finalització d'aquest Informe, se'ns comunica que l'expedient està en tràmit.

Queixa núm. 3077/98

Danys soferts per accident en un transport públic

El senyor X. s'adreçà al Síndic de Greuges perquè va patir unes lesions a conseqüència d'un accident quan anava en un autobús del Transports de Barcelona, SA.

El promotor va presentar denúncia per danys davant de la jurisdicció penal –denúncia que va ser arxivada– i reclamació a l'empresa Transports de Barcelona, SA.

La seva reclamació davant la companyia de transports no va obtenir resposta. L'empresa Transports de Barcelona va informar al Síndic que l'assumepte s'havia traslladat a la companyia d'assegurances, que donaria curs a la reclamació.

Finalment, la companyia de transports va comunicar al Síndic que la companyia asseguradora havia indemnitzat l'autor de la queixa.

Suggeriment a l'Ajuntament de Barcelona en relació amb els danys soferts en un parc públic (Queixa núm. 1745/99)

El senyor X. s'adreçà al Síndic de Greuges perquè havia vist desestimada la seva reclamació de responsabilitat patrimonial per part de l'Ajuntament de Barcelona.

El fill del promotor havia tingut un accident mentre jugava en un parc públic. La causa de l'accident va ser un cop amb una boca de reg instal·lada en l'àrea de joc.

Presentada la reclamació, l'Ajuntament la desestimà, si bé considerà com a fets provats que en la data de l'accident les boques de reg que hi havia a la zona de sauló es trobaven per sobre de la rasant.

Amb posterioritat a la data de l'accident, i arran de la denúncia formulada pel promotor, la direcció facultativa de l'obra ordenà al contractista adjudicatari que suprimís el desnivell existent en la boca de reg, que va ser reparat amb formigó i cobert fins el nivell de la tapa amb sauló. Tanmateix, segons ens comunicà el senyor X., aquesta irregularitat encara no havia estat arranjada en data 19 de maig de 1999.

Segons la direcció facultativa de l'obra, la situació en què es trobava l'esmentada boca de reg és comuna a totes les que hi ha sobre paviments disgregables i conformen un element més del mobiliari urbà, com pot ser una paperera o una vorera, i mentre no estiguin a menys de dos metres d'un joc infantil no es poden considerar motiu de perill, amb la qual cosa no hi havia raons per establir proteccions especials.

D'acord amb tot això, el Síndic va interpretar que la corporació no posava en dubte la causa que, segons el promotor de la queixa, havia provocat el dany. D'altra banda, de la proposta de resolució tampoc o es despre-

nia que es qüestionés l'existència d'un dany real, efectiu, econòmicament avaluable i individualitzat en el fill del promotor de la queixa.

El Síndic entén que és la darrera valoració esmentada -considerar que la situació en què es trobava la boca de reg no es pot considerar motiu de perill- la que va motivar la desestimació de la reclamació de responsabilitat patrimonial. Analitzada, però, aquesta valoració, no comparteix el criteri que fonamenta la resolució municipal de desestimació.

Les conseqüències del cas demostren que la situació de risc existia i que superava els límits imposats pels estàndards de seguretat exigibles. És per això que el Síndic va considerar que en el present cas s'estava davant un dany antijurídic que el lesionat no tenia el deure de suportar.

El Síndic, entenent que hi havia motius perquè la reclamació de responsabilitat prosperés, va suggerir de revisar l'expedient.

L'Ajuntament va notificar al Síndic que havia iniciat els tràmits per revisar la decisió inicial.

Actuació d'Ofici núm. 3249/99

Responsabilitat extracontractual de les administracions públiques

La Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, preveu que els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de tota lesió que pateixin en els seus béns o drets, excepte en el cas de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència normal o anormal dels serveis públics.

La mateixa llei preveu que el procediment pot ser iniciat d'ofici per la mateixa Administració o a instància de particular. Però el cert és que no consta que l'Administració iniciï d'ofici aquests expedients quan té coneixement que s'ha produït un dany al ciutadà que és indemnitzable. En conseqüència, normalment obliga l'afectat a reclamar en tot cas de forma expressa la indemnització del dany.

La reticència observada durant la tramitació de les queixes a admetre el dret del ciutadà a ser indemnitzat obliga a qüestionar-se sobre l'ús que l'Administració fa d'aquesta possibilitat d'inici d'ofici d'expedient.

També preveu la llei la possibilitat d'instruir procediments abreujats quan siguin inequívocs la relació de causalitat i la valoració del dany.

El Síndic va entendre que calia analitzar l'ús que s'ha fet d'aquests procediments i, en el cas que no s'hagi usat quan podia considerar-se adequat, instar-ne la utilització.

Així mateix, el reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, aprovat pel Reial decret 429/1993, de 26 de març, determina que el procediment podria finalitzar-se com a acord indemnitzatori. Cal saber quin ús s'ha fet d'aquesta possibilitat i quina virtualitat té que

aquest acord hagi de ser necessàriament objecte de dictamen per part de la Comissió Jurídica Assessora.

En altres ocasions, l'actuació d'ofici iniciada pel Síndic no hauria de pretendre només l'agilitació del procediment, sinó que entraria en aspectes substantius que s'han derivat de les queixes que han arribat a aquesta Institució.

La primera és la relativa a la negació per l'Administració del nexa causal entre el dany produït i el servei públic. Sovint les administracions neguen l'existència d'aquesta relació de causalitat.

En molts casos l'Administració es limita a inadmetre la reclamació sense seguir amb la tramitació de l'expedient. Caldria delimitar en quins supòsits és acceptable la inadmissió que comporta la no tramitació de l'expedient, ja que no pot efectuar-se, com sembla que es fa, per la negació del nexa causal, circumstància en què s'ha de derivar la tramitació de l'expedient.

Finalment, en l'àmbit substantiu el Síndic creu que cal determinar quin ha de ser el plantejament de responsabilitat quan el dany derivat d'un servei públic no és imputable a l'Administració autonòmica i local en sentit estricte, sinó a òrgans o entitats dotats de personalitat jurídica pròpia.

En aquests casos són diverses les qüestions que es plantegen i que sovint deriven del mateix règim jurídic d'aquestes entitats o organismes. Algunes d'aquestes entitats qüestionen que se'ls apliqui el règim de responsabilitat pròpia de les administracions públiques, i obliguen el ciutadà a acudir a la jurisdicció civil; aquesta ha estat la posició de diverses empreses que gestionen serveis en l'àmbit del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

Durant l'any 1999 el Síndic ha sol·licitat informació sobre aquestes qüestions a les diferents administracions públiques i a la Comissió Jurídica Assessora, per tal de poder fer un estudi de la responsabilitat extracontractual de les administracions, tant des d'un aspecte procedimental com substantiu.

4. FUNCIO PÚBLICA

En aquest apartat s'han plantejat al Síndic de Greuges qüestions molt diverses, si bé totes tenen en comú la relació entre els ciutadans professionalment vinculats amb les administracions públiques -bàsicament funcionaris, però també personal laboral i estatutari- i les diferents administracions amb què es troben units per una relació de subjecció especial.

No ens referirem aquest any en aquest apartat a les queixes referents a l'accés a la condició de policia local, que comporta, d'acord amb la llei, la superació d'un curs de formació a l'Escola de Policia de Catalunya -curs de formació que és comú a les policies local i autonòmica. Aquest fet va donar lloc a una recomanació del Síndic, que, entenia que aquest sistema no podia ser idoni per a la formació de policies locals quan ja fa bastant temps que han accedit al cos com a funcionaris en pràctiques. Per la importància que revesteix,

aquesta qüestió és objecte d'un comentari independent en l'apartat de l'Informe referit a forces de seguretat.

Pel que fa a les qüestions relatives als funcionaris de presons a què feiem referència en l'Informe de l'any 1998 -informacions reservades i educadors de presons-, no han estat resoltes pel Departament de Justícia. La tramitació d'informacions reservades a conseqüència d'incidents que han tingut lloc en centres penitenciaris és una qüestió que aquest any s'ha tornat a plantejar, i que novament recollim en l'apartat relatiu a serveis penitenciaris.

4.1. ACCÉS A LA FUNCIO PÚBLICA

El 1999, les diferents administracions públiques, i especialment la Generalitat de Catalunya, han obert nombroses convocatòries per a l'accés a la funció pública. Aquesta circumstància ha donat lloc a un augment de queixes, especialment relacionades amb les bases que regulen els diferents procediments.

En l'àmbit de la funció pública de la Generalitat de Catalunya, els sistemes d'accés són recollits en el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legislatius vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i en el Decret 28/1996, pel qual s'aprova el reglament de selecció del personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Entre els sistemes de selecció previstos per accedir a la funció pública, el que adopta més sovint la Generalitat i que ha originat, en conseqüència, el major nombre de queixes és el de concurs oposició. Aquest sistema comporta que els aspirants han de superar unes proves durant la fase d'oposició, i poden al·legar uns mèrits que seran valorats en la fase de concurs.

Els mèrits a valorar són determinats a les bases de les convocatòries i, en tot cas, han de tenir relació amb les places a proveir. És precisament aquesta relació la que ha donat lloc a la queixa dels aspirants que consideren que l'Administració no ha actuat de forma correcta quan no ha valorat uns mèrits que ells havien al·legat.

La majoria de les convocatòries de la Generalitat preveien que es considerarien un mèrit els serveis prestats en qualsevol Administració pública en què s'haguessin exercit funcions equivalents a les assignades a les places a proveir.

Aquesta redacció ambigua feia que s'al·leguessin com a mèrits serveis prestats en places que corresponien a cossos d'un grup diferent, normalment inferior, o a aquell que era objecte de la convocatòria, perquè entenien els aspirants que les funcions que hi havien tingut confiades eren equiparables a les de les places a proveir.

En resoldre la reclamació, el tribunal qualificador exposava a l'aspirant quins eren els criteris que el tribunal havia seguit per considerar que les funcions desenvolupades eren adients amb les de les places a proveir. Normalment el criteri era que la plaça ocupada s'atribueix, amb independència del règim de vinculació, al mateix grup que la plaça objecte de convocatòria.

El Síndic va considerar que, atès que les funcions atribuïdes a les places són fixades en la llei de creació del cos, no podia considerar-se que el criteri fixat pel tribunal fos incorrecte; no obstant això, va recomanar que en la redacció de les bases es concretés més aquest aspecte a fi d'evitar confusions als aspirants (vegeu queixa núm. 464/99).

En d'altres casos, la queixa en relació amb les bases d'una convocatòria referida a personal laboral no afectava el contingut dels mèrits, sinó la indeterminació de les bases en relació amb els requisits que havien de reunir els aspirants.

Concretament, la convocatòria no incloïa el requisit de titulació requerit per a les places a proveir d'acord amb el conveni col·lectiu vigent; això va fer que participessin a les proves i en algun cas les superessin aspirants que amb posterioritat, quan així els va ser requerit, no van poder acreditar la possessió d'una determinat títol acadèmic. El Síndic va recordar al Departament de Governació que per no conculcar el principi de seguretat jurídica, les bases havien de detallar els requisits que s'havien determinat, en aquest cas en el conveni col·lectiu, per poder accedir a un determinat lloc de treball (vegeu queixa núm. 1455/99).

També en l'àmbit de l'Administració local s'han plantejat reclamacions en relació amb les bases de les convocatòries, com en el cas d'una queixa que plantejava la validesa d'un es convocatòries que no havien estat objecte de l'adequada publicitat.

La publicitat de les convocatòries per a l'accés a la funció pública té per objecte dotar de contingut l'article 23 de la Constitució Espanyola, que preveu que tots els ciutadans tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions públiques. Aquest accés només és possible si els ciutadans tenen coneixement de les convocatòries, i és per això que la normativa vigent preveu que les convocatòries han de ser públiques.

Tal com expressa la sentència del Tribunal Constitucional 80/1994 en estudiar l'àmbit protegit d'aquest dret fonamental d'accés a la funció pública, l'article 23.2 determina la possibilitat d'accedir a llocs funcionaris de l'Administració pública, per a tots els ciutadans, sense discriminació. Aquest accés és viable i possible mitjançant la publicitat que es faci de les convocatòries.

La normativa és clara en aquest respecte. L'article 97 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim Local, diu el següent:

«Els anuncis de convocatòries de proves d'accés a la funció pública local i de concursos per a la provisió de llocs de treball hauran de publicar-se al *Butlletí Oficial de l'Estat*».

A més, l'article 293.2 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya estableix: «Els anuncis de convocatòries de proves d'accés a la funció pública local i de concursos per a proveir llocs de treball s'han de publicar, a més del que disposa la normativa bàsica de l'Estat, en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*». En conseqüència, aquest article

remet a la normativa bàsica de l'Estat, és a dir, a la disposició esmentada anteriorment de la Llei 7/1985.

També s'ha de tenir present el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, que tracta el règim del personal funcionari. L'article 76 d'aquest decret enuncia el contingut mínim que ha de contenir l'anunci de la convocatòria, la qual «s'ha de publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i al *Boletín Oficial del Estado*».

El Síndic va entendre que la manca de publicació de la convocatòria en el BOE limitava les possibilitats de participació en les esmentades convocatòries i, en conseqüència, afectava el dret a l'accés a la funció pública previst en l'article 23 del text constitucional. Aquesta afectació comportava un vici de nul·litat de la convocatòria (vegeu Actuació d'Ofici núm. 2141/99).

En relació amb l'accés a un lloc de treball a l'Administració pública, s'han rebut diverses queixes relacionades amb les borses de treball. La manca d'agilitat en els processos de selecció fa que, malgrat que moltes de les convocatòries preveuen un 10 % addicional de places per proveir possibles vacants que sorgeixin un cop aprovada l'oferta pública, les administracions segueixen fent nomenaments al marge d'aquestes convocatòries per proveir les vacants que es van produint.

Per fer aquests nomenaments, les administracions constitueixen borses de treball que els permeten accedir de forma ràpida a les dades de persones que tenen un perfil idoni per ocupar la plaça fins a proveir-la pels sistemes ordinaris.

La manca d'informació sobre el funcionament d'aquestes borses de treball fa que els ciutadans s'adreixin al Síndic quan veuen rebutjades les seves demandes de treball perquè sovint no se'ls indica com poder accedir a aquestes borses de treball (vegeu queixa núm. 1860/99).

Suggeriment al Departament de Presidència sobre la redacció de les bases de convocatòries per a l'accés a la funció pública (Queixa núm. 464/99)

Una aspirant a l'accés a l'escala de gestió d'administració general del cos de gestió d'administració de la Generalitat de Catalunya va participar en el procés selectiu i superà la fase d'oposició, però sense obtenir plaça.

En la seva queixa al Síndic, es manifesta disconforme amb la valoració efectuada pel tribunal qualificador dels mèrits acreditats en la fase de concurs, que no van ser objecte de puntuació.

L'autora de la queixa considera que la redacció de la base 6.1.1 de la convocatòria, en virtut de la qual en la fase de concurs es valoren els serveis prestats en qualsevol Administració pública exercint-hi «funcions adients amb les places a cobrir», és ambigua i indeterminada, atès que enlloc no diu què s'ha d'entendre per funcions adients amb les places a cobrir.

En la resolució del recurs ordinari presentat contra la resolució per la qual es féu pública la relació d'aspi-

rants que havien superat el procés selectiu, es comunicaren a l'autora els criteris adoptats pel tribunal qualificador, en la seva sessió de 21 de desembre de 1998, pel que fa a la valoració dels mèrits al·legats pels aspirants del procés selectiu, en els següents termes:

Només s'accepta la valoració dels serveis prestats en llocs de treball d'Administració pública; per tant, resten exclosos els serveis prestats en empreses públiques i similars.

Només s'accepta la valoració dels serveis prestats en llocs de treball d'Administració pública exercint funcions adients amb les de les places a cobrir, la qual cosa implica pertànyer, amb independència del tipus de vinculació –això és, personal interí, contractació laboral, contractació administrativa, etc.–, als cossos o escales d'administració general del grup B.

Quant als serveis prestats en places de doble grup de classificació B/C o A/B, són valorables els serveis prestats sempre que les funcions siguin adients amb les de les places a cobrir.

En l'esmentat escrit, la promotora de la queixa reitera la seva disconformitat amb la manca de publicitat de la concreció efectuada pel tribunal qualificador, pel que fa als criteris a tenir en compte per a la valoració dels mèrits al·legats pels aspirants.

D'altra banda, considera que aquesta concreció hauria d'haver-se establert a les bases, amb la qual cosa s'haurien evitat interpretacions confuses sobre els criteris de valoració dels mèrits en la fase de concurs que tenen importància a l'hora de tenir accés real a les places objecte de convocatòria.

El Síndic considera correcta la fonamentació de la resolució del recurs basada en la circumstància de les funcions exercides per la reclamant, que, en tant que funcionària del grup D, no són homogènies i intercanviables amb les tasques pròpies del cos de gestió.

En aquest sentit, entén el Síndic que aquesta argumentació és ajustada a dret, tenint en compte el que s'esmenta a la mateixa resolució, en el sentit que el contingut funcional de les places convocades és el propi del cos de gestió, les funcions del qual resten detallades a la base 1.2 de la convocatòria i a la disposició addicional 7a del Decret legislatiu 17/1997, de 31 d'octubre.

Tanmateix, el Síndic estima que una persona que no tingui coneixement específic d'aquest marc normatiu pot interpretar la base 6.1.1 d'aquesta convocatòria –quan esmenta que es valoren els serveis prestats en qualsevol Administració pública, exercint funcions adients amb les de les places a cobrir– en el sentit en què ho ha fet la promotora de la queixa.

Per tant, si, d'acord amb el marc normatiu aplicable, únicament són susceptibles de valoració les funcions exercides en llocs de treballs inclosos en els cossos o escales de les places objecte de convocatòria, estima el Síndic que una redacció de les bases, quant a valoració de mèrits, concretant aquest aspecte, evitaria confusions com les que ha generat el supòsit objecte d'estudi.

El Departament de Presidència informà el Síndic que acceptava el seu suggeriment i que portaria a terme una redacció més precisa i entenedora de les bases.

Queixa núm. 1455/99

Manca dels requisits en una convocatòria pública

El senyor X. va participar en la convocatòria per accedir a una plaça d'auxiliar forestal conductor, després d'haver superat les proves i, abans de signar el contracte, va ser requerit per presentar el títol d'FP2, COU o equivalent. En no poder justificar estar en possessió d'alguna d'aquestes titulacions, no ha pogut accedir definitivament a la plaça.

El Departament de Governació va informar el Síndic que, malgrat els requisits de titulació –títol de batxillerat, FP2 o equivalent– derivats del IV conveni col·lectiu, es va comprovar que no era possible proveir les places de conductor amb personal titulat, i que davant la urgència per cobrir aquestes places per la proximitat de l'inici de la campanya forestal, es va pactar amb la representació sindical dels treballadors, com a mesura excepcional, l'admissió de personal sense titulació, però sempre donant preferència en l'elecció de places al personal titulat. Això va comportar que els contractes de més durada (sis mesos) fossin proveïts per personal amb titulació, i els de menor durada (tres mesos), amb persones de capacitat acreditada però sense titulació.

Aquest acord no es reflecteix de forma adequada en la convocatòria pública que hauria hagut de servir per fer conèixer als possibles aspirants les condicions d'accés tant en allò que fa referència a la titulació demanada com al que puguin considerar-se mèrits personals per tal d'accedir a una modalitat o a una altra, quant a la durada del contracte.

En conseqüència, per no conculcar els principis de seguretat jurídica, publicitat, mèrit i capacitat que han de regir aquestes convocatòries, el Síndic va recordar el deure legal de detallar, en les futures convocatòries de selecció del personal a què fa referència la present queixa, els requisits tant d'accés com de les circumstàncies de mèrit que seran tingudes en compte, de forma clara i indubtable.

El Departament d'Interior va comunicar al Síndic que aquestes condicions i requisits serien recollits en properes convocatòries.

Actuació d'Ofici núm. 2141/99

Publicitat de les convocatòries de places per a l'accés a la funció pública

El Grup Socialista de l'Ajuntament de Montcada i Reixac s'adreçà al Síndic perquè l'Ajuntament havia obert tres convocatòries per ocupar places de funcionàries que no van ser objecte de publicació en el Butlletí Oficial.

Entenent que la petició del portaveu del Grup Municipal Socialista s'emmarca dins les previsions contingudes a l'article 12.2 de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, aquesta Institució va iniciar una actuació d'ofici, que se substancia amb el número d'expedient 2141/99.

Estudiada la normativa aplicable al cas, el Síndic va informar que la publicació al BOE de l'anunci de les

convocatòries per accedir a la funció pública constitueix un dels principis bàsics per respectar el dret constitucional reconegut a l'article 23.2 de la carta magna.

La no publicació minva el coneixement de la convocatòria produint desigualtat entre les persones que aspiren a prendre part en una convocatòria pública, i que la desconeixen perquè no figura anunciada al BOE, únic mitjà oficial de difusió en tot el territori de l'Estat, tal i com considera el Tribunal Suprem a la seva sentència de 4 d'octubre de 1993.

Aquesta mancança incideix negativament sobre un dels principis constitucionals que inspiren la selecció de personal de l'Administració, el de publicitat, i en conseqüència vulnera els d'igualtat, mèrit i capacitat reconeguts a l'article 23.2 i al 103.3 de la Constitució.

En l'àmbit local aquesta publicitat s'ha d'efectuar d'acord amb l'article 97, de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, entre d'altres mitjans, amb la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE). En el cas de Catalunya, d'acord amb el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei dels ens locals, a la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* s'afegeix la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

En conseqüència, i de conformitat amb el que s'ha exposat, el Síndic va considerar que hi havia hagut una actuació irregular de l'Administració, en no ajustar-se a l'ordenament jurídic per manca de publicació al BOE de l'anunci d'una convocatòria pública per a l'accés a la funció pública.

Malgrat aquesta consideració, no s'ha rebut cap resposta de l'ajuntament interessat.

Queixa núm. 1860/99

Borsa de treball del personal de les administracions públiques

El senyor X. s'adreçà al Síndic de Greuges denunciant el sistema de contractació que s'aplica a l'Hospital Arnau de Vilanova, de Lleida.

Segons l'autor de la queixa, la contractació s'efectua entre familiars de persones que ja presten servei en aquest centre sanitari.

A sol·licitud del Síndic, el Departament de Sanitat i Seguretat Social informà que les vacants es proveeixen per estricta ordre de la puntuació que figura a la borsa de treball i tenint en compte el perfil de la plaça. El Síndic va demandar una informació complementària que resta pendent de rebre al finalitzar la redacció d'aquest Informe.

4.2. CONDICIONS DE TREBALL

Un altre bloc de queixes que cal destacar en matèria de funció pública és el relatiu a les condicions de treball del personal al servei de les administracions públiques.

Les persones que accedeixen a la funció pública ho fan participant en convocatòries d'un determinat grup i cos.

Això comporta l'exercici d'unes determinades funcions que són pròpies del cos al qual ha accedit el funcionari.

És la llei de creació del cos la que fixa les funcions que s'atribueixen a aquest cos, que només poden ser exercides per funcionaris o personal interí pertanyent a aquell cos.

Malgrat que la regulació legal és clara, el cert és que s'han rebut queixes de funcionaris disconformes amb les tasques que els són assignades per l'Administració pública a la qual pertanyen.

En ocasions les administracions al·leguen problemes de caràcter organitzatiu i adscriuen determinats funcionaris a tasques que no els són pròpies, sovint d'un nivell inferior.

En aquests casos el Síndic ha de recordar que les facultats d'autoorganització i de redistribució de personal que tenen les administracions públiques no autoritzen, en cap cas, d'assignar a un funcionari unes responsabilitats que no tenen res a veure amb les que corresponen al cos o categoria per al qual va accedir a una determinada administració pública (vegeu queixa núm. 801/99).

En altres casos les queixes relacionades amb les condicions de treball s'han referit als drets econòmics derivats d'unes determinades funcions.

El Síndic ha rebut queixes de sindicats de l'àmbit del personal sanitari que reclamaven l'equiparació de les condicions de treball, incloent-hi el règim retributiu, amb les del personal sanitari del Servei Català de la Salut.

Malgrat que la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya preveu l'equiparació de les condicions laborals i professionals del personal que forma part del Servei Català de la Salut i del personal que presta serveis als centres de la xarxa hospitalària d'utilització pública, el cert és que, segons els sindicats, aquesta equiparació encara no s'ha produït.

L'Administració al·lega que si s'ha produït un increment en l'actuació dels concerts que vinculen aquests centres sanitaris amb el Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Aquest increment no ha repercutit en l'equiparació de les condicions i és per això que el Síndic ha instat el Departament de Sanitat i Seguretat Social a adoptar les mesures que garanteixin aquesta equiparació que deriva de la Llei d'ordenació sanitària (vegeu queixa núm. 1932/99).

Suggeriment a l'Ajuntament de Barcelona en relació amb l'adscripció a un lloc de treball adequat a la categoria professional (Queixa núm. 801/99)

Una funcionària de l'Ajuntament de Barcelona s'adreçà al Síndic de Greuges per exposar el seu desacord pel fet d'haver estat inclosa en el programa PAS d'aquest Ajuntament.

Això comportà que a l'autora de la queixa se li assignessin responsabilitats, com ara d'arxivar els expedients

de matriculació de vehicles de l'any anterior, que no tenen res a veure amb la seva categoria i especialització professional, de tècnic mitjà de sanitat, la qual cosa va en detriment de la seva formació i qualificació i de la seva autoestima. La interessada hi afegia no haver rebut resposta suficient dels superiors respecte a les seves expectatives professionals.

En la seva resposta al Síndic, l'Ajuntament de Barcelona comunicà que en l'organització no hi havia places vacants de la seva categoria professional. La constatació d'aquesta circumstància sembla justificar l'itinerari que des d'aleshores ha seguit la comunicant per diferents dependències municipals, on li han estat assignades tasques inadequades a la seva qualificació i a la categoria que acredita en l'administració municipal.

La normativa estableix el dret dels funcionaris a exercir unes tasques professionals adequades al nivell de formació i responsabilitat que correspon a la categoria professional per raó de la qual van ser oportunitatment seleccionats.

L'assignació de tasques no congruents amb aquells criteris i requisits no són permeses ja que no es pot conculcar la dignitat personal i professional del treballador i anar en detriment de la seva formació i dret de promoció dintre de la carrera de l'Administració pública. La potestat d'autoorganització de la funció pública per part de les administracions públiques no inclou la modificació arbitrària i permanent de la categoria professional dels seus treballadors.

En conseqüència, malgrat les referències concretes que es fan a diferents circumstàncies de caire personal i professional de l'autora de la queixa, el Síndic va recordar a l'Ajuntament el deure legal d'adscriure-la a un lloc de treball adequat i respectuós amb la seva categoria professional.

L'Ajuntament va comunicar que la funcionària havia estat adscrita a un lloc de treball de la categoria professional que li corresponia.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social per tal que afavoreixi l'equiparació de les condicions laborals i professionals del personal de la xarxa pública hospitalària (Queixa núm. 1932/99)

Un sindicat s'adreçà al Síndic per demanar-li que instés el Departament de Sanitat i Seguretat Social a adoptar mesures per donar compliment a la disposició transitòria 5a de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, que preveu l'equiparació de les condicions laborals i professionals del personal que forma part del Servei Català de la Salut amb el que treballa i del que treballa als centres de la xarxa hospitalària d'utilització pública.

Segons els autors de la queixa, el Departament, en resposta a una pregunta parlamentària del grup d'Esquerra Republicana de Catalunya, va indicar que els darrers anys s'havia produït un increment en la facturació dels concerts.

El Síndic va sol·licitar al Departament que li indiqués quins mecanismes havia previst per garantir que aquest

increment en la facturació dels concerts repercutiria en l'equiparació de les condicions laborals i professionals, per tal de donar compliment a la Llei d'ordenació sanitària.

Com sigui que de la resposta del Departament resulta que no s'havia previst cap mecanisme, el Síndic va suggerir que s'adoptessin mesures per garantir aquesta equiparació. Aquest suggeriment resta pendent de resposta al concloure la redacció d'aquest Informe.

4.3. RÈGIM D'INCOMPATIBILITATS

El règim d'incompatibilitats dels funcionaris públics té una doble finalitat. El primer objectiu és limitar l'accés a més d'un lloc de treball a les administracions públiques, de forma que la llei tendeix que el personal al servei de les administracions públiques, amb excepcions previstes a la mateixa norma i justificades per l'interès general, ocupin un sol lloc de treball a les administracions públiques.

La segona finalitat té per objecte que els que exerceixen una activitat pública no tinguin activitats privades que puguin interferir el correcte funcionament de l'activitat pública, de manera que es posi en perill la independència o imparcialitat del funcionari en les tasques que té encomanades per raó de servei.

És per això que la normativa preveu activitats privades que, per la relació amb l'activitat del funcionari, es consideren incompatibles, i a més preveu que en tot cas el funcionari ha de sol·licitar la compatibilitat.

Malgrat l'existència d'aquest règim, el Síndic ha rebut queixes de ciutadans que se sentien perjudicats per l'activitat d'alguns funcionaris públics que incomplien aquest règim d'incompatibilitats.

En aquests casos el Síndic s'ha adreçat a l'Administració en la qual presta servei el funcionari per comunicarli el possible incompliment de la normativa d'incompatibilitat i instar-la a revisar la situació i els expedients en els quals el funcionari hagi intervingut per tal de valorar l'objectivitat de la decisió adoptada.

En tots els casos les administracions han manifestat desconèixer l'exercici d'una activitat privada per part del funcionari públic que presumptament havia incomplert l'obligació de sol·licitar autorització de compatibilitat per a l'exercici d'una activitat privada (vegeu queixa núm. 308/98).

Queixa núm. 308/98

Aplicació del règim d'incompatibilitats

El senyor X. arquitecte, s'adreçà al Síndic de Greuges perquè se sentia perjudicat per l'actuació d'altres tècnics que exerceixen la mateixa activitat professional i es veuen afavorits per la seva relació amb administracions públiques amb competències sobre l'activitat privada de la seva professió.

El Síndic va recordar als ajuntaments i el consell comarcal implicats en la queixa que cal evitar la intervenció en expedients administratius d'aquelles persones en

qui concorren interessos particulars que puguin afectar l'objectivitat de la decisió administrativa i, en conseqüència, cal donar compliment a la normativa d'incompatibilitats.

Les administracions afectades van comunicar al Síndic que revisarien els expedients tramitats per aquests tècnics i que evitarien la intervenció d'aquests en expedients on poguessin concórrer causes d'incompatibilitat.

4.4. ABSENTISME LABORAL

Diverses queixes presentades al Síndic de Greuges plantegen la possible vulneració de drets que comporta el control que fan les administracions públiques de l'absentisme laboral.

Són diverses les administracions públiques que dubten de l'eficàcia i la validesa dels serveis de la seguretat social que atorguen les baixes mèdiques per raó de la malaltia, i han contractat serveis privats amb l'objecte de verificar aquestes situacions de baixa.

Aquests contractes que s'emmarquen dins la capacitat de control que les normes atribueixen a l'empresari, i també a l'Administració pública quan actua com a empresari, poden comportar una vulneració del dret a la intimitat del funcionari públic.

El Síndic considera que el dret a la intimitat també es manifesta en l'àmbit de les relacions professionals i, en conseqüència, aquesta relació no habilita les administracions públiques per interferir en la vida privada dels seus funcionaris.

Però no tota interferència és il·legítima i és per això que cal analitzar la proporcionalitat entre l'afectació d'aquest dret a la intimitat i l'actuació de les administracions públiques.

El Síndic considera que quan aquest control és confiat a personal mèdic, sotmès al deure de reserva professional, que, amb l'autorització del funcionari, comprova la situació de baixa, sense que aquesta prova pugui tenir en cap cas més valor que la baixa mèdica atorgada pels corresponents òrgans de l'Administració pública, el que es fa és únicament constatar la veracitat de la baixa i recaptar les dades relatives a la situació de baixa i alta. El personal que desenvolupa aquesta funció de control, però, no pot donar trasllat a l'empresari, l'Administració en aquest cas, de dades relatives al diagnòstic mèdic. Si aquests límits es respecten, l'activitat de l'Administració no pot considerar-se una vulneració del dret a la intimitat i, en conseqüència, és legítima (vegeu queixa núm. 1196/98).

El Síndic entén que per conjugar el legítim dret del treballador a disposar del temps necessari per recuperar-se de les afeccions a la seva salut que li impedeixen treballar i, alhora, la garantia que algunes persones no deixen d'assistir a la feina tot al·legant, fraudulentament, malaltia, caldria reforçar el control i seguiment públic de la incapacitat temporal. Aquesta funció, a Catalunya, la té confiada el Centre de Reconeixements i Avaluació Mèdics, el qual hauria de disposar dels recursos suficients per desenvolupar-la amb efectivitat.

Suggeriment a les diferents administracions públiques (Generalitat i ajuntaments) en relació amb el control de l'absentisme laboral (Queixa núm. 1196/98)

Diversos sindicats denunciaren que els departaments de la Generalitat i també d'altres administracions havien contractat un servei de control de l'absentisme laboral que a més d'aquesta funció presta altres serveis.

Aquesta decisió de l'Administració incideix en la relació professional en què el treballador desplega la seva activitat laboral. Entén l'Administració, segons la resposta a la demanda d'informació del Síndic, que d'acord amb sentències dels tribunals superiors de justícia l'àmbit de les relacions laborals exclou del dret a la intimitat determinats fets relatius a relacions socials o professionals.

També s'indica que la mateixa Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal, preveu que no cal el consentiment de l'afectat quan les dades de què es tracti es refereixen a persones vinculades, entre altres coses, per una relació laboral, i siguin necessàries per al manteniment de les relacions o per al compliment del contracte.

El control d'absentisme laboral deriva de la facultat de l'Administració d'instrumentar els mitjans de vigilància que s'han de produir dins del respecte degut a la intimitat del personal al seu servei.

Entén l'Administració que la verificació de l'estat de malaltia entraria dins de les facultats de control i vigilància de l'Administració.

El nostre text constitucional, a l'article 18, garanteix el dret a la vida privada davant les intromissions il·legítimes. El Tribunal Constitucional, en l'acte 642/1986, de 23 de juliol, indica que aquest dret parteix del respecte a la vida privada i familiar, que ha de quedar exclosa de les intromissions de tercers.

En la sentència 231/1988, el Tribunal Constitucional assenyala que el dret a la intimitat personal i familiar és un dret fonamental vinculat a la pròpia personalitat, que implica l'existència d'un àmbit propi i reservat davant de l'acció de tercers (FJ3).

El dret a la intimitat no és exclòs de l'àmbit de les relacions de treball i constitueix un límit a l'activitat de l'empresari.

En l'àmbit de les relacions laborals el dret a la intimitat pot en ocasions entrar en col·lisió amb l'interès de l'empresa, concretament amb el dret de control i vigilància.

Abans d'entrar en l'anàlisi d'aquest conflicte entre dret fonamental i interès legítim, cal tenir en compte que si bé els drets fonamentals poden quedar limitats de forma legítima, perquè això sigui possible el conflicte s'ha de produir entre dos drets fonamentals, o entre un dret i un interès de relleu constitucional.

És qüestionable que en aquest cas es pugui parlar d'interès de rellevància constitucional (criteri de proporcionalitat) i per això, en principi, hem de manifestar que el dret a la intimitat és un límit a la potestat de l'empresari

i així ho estableix l'Estatut dels treballadors en el seu article 4.2.

És important fer referència a la sentència del Tribunal Constitucional 142/1993 dictada en resolució del recurs d'inconstitucionalitat presentat en relació amb la Llei 2/1991, de 7 de gener, que regula el dret d'informació en matèria de contractació laboral. Els recurrents entenen que l'article 1.1 de la llei vulnerava el dret a la intimitat personal reconegut a l'article 18.1 de la Constitució Espanyola, perquè obliga els empresaris a facilitar als representants dels treballadors una còpia bàsica dels contractes que celebren per escrit.

La fonamentació de la norma es trobava en el dret de participació dels treballadors, el dret a la activitat sindical a l'empresa o en l'interès públic mateix en el compliment de les normes laborals. Consideraren els recurrents que aquestes finalitats legítimes poden ser objecte de compliment a través d'altres mitjans, com pot ser la verificació per la mateixa Administració pública i els seus funcionaris, atès el dret de reserva a què la llei els obliga.

En la seva sentència, el Tribunal Constitucional assenyala que no es pot negar que els drets fonamentals operen en l'àmbit de les relacions de treball, si bé és també cert que l'exercici d'aquests drets no pot invocar-se com a causa que justifiqui l'incompliment dels deures laborals.

És obvi també que les dades personals s'inclouen dins l'àmbit del dret a la intimitat (sentència del Tribunal Constitucional 45/1989).

Si bé l'activitat de control i vigilància de l'empresari és legítima, això no significa que es trobi exempta de límits, i no pot en cap cas afectar l'esfera privada ni constituir intromissions il·legítimes.

En l'àmbit de la salut laboral, que és objecte d'aquesta queixa, es planteja el problema de les visites mèdiques. L'Estatut dels treballadors (article 20.4) preveu que l'empresari pot fer ús de reconeixements mèdics per comprovar les baixes en el treball. És important tenir en compte que el reconeixement només pot ser efectuat per personal mèdic, i aquesta obligació deriva de la necessitat de reserva professional, amb la finalitat d'evitar l'accés a dades de la vida privada.

Aquest article parteix del fet que el sistema públic de control és insuficient i es constitueix un sistema alternatiu de control basat en la idea que la baixa és injustificada, i pretén defraudar els interessos dels empresaris.

Aquest sistema de control és sens dubte una intromissió en la vida privada dels treballadors i caldria, doncs, analitzar si resulta proporcionat.

Es tracta d'una pràctica que pretén el control de l'absentisme dels treballadors. Per bé que aquesta finalitat és legítima, en la mesura que incideix o pot incidir en el dret a la intimitat del treballador, s'ha d'aplicar de forma que tingui la menor incidència possible sobre aquest dret.

En l'informe es fa una afirmació que és qüestionable quan indica que la Llei orgànica 5/1992 permet que

s'exclouï el consentiment de l'afectat quan les dades de què es tracti es refereixen a persones vinculades per una relació laboral. Però aquesta interpretació només és possible quan les dades o l'objecte de tractament siguin precisos per al manteniment o compliment del contracte, justificació que és discutible quan les dades van més enllà de la durada de la baixa mèdica i inclouen informació referent al diagnòstic.

La legalitat vigent autoritza l'empresari durant la situació de baixa a controlar la legalitat de la situació, però no el diagnòstic i, en fer-ho, ha de complir el criteri de proporcionalitat i respecte a la intimitat del treballador.

En conseqüència, si bé no pot estimar-se contrari a la legalitat el control de les baixes per part de l'empresari, aquest control ha de ser respectuós amb el dret a la intimitat del treballador, és a dir, requereix el consentiment d'aquest i no pot tenir més valor que la baixa emesa pels òrgans de l'administració sanitària.

A més, aquestes dades només poden facilitar-se perquè el personal mèdic faci el control i no poden, doncs, ser objecte d'un tractament informàtic que excedeixi la informació relativa a la data d'altres o baixes i, sense la voluntat expressa del treballador, no pot incloure dades relatives al diagnòstic mèdic. En altre cas, el Síndic entén que s'estaria davant d'una vulneració del dret a la intimitat que no pot emparar-se en l'interès legítim de l'empresari en el control de l'absentisme laboral.

El Tribunal Constitucional entén –sentència 143/1994– que un sistema normatiu que autoritzi la recollida de dades amb interessos legítims, sense disposar de garanties per evitar un ús potencialment invasor de la vida privada, vulneraria el dret a la intimitat.

Per tant, cal concloure que entre les facultats de control no s'inclou l'emmagatzematge informàtic de dades relatives a la salut dels treballadors. A més, no resulta –segons el criteri de Tribunal Constitucional– una mesura ponderada, atesos els interessos en joc, ja que no hi ha una connexió íntima entre la informació requerida i l'interès legítim de l'empresari en el control de l'absentisme laboral.

PRESTACIONS DE CARÀCTER PERSONAL

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

La majoria dels assumptes plantejats pels ciutadans al Síndic de Greuges en relació amb el servei militar i la prestació social substitutòria, seguint la tendència ja posada de manifest en el transcurs de l'any passat, han estat demandes d'informació.

En alguns casos, aquestes sol·licituds d'informació han obtingut una resposta immediata del servei d'atenció al ciutadà d'aquesta Institució. En altres ocasions, per raó de la qüestió, han estat derivades cap a l'oficina de defensa del soldat o al telèfon d'informació de l'objecció de consciència, del Departament de Benestar Social.

Les consultes formulades pels ciutadans són, fonamentalment, peticions d'informació en relació amb les condicions que cal complir en les sol·licituds de pròrroga

per incorporar-se al servei militar o a la prestació social substitutòria, requisits per obtenir el reconeixement de la condició d'objector de consciència, mecanismes per sol·licitar trasllat de regió militar, etc. En relació amb aquestes qüestions, el 1999 s'han resolt 21 consultes i rebut 3 queixes, és a dir, un total de 24 actuacions.

Tipologia de les queixes

<i>Prestacions de caràcter personal</i>	– Servei Militar: sol·licituds pròrroga
	– Prestació social: dilació en l'adscripció.

2. PRESTACIÓ SOCIAL SUBSTITUTÒRIA

El Reial decret 700/1999, de 30 d'abril, aprova el Reglament de l'objecció de consciència i de la prestació social substitutòria. Aquest reglament regula, entre altres qüestions, el procediment d'adscripció i incorporació a la prestació social.

L'article 71 del Reial decret 700/1999, de 30 d'abril, determina l'adscripció global d'objectors de consciència a una determinada comunitat autònoma, respecte als que hagin sol·licitat aquesta destinació, que es trobin en situació de disponibilitat i no hagin sol·licitat ajornament o exempció.

Aquesta adscripció global s'efectua quan s'ha celebrat un conveni entre el Ministeri de Justícia i la corresponent comunitat autònoma, perquè aquesta pugui col·laborar en la gestió i inspecció de la prestació social, d'acord amb l'article 12.2 de la Llei 22/1998, de 6 de juliol,

En el cas de Catalunya, aquest conveni de col·laboració és de 21 de juny de 1999, i té com a finalitat que la incorporació dels objectors residents a Catalunya a la seva destinació es produeixi en el termini més breu possible, després del reconeixement de la condició d'objector.

L'Institut Català del Voluntariat té assignades les funcions que, en matèria de prestació social substitutòria, han estat encomanades al Departament de Benestar Social.

El Síndic considera que cal preveure mecanismes de coordinació entre totes dues administracions a fi i efecte de respectar, en el moment de la incorporació definitiva a una determinada entitat, les sol·licituds d'adscripció per mutu acord amb el vistiplau de l'entitat col·laboradora corresponent (vegeu queixa núm. 3185/99).

L'article 61 del Reial decret 700/1999, quan regula els criteris per a l'adscripció, disposa que la Direcció General d'Objecció de Consciència, dependent de la Secretaria d'Estat de Justícia, podrà autoritzar sistemes especials d'adscripció quan la preferència manifestada per l'objector sigui avalada per l'entitat col·laboradora.

El Síndic entén que aquesta preferència ha de ser respectada en qualsevol cas, ja sigui en relació amb un programa de prestació social dependent de l'Administració de la Generalitat o dins l'àmbit competencial de l'Estat.

En aquest darrer cas, si l'objector manifesta preferència per incorporar-se a un programa de l'Administració de l'Estat o que tingui un àmbit territorial que excedeixi la comunitat autònoma de Catalunya, no ha de ser inclòs a la relació d'adscripció global, a fi de respectar l'opció escollida.

Queixa núm. 3185/99

Prestació social substitutòria en una entitat diferent de la pactada per mutu acord

Un objector de consciència, veí de Barcelona, va rebre una ordre d'incorporació, per al dia 25 de novembre de 1999, a la Fundació Engrunes, entitat a la qual se l'adscribia per al compliment de la prestació social substitutòria.

L'interessat es dirigí al Síndic manifestant que, en data 1 de juliol de 1999, havia sol·licitat la incorporació per mutu acord al servei jurídic de l'Administració de l'Estat, i que aquest acord no havia estat pres en consideració en el moment d'aprovar l'adscripció definitiva.

El promotor de la queixa manifestà que, en nombroses ocasions, havia tingut contactes telefònics amb el personal de l'Institut Català del Voluntariat (INCAVOL).

En resposta a les seves demandes, l'INCAVOL li respongué que s'anullaria l'ordre d'incorporació a la Fundació Engrunes. Tanmateix, el 25 de novembre, el senyor X. es va incorporar a aquesta entitat, atès que no havia rebut l'anul·lació d'aquesta ordre.

Atès tot això, el Síndic s'adreçà al Departament de Benestar Social sol·licitant informació sobre aquest assumpte.

En data 18 de gener de 2000, la Consellera de Benestar Social informà el Síndic que, a conseqüència de la signatura del conveni de col·laboració entre el Ministeri de Justícia i la Generalitat de Catalunya, el Departament que dirigeix, a través de l'INCAVOL, ha assumit la gestió de la prestació social substitutòria a Catalunya.

A la clàusula catorzena d'aquest conveni s'estipula la creació d'una comissió mixta a efectes de coordinació, mútua informació i assistència recíproca. És un òrgan de vigilància i control que resoldrà els problemes d'interpretació i compliment que es puguin plantejar en aquesta matèria.

A la reunió del 23 de novembre de 1999, aquesta comissió mixta va acordar el procediment a seguir en els casos en què un objector domiciliat a Catalunya sol·licita ser destinat a un programa no gestionat per la Generalitat.

En el cas del promotor de la queixa, es va anul·lar l'ordre d'incorporació a la Fundació Engrunes i es va fer el traspàs de l'expedient al Ministeri de Justícia per tal que ordenés la incorporació a la destinació sol·licitada.

L'interessat corroborà les precedents circumstàncies i aportà al Síndic còpia de la Resolució emesa pel Ministeri de Justícia, de data 7 de gener, per la qual s'acordà la incorporació del senyor X. al Servei Jurídic de l'Estat.

Per tot això, el Síndic entengué que l'objecte de la queixa havia quedat resolt.

Tanmateix, el Síndic de Greuges s'ha adreçat novament a la Consellera de Benestar Social per esbrinar si el procediment aprovat en l'esmentada reunió de la comissió mixta s'adequa al que estableix l'article 61 i 66 del Reial decret 700/1999, de 30 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de l'objecció de consciència i de la prestació social substitutòria.

(...) S'haurien de prendre mesures en especial a través de convencions bilaterals o multilaterals, per garantir als treballadors immigrants legitimats la plena cobertura social en el país que els rep i el manteniment dels drets de seguretat social adquirits, especialment amb vista a les pensions, si tornen al seu país d'origen (...).

Recomanació 42 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

IMMIGRACIÓ

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

El nombre total d'actuacions ha estat de 59, subdividides en 27 queixes, 30 consultes i 2 actuacions d'ofici

L'àmbit subjectiu de les actuacions se centra, com és habitual, en els ciutadans no comunitaris.

La mecànica seguida en el tractament de les queixes presentades relatives a l'aplicació de la política d'immigració per part de l'Administració de l'Estat consisteix a trametre-les al Defensor del Poble, acompanyades de les consideracions que s'estimen més adients en relació amb el cas plantejat.

Tanmateix, en algunes ocasions, per raó de l'assumpte, el Síndic intenta posar a l'abast del promotor els mitjans de contacte amb l'Administració competent amb la finalitat de resoldre amb caràcter immediat l'afer exposat.

En aquest capítol no comentem les nostres actuacions en relació amb les polítiques d'integració social de la immigració competència de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, sinó que, en guany, ho fem en el Llibre Segon d'aquest Informe.

Tipologia de les queixes

Immigració – Convalidació de permisos de conduir
 – Oficines d'estrangeria
 – Expedició de visats

2. EL PROBLEMA DE LA CONVALIDACIÓ DELS PERMISOS DE CONDUIR EXPEDITS EN PAÏSOS NO COMUNITARIS

El vigent Reglament general de conductors, aprovat pel Reial decret 772/1997, de 30 de maig, preveu expressament a l'article 30.2 que la validesa dels permisos de conduir expedits en països no comunitaris és condicionada al fet que:

- es trobin dintre del període de vigència assenyalat en el document;
- el titular tingui l'edat requerida a Espanya per a l'obtenció del permís espanyol equivalent;
- no hagi transcorregut el termini màxim de sis mesos, comptador des que el titular adquireix la residència normal a Espanya, llevat que en els permisos reconeguts en convenis internacionals en què Espanya sigui part s'hagi establert alguna altra norma i s'autoritzi el bescanvi dels permisos de conducció.

Per «residència normal», a l'efecte de l'aplicació de l'esmentat reglament, la disposició addicional segona estableix que s'entén el lloc en què romangui habitualment una persona, almenys durant 185 dies per cada any natural, a causa de vincles professionals i personals, o, en el cas d'una persona sense vincles professionals, per vincles personals que indiquin una relació estreta entre aquesta persona i el lloc en el qual habita.

Així mateix, la disposició transitòria 14a de l'esmentat Reial decret estableix, per als qui en la data de l'entrada en vigor del Reglament hagin adquirit la residència a Espanya i no hagin fet ús de la facultat prevista a l'article 267 III del Codi de Circulació, de sol·licitar el bescanvi del seu permís de circulació per l'espanyol equivalent, la possibilitat d'efectuar aquest canvi en el termini d'un any comptador des de la data d'obtenció de l'autorització de residència.

A la vista del que s'exposa, el cert és que la previsió que recull l'esmentat Reial Decret, per la qual els titulars dels permisos de conduir expedits en països no comunitaris han d'obtenir el permís espanyol, prèviament comprovats els requisits i la superació de les proves corresponents, pot arribar a comportar, en determinats casos, un obstacle més a la seva integració social.

D'aquesta manera, els immigrants que, després d'haver aconseguit reunir les condicions per residir legalment en el territori, es troben en la necessitat d'utilitzar el vehicle com a instrument de treball o per desplaçar-se a la feina, es veuen abocats a invertir bona part dels seus ingressos a obtenir el corresponent permís de conduir, per la pèrdua de validesa de l'expedit en el seu país d'origen.

Amb motiu de la tramitació de la queixa 471/99, que es relata a continuació, el Departament de Benestar Social ens informà que havia impulsat la signatura d'un conveni de col·laboració entre la Delegació Territorial del Govern a Girona, la Prefectura Provincial de Trànsit de Girona i l'Associació d'Autoescoles de les comarques de Girona amb l'objectiu de donar el suport necessari, amb l'establiment d'uns mòduls de preus reduïts, als immigrants que es volguessin acollir al programa de formació viària per tal de garantir-los els coneixements bàsics per obtenir el bescanvi del permís de conduir.

Desitgem que aquesta iniciativa, amb l'articulació concreta que en cada cas es consideri més convenient, es reproduïxi també a la resta de Catalunya, en la mesura que promou la integració social dels immigrants residents en el nostre territori.

D'altra banda, en la tramesa de la queixa al Defensor del Poble el Síndic efectuà unes consideracions en el sentit d'estudiar la possibilitat de sol·licitar la modificació de l'esmentat Reglament general de conductors introduint-hi una exempció que prevegi la no necessitat de superar la prova d'aptituds i comportaments.

El fonament d'aquesta reflexió es troba en el fet que ser titular d'un permís de conduir, encara que sigui expedit en un país no comunitari, ja és demostratiu d'estar en disposició de les aptituds i els comportaments que acrediten l'habilitat en la conducció del vehicle; la demostració dels coneixements teòrics, en un altre sentit, sí que resulta necessària des del moment que es tracta d'un conjunt de disposicions legislatives i reglamentàries diferents, perquè són les vigents a Espanya.

Tanmateix, aquestes reflexions no van ser preses en consideració pel Defensor del Poble.

Queixa núm. 471/99

Permisos de conduir expedits en països no comunitaris

Una associació d'estrangers no comunitaris s'adreçà al Síndic per manifestar la seva discrepància per l'actuació seguida pel Servei Català del Trànsit en haver incoat un procediment sancionador contra dos dels seus associats per la conducció d'un vehicle sense haver obtingut prèviament l'autorització preceptiva.

El rerefons de la queixa plantejava, no obstant, la disconformitat de l'associació amb les previsions que el Reglament general de conductors, aprovat pel Reial Decret 772/1997, de 30 de maig, estableix en relació amb les permisos de conduir expedits en països no comunitaris.

Per aquest motiu el Síndic s'adreçà al Departament de Governació en sol·licitud d'informació sobre les actuacions que se segueixen en el departament en casos com el plantejat pel promotor de la queixa.

D'altra banda, el Síndic també s'adreçà al Departament de Benestar Social en sol·licitud d'informació sobre l'existència d'algun ajut, mesura formativa o subvenció, a través d'algun dels programes del Pla interdepartamental d'immigració, per facilitar, en els supòsits en què no s'acrediti un elevat nivell d'ingressos, la possibilitat d'obtenir el permís de conduir espanyol si el permís expedit en el país d'origen ha deixat de ser vàlid per circular.

El Departament de Governació indicà que el Servei Territorial de Trànsit de Girona atén totes les consultes formulades directament pels interessats en els expedients sancionadors que tramita, i en el cas de consultes plantejades per part de ciutadans de països no comunitaris atorga un tractament individualitzat a cada expedient, donant a conèixer els tràmits a seguir per obtenir l'autorització administrativa corresponent, vàlida per conduir en el territori de l'Estat espanyol.

El Departament de Benestar Social informà de l'existència d'un conveni de col·laboració signat el 16.01.99 entre la Delegació Territorial del Govern a Girona, la Prefectura Provincial de Trànsit a Girona i l'Associació d'Autoescoles de les comarques de Girona, amb una vigència d'un any, prorrogable de manera indefinida, llevat denúncia d'alguna de les parts.

El conveni preveu uns mòduls de preus rebaixats i el compromís de la Prefectura Provincial de Trànsit d'adequar l'examen de control dels coneixements a les circumstàncies de les persones que segueixen el programa, mitjançant proves audiovisuals que ajudin a superar les barreres de la llengua.

No obstant el que s'ha exposat, el Síndic s'adreçà al Defensor del Poble i li plantejà si realment era imprescindible acreditar la superació de totes les proves previstes en el Reglament general de conductors, fent referència, concretament, a les proves de control d'aptitud i comportaments. D'aquesta manera s'indicà que el fet de ser titular d'un permís de conduir, encara que sigui expedit per un país no comunitari, pot ser demostratiu del fet d'estar en disposició de les aptituds que acrediten la capacitat i habilitat del conductor estranger en la conducció del vehicle.

Per aquest motiu se sotmeté a la seva consideració la possibilitat de sol·licitar la modificació de l'esmentat reglament, per tal d'introduir-hi una exempció que prevegi, en aquests casos, l'exempció de superar la prova d'aptituds i comportaments.

El Defensor del Poble no considerarà necessari efectuar aquesta sol·licitud.

3. EL TRÀFIC D'IMMIGRANTS A LA NOVA LLEI ORGÀNICA 4/2000, D'11 DE GENER, SOBRE DRETS I LLIBERTATS DELS ESTRANGERS A ESPANYA I LA SEVA INTEGRACIÓ SOCIAL

A l'Informe de l'exercici anterior i sota l'epígraf relatiu al «Tràfic d'immigrants», la Institució del Síndic de Greuges arribava a la conclusió que el Codi penal vigent aleshores no permetia la repressió de les conductes consistents en el tràfic il·legal d'immigrants, motiu pel qual es considerava convenient estudiar la modificació de l'esmentada legislació.

En aquest respecte s'assenyalaren els elements que hauria de tenir present la redacció del nou tipus penal:

- l'afany de lucre de la conducta perseguida;
- l'ocultació davant l'autoritat governativa;
- l'afectació dels drets dels estrangers, en aprofitar-se de la seva situació de desemparament;
- la posada en perill de la integritat física o psíquica de la víctima;
- la vinculació de l'autor en algun tipus d'organització dedicada al tràfic il·legal.

Es proposà, doncs, la redacció del nou tipus amb l'objecte que fos analitzat i debatut.

De resultes d'aquesta anàlisi, tal com vam assenyalar a l'Informe, el Grup Parlamentari Català ens informà que

les esmenes presentades a la proposició de Llei orgànica sobre els drets i llibertats dels immigrants, en relació amb la reforma del Codi penal, eren, en síntesi, les següents:

- l'increment de la pena de presó per als qui trafiquin de manera il·legal amb la mà d'obra;
- la redacció d'un nou títol que reculli un nou tipus penal per tal d'evitar l'atipicitat de les conductes d'ocultació i introducció dels immigrants;
- l'agreujament de la pena quan es posi en perill la vida dels immigrants i quan les conductes es practiquin mitjançant xarxes criminals organitzades.

L'aprovació de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, ha donat llum verda a les esmenes presentades a la reforma del Codi penal. Així doncs, de la lectura dels seus preceptes s'observa que:

- s'ha incrementat la pena de presó per als qui trafiquin de manera il·legal amb la mà d'obra, que passa de tenir una pena de sis mesos a tres anys a tenir-ne una de compresa entre dos i cinc anys (disposició final primera de la Llei orgànica 4/2000, per la qual es modifica l'article 312 del Codi penal);
- s'ha optat per la redacció d'un nou títol en el Codi penal, el Títol XV bis «Delictes contra els drets dels ciutadans estrangers» (disposició final segona de la Llei orgànica 4/2000), en el qual es recull un nou tipus penal, l'article 318 bis.

L'apartat primer d'aquest article 318 bis descriu la conducta consistent en el tràfic il·legal de persones.

L'apartat segon preveu un tipus agreujat quan la conducta es produeixi amb la concurrència d'elements com ara l'afany de lucre, la utilització de violència, intimidació o engany, o aprofitant la situació de necessitat de la víctima.

L'apartat tercer preveu l'aplicació de les penes en la seva meitat superior quan s'hagi posat en perill la vida, la salut o la integritat de les persones o si la víctima és menor d'edat.

L'apartat quart afegeix la inhabilitació a les penes de l'apartat anterior quan les conductes descrites siguin obra dels qui es prevalen de la seva condició d'autoritat, agent o funcionari públic.

L'apartat cinquè preveu la imposició de les penes superiors en grau quan el culpable formi part d'una organització o associació dedicada al tràfic il·legal de persones.

Veiem, doncs, com les propostes de modificació del Codi penal, que en el seu moment van ser apuntades per la Institució i així mateix recollides com a esmenes durant el debat de la llei, han estat finalment aprovades amb la redacció, bàsicament, d'un nou tipus penal.

Finalment, cal afegir que la disposició final tercera de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, modifica els articles 515, 517 i 518 del Codi penal quan considera associació il·lícita punible la que promogui el tràfic il·legal de persones.

4. EL TRACTAMENT DE L'EXPULSIÓ A LA LLEI ORGÀNICA 4/2000, D'11 DE GENER

El Títol III de la Llei orgànica 4/2000, anomenat «De les infraccions en matèria d'estrangeria i el seu règim sancionador», tipifica les infraccions a la llei efectuant una triple distinció: infraccions lleus (article 48), infraccions greus (article 49), i infraccions molt greus (article 50).

Les sancions previstes per la comissió d'infraccions són de tipus econòmic (article 51), i s'hi preveuen unes multes que van de 50.000 pessetes a 10 milions de pessetes, en funció del tipus d'infracció comesa i tenint en compte, per a la graduació, la capacitat econòmica i el grau de voluntarietat de l'infractor.

Tanmateix, l'article 53 preveu la possibilitat d'aplicar l'expulsió del territori, en lloc de la sanció de multa, prèvia la tramitació del corresponent expedient administratiu, en el cas d'infractors estrangers que tinguin conductes tipificades de molt greus o conductes greus previstes als apartats d), e) i g) de l'article 49.

Mereixen una especial atenció les infraccions que han deixat de ser objecte d'una possible resolució d'expulsió segons la redacció de la nova llei orgànica i que, en canvi, amb la redacció de l'article 98 del Reial decret 155/1996, de 2 de febrer, eren susceptibles de ser sancionades amb l'expulsió.

Així observem que no pot ser sancionat amb l'expulsió l'estranger que es trobi irregularment en territori espanyol per no haver obtingut –o tenir-la caducada durant més de tres mesos– la pròrroga d'estada, l'autorització de residència o documents anàlegs quan siguin exigibles, sempre que l'interessat no n'hagi sol·licitat la renovació dins l'esmentat termini (article 49 a); tampoc pot ser-ho l'estranger que es trobi treballant a Espanya sense haver sol·licitat el permís de treball o autorització administrativa per treballar i que no hagi obtingut una autorització de residència vàlida (article 49 b); ni el que incorri en ocultació dolosa o falsedat greu en el compliment de l'obligació de posar en coneixement del Ministeri de l'Interior els canvis que es produeixen en la seva nacionalitat o domicili (article 49 c).

La situació dels estrangers sense documentació o amb documentació irregular pot ser corregida per la via de la regularització. Tanmateix, la disposició transitòria primera de la llei només preveu la regularització d'aquells que es trobin en territori espanyol abans de l'1 de gener de 1999 i que acreditin haver sol·licitat en alguna ocasió permís de residència o treball o que l'hagin tingut dins els tres darrers anys.

Fora d'aquest procediment de regularització, que el Govern ha d'establir per Reial decret, els irregulars podran accedir a la situació de residència temporal quan acreditin una estada ininterrompuda de dos anys en territori espanyol, figurin empadronats en un municipi en el moment de formular la petició i comptin amb mitjans econòmics per atendre la seva subsistència (article 29.3).

No obstant això, cal tenir en compte que la residència temporal no podrà ser autoritzada quan l'estranger tingui antecedents penals a Espanya o en els països on

hagi residit anteriorment per delictes tipificats a l'ordenament espanyol i figuri com a rebutjable a l'espai territorial del Tractat de Schengen. En qualsevol cas, no serà obstacle per obtenir o renovar la residència el fet d'haver comès delictes a Espanya si n'ha complert la condemna, si ha estat indultat o està en situació de remissió condicional de la pena. (article 29.4)

Si no és possible la regularització o l'obtenció de la residència temporal per la via de l'article 29.3, l'article 26.3c) de la llei preveu la sortida obligatòria del territori espanyol en els casos de denegació administrativa de les sol·licituds formulades per l'estranger per continuar residint en territori espanyol. Aquesta sortida obligatòria, a diferència de l'expulsió, no comporta la prohibició d'entrada en territori espanyol.

D'altra banda, la descripció de la infracció molt greu que recull l'article 50 b) de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, permet saber amb claredat quan és sancionable la participació dels estrangers en activitats contràries a l'ordre públic, ja que ho és el fet de participar en les activitats previstes com a molt greus a la Llei orgànica sobre protecció de la seguretat ciutadana.

La prescripció de la sanció d'expulsió no comença a comptar fins que ha transcorregut el període de prohibició d'entrada fixat a la resolució (article 52).

Si el període de prohibició d'entrada fixat a la normativa anterior s'estenia de tres fins a un màxim de cinc anys, la nova llei orgànica preveu una ampliació del període fins a deu anys. (article 54.1)

D'altra banda, una novetat que també introdueix la llei és que la contravenció de la prohibició d'entrada comportarà la reiniciació del còmput del termini de prohibició acordada a l'ordre d'expulsió (article 54.4). Aquesta previsió, si hagués estat aplicada en el supòsit de la queixa 2887/98, que es narra a continuació, hauria comportat un desenllaç oposat al que es produí en aquell cas, en tant que la devolució de l'estranger s'haguera endurit per tal com hauria comportat el reinici del còmput del període de prohibició fixat a la resolució d'expulsió.

Com un sistema per incentivar la col·laboració per al desmantellament de les xarxes organitzades, es preveu que els estrangers irregulars que hagin estat víctimes, perjudicats o testimonis d'un acte de tràfic il·lícit d'éssers humans, immigració il·legal o de tràfic il·lícit de mà d'obra o d'explotació en la prostitució abusant de la seva situació de necessitat, puguin quedar exempts de responsabilitat administrativa i no ser expulsats si denuncien a les autoritats competents els autors o cooperadors de l'esmentat tràfic o cooperen i col·laboren amb els funcionaris policials competents en matèria d'estrangeria. (article 55)

La devolució al país d'origen de l'estranger que pretén entrar en territori espanyol, que la nova llei orgànica descriu amb el nom de «retorn» en la major part del seu articulat, es preveu per als mateixos supòsits que ja recollia el Reial decret 155/1996, de 2 de febrer, els quals són:

- els qui, havent estat expulsats, contravinguin la prohibició d'entrada a Espanya;
- als qui pretenguin entrar-hi il·legalment.

Tanmateix, la novetat radica en el fet que quan el retorn no es pugui dur a terme en un termini de 72 hores, l'autoritat governativa podrà sol·licitar de l'autoritat judicial la mesura d'internament prevista per als expedients d'expulsió.

Els supòsits de devolució que es posen més sovint en coneixement de la Institució són els que es practiquen a l'aeroport del Prat en denegar l'entrada als estrangers que no compleixen els requisits previstos d'entrada, com ara estar en disposició del passaport o document de viatge, visat i acreditació de mitjans econòmics (en aquest sentit, vegeu la queixa 878/99)

Queixa núm. 2887/98

La contravençió d'un decret d'expulsió

La senyora X. s'adreça al Síndic de Greuges sol·licitant la seva intervenció amb l'objecte d'aconseguir la revocació del decret d'expulsió que havia estat dictat contra la seva parella de fet, d'origen peruà, amb qui tenia un fill menor d'edat i de nacionalitat espanyola.

Segons la informació facilitada, el ciutadà peruà havia estat expulsat d'Espanya l'any 1994 pel fet de no disposar dels corresponents permisos.

Contravenint la prohibició d'entrada en el país, tornà a entrar a Espanya i hi va treballar per permetre el manteniment econòmic de la família, fins que va ser retornat al seu país d'origen.

Així mateix, intentà regularitzar la seva situació acollint-se al contingut previst per a l'any 1998, però es veié impossibilitat de tramitar el visat a causa de la vigència del decret de prohibició d'entrada, la caducitat del qual es preveia per a l'any 1999.

D'altra banda, el representant jurídic de la família havia presentat davant la Sotsdelegació del Govern a Barcelona la sol·licitud de revocació del decret d'expulsió.

Tramesa la queixa al Defensor del Poble, aquest va ser informat que, en tant que el període de prohibició d'entrada a Espanya finalitzava el 28 de febrer de 1999, a partir d'aquell moment l'expedient d'expulsió deixaria de constituir un obstacle amb vista a la regularització de l'esmentat ciutadà.

Queixa núm.878/99

La denegació d'entrada

El senyor X. exposà al Síndic la seva disconformitat per l'actuació de la policia de fronteres de l'aeroport del Prat a Barcelona, en tant que no s'havia permès l'entrada d'una ciutadana brasilera i de la seva filla, motiu pel qual foren retornades al seu país d'origen.

Examinada la queixa, el Síndic la trameté al Defensor del Poble, el qual sol·licità informació a la Comissaria d'Estrangeria i Documentació.

La informació facilitada posà de manifest que en l'entrevista d'immigració, que es dugué a terme a l'aeroport de Barcelona, es comprovà que no quedava garantit el retorn de la ciutadana al país d'origen, que no es

justificaven els motius de la sol·licitud d'entrada, en la mesura que s'incorria en contradiccions entre les manifestacions de la ciutadana i el promotor de la queixa, i que no s'acreditava estar en disposició de prou mitjans econòmics.

Aquestes circumstàncies comportaren la denegació d'entrada, que fou notificada a l'esmentada ciutadana brasilera.

5. LES OFICINES D'ESTRANGERIA

Un dels casos en què la realitat diària demostra que l'objectiu que perseguia la norma en ser dictada no ha estat acomplert és el de les oficines d'estrangeria.

El Reial decret 1521/1991, d'11 d'octubre, de creació, competències i funcionament de les oficines d'estrangers, modificat pel Reial decret 766/1992, de 26 de juny, estableix en la seva exposició de motius la necessitat d'abordar la reforma i modernització de l'estructura administrativa encarregada de gestionar la política d'estrangeria.

Per aquest motiu es disposa la creació, entre d'altres òrgans, de les oficines úniques d'estrangers amb l'objectiu d'assegurar l'aplicació coherent i coordinada de la política d'estrangeria i de facilitar les gestions administratives dels estrangers a Espanya. Aquestes oficines, com a òrgans de caràcter interministerial, pretenen ser l'instrument per mitjà del qual es garanteixi una atenció adequada, àgil i eficaç dels poders públics pel que fa a la tramitació i resolució dels diferents permisos exigits als ciutadans estrangers a Espanya.

Tanmateix, la realitat és ben diferent dels propòsits de la norma. D'una banda, els mateixos mitjans de comunicació es van fer ressò l'agost de 1999 de la situació de col·lapse en què es troba l'oficina d'estrangers de Barcelona, denunciada per la càtedra Unesco sobre Pau i Drets Humans, de la Universitat Autònoma de Barcelona. D'altra banda, les llargues cues que dia a dia es produeixen davant de l'esmentada oficina al carrer del Marquès de l'Argentera, situació denunciada a la Institució per diversos col·lectius d'afectats, motivà l'obertura, el mes de juny, de l'actuació d'ofici 1882/99, que tot seguit es relata.

Actuació d'Ofici núm. 1882/99

Oficines d'Estrangeria

La constatació dia rere dia de llargues cues de ciutadans estrangers al carrer del Marquès de l'Argentera de Barcelona per accedir a les Oficines d'Estrangeria motivà l'obertura d'aquesta actuació.

El Síndic s'adreça a la Sotsdelegació del Govern a Barcelona i exposà que, malgrat l'existència de diversos factors que contribueixen a crear la situació descrita, com són les causes derivades de la proximitat del període de vacances i les de tipus estructural, la freqüència amb què això es produeix i la lentitud a resoldre les sol·licituds són fets que poden arribar a conculcar els drets fonamentals de les persones.

En aquest sentit, es demanà informació sobre l'aplicació de mesures per paliar els obstacles administratius detectats.

Les solucions proposades per la Sotsdelegació del Govern fan referència a la millora dels aspectes de l'organització, procediments, informàtica, dotació de les vacants existents, és a dir, millores de tipus organitzatiu, d'una banda; i de tipus estructural de l'altra, amb el possible trasllat de l'oficina a unes noves dependències amb una millor distribució dels espais per a l'atenció al públic, si bé això darrer es preveu com a mesura d'execució a llarg termini.

La recepció d'aquesta informació comportà la finalització de les actuacions.

Tanmateix, el possible increment de la demanda que probablement es produirà en el moment en què es posin en marxa les mesures de regularització d'estrangers previstes a la disposició transitòria primera de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i llur integració social, ha motivat la reobertura de l'actuació.

Per això el Síndic s'ha adreçat novament, el gener del 2000, a la Sotsdelegació del Govern, sol·licitant informació de les mesures que, a curt termini, es preveu implantar amb l'objecte d'encaminar i anticipar uns possibles esdeveniments que, si es produïen, farien més insostenible la situació actual.

La Sotsdelegació del Govern informà el Síndic de les millores organitzatives implementades i de les que es trobaven en fase de planificació.

Respecte de les primeres, se'ns féu avinent les mesures que en matèria de personal havien estat adoptades, les quals anaven des de la contractació de personal eventual, la reforma de la relació de llocs de treball per a funcionaris, que comportava un augment d'un 33% en el nombre de places, fins a l'aprovació de millores salarials.

Pel que fa a les segones, se'ns donà a conèixer els plans encaminats a la millora de la gestió i la descentralització de l'Oficina, augmentant el nombre de llocs en què es poden presentar les sol·licituds. I pel que fa a la recepció de les sol·licituds corresponents a la regularització extraordinària, se'ns indicà que s'havia previst utilitzar les dependències de l'Àrea Funcional de Treball i Afers Socials, de Travessera de Gràcia, 305-311, de Barcelona.

A la vista de la informació facilitada, el Síndic donà per finalitzades les actuacions iniciades en relació amb aquest afer.

6. ELS CENTRES D'INTERNAMENT

La previsió d'aquests centres és prevista a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, que en manté la naturalesa de centres de caràcter no penitenciari.

L'article 56 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, estableix que aquests centres estaran dotats de serveis socials, jurídics, culturals i sanitaris, i que els estrangers

que hi estiguin internats només seran privats del dret deambulatori.

La previsió d'internament s'estén als casos en què es proposi l'expulsió de l'estranger que hagi comès alguna de les infraccions considerades molt greus als apartats a), b) i c) de l'article 50, és a dir, participació en activitats contràries a la seguretat exterior de l'Estat o pràctica d'activitats que puguin perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països; participació en activitats contràries a l'ordre públic previstes com a molt greus a la Llei orgànica de seguretat ciutadana; la inducció, promoció, afavoriment o facilitació, formant part d'una organització amb afany de lucre, de la immigració clandestina de persones en trànsit o amb destinació al territori espanyol, respectivament; i que hagi comès la infracció greu que descriu l'article 49 g), és a dir, la participació de l'estranger en activitats il·legals.

Així mateix, l'internament també s'estén, a diferència de les previsions de la normativa anterior, als supòsits en què, havent estat acordat el retorn o la devolució de l'estranger al punt d'origen, aquest acord no hagi pogut ser executat en un termini màxim de 72 hores.

Com ja hem assenyalat, la llei manté el caràcter no penitenciari dels centres i requereix que disposin d'una dotació de serveis específica, que és desenvolupada per l'Ordre de 22 de febrer de 1999, sobre normes de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers.

Cal incidir en la necessitat que les proclamacions que conté la norma relatives al caràcter no penitenciari dels centres i els seus equipaments no quedin en paper mullat i siguin eficaçment acomplertes per tal de no desvirtuar el seu sentit. Això requerirà aplicar les dotacions materials i econòmiques que calguin per no demorar més allò que ja la Llei orgànica 7/1985, d'1 de juliol, i el seu reglament d'execució afirmaven.

En aquest sentit, el centre d'internament de la Verneda continua essent una mostra de la manca d'adequació de l'establiment públic no penitenciari als requisits d'infraestructura que preveu la normativa, en tant que els interns segueixen sense tenir-hi un espai a l'aire lliure per on passejar. (veure seguiment de la queixa 1165/98)

Si bé, l'Ordre de 22 de febrer de 1999 abans esmentada preveu que l'adequació dels centres en funcionament a les previsions de la norma s'apliqui en un termini de dos anys des de la seva entrada en vigor, creiem que, atès que els dèficits del centre han estat fortament denunciats des de molt abans de la publicació de la norma, no s'hauria d'esperar a esgotar el termini assenyalat per donar-hi solució.

Seguiment de la queixa núm. 1165/98

(pàgines 31162 i 31163 del BOPC núm. 380)

Funcionament del centre d'internament de la Verneda

La preocupació manifestada per una associació dedicada a la defensa dels drets dels immigrants sobre el règim de funcionament del centre d'internament de la Verneda, el tractament rebut pels estrangers en situació irregular, la interpretació de la infracció tipificada a

l'article 98.10 del Reial decret 155/1996, de 2 de febrer, i sobre la conveniència de seguir de prop el funcionament de l'oficina única d'estrangers creada a Barcelona, fou posada en coneixement pel Síndic de Greuges a l'Illustre Col·legi d'Advocats de Catalunya, a la Delegació del Govern a Catalunya i al Defensor del Poble.

El Defensor del Poble informà l'associació en el sentit següent:

– El Defensor visita tots els centres d'internament d'estrangers del territori nacional a fi i efecte de comprovar-ne l'estat, la situació dels interns i dels funcionaris que els custodien.

– Fins al moment present no s'ha aprovat cap estatut regulador dels drets i deures dels interns, si bé hi ha esborranys redactats.

– Quant al possible tracte com a delinqüents dels estrangers en situació irregular, el Defensor reitera en tots els seus informes la necessitat que se segueixi un tractament diferent entre la detenció del presumpte delinqüent i la de l'estranger en situació irregular, i exigeix el compliment de les garanties previstes a la Llei d'estrangeria.

– En relació amb la infracció tipificada a l'article 98.10 del Reial decret 155/1996, la institució manté oberta en tot el territori nacional una investigació sobre l'existència de la infracció i l'ús que en pot estar fent l'Administració com a element dissuasori respecte a la immigració clandestina.

Pel que fa a l'oficina única d'estrangers a Barcelona, el Defensor considera un avenç significatiu la creació d'aquestes unitats administratives per afavorir els drets dels estrangers.

7. LES OFICINES CONSULARS

Una de les principals tasques que en matèria d'estrangeria realitzen les missions diplomàtiques i les oficines consulars d'Espanya als països no comunitaris és l'expedició de visats.

El visat és un dels requisits necessaris per efectuar l'entrada en territori espanyol, llevat dels casos en què, pels convenis internacionals subscrits per Espanya, l'estranger n'estigui exceptuat, ja sigui titular d'un permís de residència o document anàleg que li permeti l'entrada al territori espanyol o n'estigui exempt pel fet de concórrer en algun dels supòsits que preveu la normativa.

Tot i l'enorme importància que té el visat, essent com és un dels documents que permeten l'entrada a Espanya per poder tramitar davant les autoritats competents els corresponents permisos de treball o residència, les oficines consulars segueixen el seu propi ritme d'expedició.

De vegades és la lentitud el que angoixa els estrangers; en aquest sentit cal recordar que la disposició addicional segona del Reial decret 155/1996, de 2 de febrer, disposa que les sol·licituds de visat per reagrupament familiar es resoldran en el termini de tres mesos, i la nova Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, estableix, a l'article 25.4, que la tramitació sobre concessió o dene-

gació de permisos i visats tindrà un termini màxim de resolució de tres mesos, comptadors des de la data de la sol·licitud, o si s'escau, des de la data d'aportació de la documentació preceptiva.

D'altres vegades són les causes de la denegació el que desconcerta els sol·licitants del visat. En certes ocasions, aquestes causes no es comuniquen de manera expressa, per escrit, i en conseqüència no s'indiquen els recursos procedents.

L'article 32.4 del Reial decret 155/1996, de 2 de febrer, exigeix que la resolució dels expedients de visat es notifiqui als sol·licitants de manera que quedi garantida la informació sobre el contingut de la resolució i sobre els recursos a interposar. L'article 25 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, assenyala que la denegació ha de ser expressa i motivada i indicar els recursos procedents.

Esperem que aquesta claredat en la redacció de la norma eviti situacions com la de la comunicació efectuada verbalment pel Consolat d'Espanya a Rabat a un ciutadà atès pel Síndic, al qual s'indicà que el visat no li seria lliurat si no es presentava en companyia de la seva família, esposa i fill, (vegeu queixa 3799/98).

La tramitació del visat per al reagrupament familiar del cònjuge d'un immigrant resident legalment a Espanya, denegada per l'existència d'indicis racionals de matrimoni de conveniència, va ser posada en coneixement del Síndic de Greuges. (vegeu queixa 2024/99).

L'article 54 del Reial decret 155/1996, de 2 de febrer, detalla els familiars que podran residir amb els estrangers que resideixen legalment a Espanya, entre els quals hi ha el cònjuge, sempre que no es trobi separat de fet o de dret, que no resideixi amb l'estranger un altre cònjuge i que el matrimoni no hagi estat concertat en frau de llei. La Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, disposa el mateix i hi afegeix la situació del resident estranger separat i casat en núpcies posteriors.

Observem que la nova llei manté l'exigència que el matrimoni no s'hagi celebrat en frau de llei, precaució adoptada amb la finalitat que aquest no se celebri amb l'únic objectiu d'aprofitar els avantatges que ofereix la norma de cara a la regularització de l'estada d'un estranger. Però, evidentment, el fet de desitjar adquirir els drets de residència que ofereix el matrimoni, no necessàriament ha de portar-nos a pensar que ens trobem davant d'un matrimoni de conveniència, ja que també hi pot haver el desig d'establir una verdadera unió matrimonial amb la voluntat d'assumir els drets i les obligacions que hi són inherents.

De fet, quan parlem de «matrimonis de conveniència» ens trobem amb un aspecte, el de la simulació, que és difícil de provar en el moment de formalitzar el matrimoni. Si bé és legítima la preocupació dels estats en voler prevenir aquests possibles fraus, entenem que tota limitació al «ius nubendi», dret a contreure matrimoni, previst a l'article 16 de la Declaració de drets humans i a l'article 32 de la Constitució espanyola, s'ha de fer de forma proporcional.

Per tant, només amb l'acció de nul·litat es podrà dissoldre el matrimoni, acció que pot interposar, entre d'al-

tres, el ministeri fiscal; i qualsevol declaració de possible frau que posi en entredit la validesa del matrimoni, feta per una autoritat administrativa, entenem que en certa manera, especialment si no està fonamentada, pot arribar a constituir un acte arbitrari.

La nova llei redueix el període de convivència necessari per poder sol·licitar l'exempció de visat. Si fins ara calia acreditar un període previ de matrimoni de tres anys a la data de la sol·licitud, l'article 25.1 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, exigeix que s'acrediti una convivència d'almenys un any i que el cònjuge tingui autorització per residir almenys per un altre any.

Altres familiars que és possible reagrupar són els ascendents del resident estranger, quan en depenguin econòmicament i si hi ha motius que justifiquin la necessitat d'autoritzar-los la residència a Espanya. La redacció es manté idèntica, tant en la nova llei com a la regulació anterior. Si bé no s'exigeix cap requisit d'edat per poder reagrupar aquests familiars, a la queixa 3717/99 s'exposa el fet que el Consolat d'Espanya a Tetuán va denegar la concessió del visat atès que la mare del reagrupant no tenia 65 anys.

La nova llei augmenta els supòsits en què és possible el reagrupament familiar, que s'amplia a qualsevol altre familiar respecte del qual es justifiqui la necessitat d'autoritzar la residència a Espanya per raons humanitàries i els familiars estrangers dels espanyols als quals no sigui d'aplicació la normativa sobre entrada i permanència a Espanya de nacionals d'Estats membres de la Unió Europea. (article 17 e) f)).

La queixa 3125/99, relativa a una sol·licitud d'intervenció de la Institució per agilitar la tramitació del visat de reagrupament del cònjuge d'un ciutadà espanyol planteja un cas que està dintre de l'àmbit d'aplicació del Reial decret 766/1992, de 26 de juny, sobre entrada i permanència a Espanya de nacionals dels estats membres de la Unió Europea i altres estats parts a l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu.

Queixa núm. 3799/98

Lliurament del visat

Una associació dedicada a l'assessorament de ciutadans estrangers s'adreçà al Síndic de Greuges per denunciar la negativa del consolat d'Espanya a Rabat a lliurar un visat a un estranger, al qual havia estat resolta de manera favorable la sol·licitud nominativa de treball formulada a l'empara del contingent de 1998.

Segons la informació facilitada per l'associació, el consolat exigia que el ciutadà es presentés a les dependències consulars amb la seva família, esposa i fill, els quals residien en aquell moment a Espanya.

Tramesa la queixa al Defensor del Poble, la Direcció General d'Assumptes Jurídics i Consulars l'informà que el visat havia estat autoritzat el 20 de desembre de 1998 i fou expedit pel consolat el 4 de gener de 1999 la qual cosa es posà en coneixement de l'entitat promotora de la queixa.

Queixa núm. 2024/99

Denegació del visat de reagrupament familiar

El Consolat General del Marroc a Barcelona entrà en contacte amb el Síndic de Greuges amb l'objecte d'exposar-li la situació d'un ciutadà marroquí, a l'esposa del qual el Consolat d'Espanya a Casablanca havia denegat el visat de residència per reagrupament familiar.

La Sotsdelegació del Govern a Barcelona havia emès el corresponent informe favorable, mentre que el consolat denegava el visat al·legant l'existència d'indicis racionals de matrimoni de conveniència.

Per aquest motiu, un cop admesa a tràmit la queixa, el Síndic la va posar en coneixement de l'oficina del Defensor del Poble, i està pendent del resultat de la tramitació.

Queixa 3717/99

La reagrupació d'un ascendent

La senyora X. actuant en nom i representació d'un ciutadà marroquí, s'adreçà al Síndic per exposar-li la seva disconformitat amb l'actuació seguida pel Consolat d'Espanya a Tetuán.

El seu representat volia reagrupar la seva mare, vídua, a qui manté econòmicament. El Consolat li comunicà verbalment la denegació del visat sol·licitat pel fet que la mare no té més de 65 anys.

El Síndic va admetre a tràmit la queixa i la va traslladar a l'oficina del Defensor del Poble, i a l'hora de cloure el present Informe està pendent del resultat de la tramitació.

Queixa núm. 3125/99

El visat del cònjuge d'un nacional espanyol

Una ciutadana s'adreçà al Síndic i li sol·licità d'intervenir en l'agilitació dels tràmits per obtenir el visat de reagrupament familiar, sol·licitat l'1 de setembre de 1999, a favor del seu marit, de nacionalitat marroquina.

El Síndic informà la interessada que la queixa havia estat admesa a tràmit, i que per raó de la matèria, essent com era competència de l'Administració de l'Estat, s'havia tramès al Defensor del Poble.

Així mateix fou informada que, de conformitat amb la legislació aplicable, la tramitació de les sol·licituds de visat ha de ser resolta en un termini de tres mesos, i que, un cop obtingut aquest, al seu marit li seria d'aplicació el Reial decret 766/1992, de 26 de juny, sobre entrada i permanència a Espanya de nacionals dels estats membres de la Unió Europea i altres estats parts a l'Acord sobre l'espai econòmic europeu.

En el moment de cloure l'Informe, el Síndic està pendent de conèixer el resultat de la tramitació.

8. L'ACTUACIÓ IMMEDIATA

De resultes del contingut de la sol·licitud d'intervenció que els ciutadans estrangers plantegen a la Institució, el Síndic fa les gestions oportunes en nom de l'interessat per donar, quan és possible, una via ràpida de solució a l'assumpte exposat. La queixa 144/99 relata els obstacles amb què es trobava una ciutadana comunitària perquè li fos expedida la targeta de residència.

Queixa núm. 144/99

Unes gestions telefòniques permeten resoldre una situació aparentment sense sortida

Una ciutadana francesa per causa de matrimoni, si bé nascuda a Barcelona, exposà al Síndic de Greuges els problemes amb què es trobava per regularitzar la seva situació, en tant que volia fixar la residència definitiva a Barcelona.

La interessada havia sol·licitat l'expedició de la targeta de resident comunitari; tanmateix, se li demanava l'assegurança pública o privada especificant que aquesta li oferís previsió a Espanya.

Per aquest motiu aportà la còpia de la seva assegurança mèdica pública a França, la qual no es considerà suficient; d'altra banda, quan s'adreçà a l'Institut Nacional de Seguretat Social (INSS) hi va ser informada que no li podia ser reconeguda l'assistència sanitària fins que aportés la targeta de residència.

Davant d'això, l'oficina del Síndic de Greuges va fer unes gestions telefòniques prop de la Direcció Provincial a Barcelona de l'INSS per mitjà de les quals s'arribà a determinar que calia tramitar l'imprès E-121 francès de la Caisse de Maladie.

Aquestes gestions es posaren en coneixement de la interessada, juntament amb el nom de la persona de contacte de la Direcció Provincial.

Finalment, la promotora comunicà telefònicament que gràcies a les gestions efectuades semblava que hi havia un camí obert per resoldre el seu cas.

La incidència creixent del crim contra la gent gran en alguns països victimitza no només els que hi estan directament implicats, sinó també moltes altres persones de la tercera edat que agafen por a sortir de casa. Caldria que les agències encarregades del compliment de la llei en fossin més conscients, i preparar la gent gran perquè n'augmenti el coneixement de l'extensió i l'impacte.

Recomanació 23 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

SEGURETAT CIUTADANA

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Dediquem aquest capítol a diverses qüestions relacionades amb les forces i cossos de seguretat de l'Estat, les quals han motivat, l'any 1999, un total de 49 actuacions, de les quals 36 arran de queixes rebudes, 11 han estat consultes resoltes i, finalment, 2 actuacions d'ofici iniciades. En aquest Informe dediquem una atenció especial als aspectes següents:

- a) Desplegament de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra.
- b) Comissaries de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra.
- c) Seguiment de les actuacions d'ofici iniciades l'any 1997 en relació amb les visites efectuades a dipòsits municipals de detinguts.
- d) Queixes concretes rebudes dels ciutadans que denuncien presumptes actuacions irregulars de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.
- e) Referència a la nova normativa en matèria de videovigilància i a la Carta de Rotterdam.

Tipologia de les queixes

<i>Seguretat ciutadana</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Coordinació i col·laboració entre forces de seguretat – Actuació de les forces de seguretat – Dipòsits municipals de detinguts – Comissaries dels Mossos d'Esquadra
----------------------------	--

2. DESPLEGAMENT DE LA POLICIA DE LA GENERALITAT MOSSOS D'ESQUADRA.

El Síndic de Greuges ha constatat per les notícies aparegudes a la premsa que allà on s'ha completat el desplegament de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra, especialment a la província de Girona, s'han generat alguns dubtes pel nombre d'efectius que s'hi destinen.

Alguns municipis d'aquesta circumscripció han manifestat que se senten insegurs pel desplegament dels

Mossos, atès que consideren que la presència d'aquest cos és insuficient i el nombre de patrullatges molt reduït, si es compara amb el nombre de casernes de la Guàrdia Civil que s'han tancat a mesura que el desplegament dels Mossos es completava.

Les crítiques al desplegament dels Mossos contrasta amb els comentaris que, abans d'efectuar-lo, ens havien formulat alguns alcaldes durant els nostres desplaçaments als seus municipis, l'any 1997, per tractar temes de seguretat ciutadana. En aquelles reunions se'ns va dir que el número d'efectius de la policia autonòmica que s'hi destinarien era superior al de les forces a substituir.

D'altra banda, el models de desplegament dels Mossos i de la Guàrdia Civil són diferents. El darrer és de presència sobre el territori, mentre que el dels Mossos posa l'accent en la capacitat de fer-s'hi present, en un punt concret, en un temps determinat. Això explica que el nombre de casernes de la Guàrdia Civil sigui més gran i, en canvi, que els Mossos en tinguin menys; però amb un major nombre d'efectius.

És per tot això que, davant de les crítiques, cal analitzar l'evolució de la seguretat i de la percepció de seguretat que tenen els ciutadans. Si no hagués disminuït la seguretat i sí la percepció que d'aquesta en tenen els ciutadans, en fer-se menys visibles les forces de seguretat, seria menys preocupant; però en tot cas s'hauria de considerar, atès que una component de la seguretat ciutadana és la percepció que d'aquesta en tenen els seus destinataris.

Aquest problema que comentem es veu agreujat pel fet que alguns municipis han aprofitat el desplegament dels Mossos per suprimir les policies locals com a mesura per solucionar un problema econòmic, i d'altres han optat per convertir les policies locals en vigilants, els quals han hagut de lliurar l'arma.

El Síndic considera que per fer front a aquesta preocupació dels ciutadans i atendre, el millor possible, les necessitats de vigilància a les comarques on es completa el desplegament dels Mossos, s'ha de potenciar, tant com calgui, la cooperació, la col·laboració i la coordinació entre les administracions implicades i entre les forces i cossos de seguretat que actuen sobre el terreny.

3. COMISSARIES DE LA POLICIA DE LA GENERALITAT MOSSOS D'ESQUADRA.

El 1999 el Síndic inicià una actuació d'ofici destinada a avaluar les característiques físiques i funcionals de les comissaries dels Mossos d'Esquadra.

La primera comissaria visitada fou la de Ripoll, el dia 25 de juny de 1999.

Per tal de dur a terme aquesta actuació, es van elaborar uns qüestionaris –«Qüestions generals d'estructura» i «Qüestions generals de funcionament»–, que es van trametre prèviament a la Direcció General de Seguretat Ciutadana.

Després de la visita, es va elaborar un informe amb una descripció de les dependències i diverses qüestions de

funcionament, el qual va ser traslladat al Departament d'Interior amb una sèrie de recomanacions (vegeu Actuació d'ofici núm. 1177/99).

En relació amb aquesta actuació iniciada d'ofici, la Institució farà altres visites l'any 2000 a les comissaries dels Mossos d'Esquadra desplegades pel territori català.

En un altre ordre de coses, s'ha detectat que en les cel·les d'algunes comissaries hi ha elements que poden ser utilitzats pels detinguts per autolesionar-se.

En aquest sentit, amb motiu del suïcidi d'un detingut a la comissaria de Figueres, es va obrir una actuació d'ofici per tal d'esbrinar les circumstàncies d'aquest lamentable afer.

Aquesta actuació d'ofici va acabar amb un escrit al Departament de Governació en el qual es recomanava que se suprimissin a les comissaries tots aquells elements que poguessin ser utilitzats pels detinguts per autolesionar-se, o si més no, que es canviessin de lloc per fer-los inaccessibles al detingut.

Amb aquesta recomanació es pretenia donar compliment al deure general que la Llei 10/1994, d'11 de juliol, imposa als membres del cos dels Mossos d'Esquadra de vetllar per la vida i integritat física de les persones que estiguin detingudes o sota llur custòdia (vegeu actuació d'ofici núm. 2328/99).

Actuació d'Ofici núm. 1177/99

Visita a la comissaria de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra de Ripoll

El dia 25 de juny de 1999, vam visitar la comissaria de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra de Ripoll, visita que s'inscriu en l'actuació d'ofici iniciada pel Síndic de Greuges en relació amb les característiques físiques i funcionals de les comissaries de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra.

Aspectes generals

La comissaria de Ripoll pertany a l'àrea bàsica policial del Ripollès, integrada a l'àrea policial de Girona, creada per Ordre del Departament de Governació de 16 de març de 1998.

La plantilla d'aquesta comissaria és de 83 agents.

Descripció general de l'àrea de detencions

a) Les cel·les

Hi ha una cel·la col·lectiva, quatre d'individuals i dues de no utilitzades. Aquest nombre de cel·les permet, sense dificultat, la separació d'homes i dones.

Quant als menors, són traslladats immediatament a les dependències específiques de Girona i ingressen, si és el cas, al dipòsit de menors d'aquella ciutat.

Les cel·les no tenen finestres i les portes són corredisses, de barrots.

Els llits consisteixen en tarimes d'obra, amb un mata-làs no ignífug i flassades.

Les cel·les tenen una comuna, amb una mica de paret de separació.

Hi ha una habitació amb dutxa, lavabo i comuna, destinada a l'ús comú dels detinguts.

La il·luminació de les cel·les només és elèctrica, molt fluixa.

Les parets i el sostre són de prefabricat de ciment, sense guix ni pintura.

No hi ha ventilació natural, sinó entrades d'aire condicionat i a les cel·les no són visibles les conduccions d'aigua ni les d'electricitat.

b) Altres dependències de l'àrea de detencions.

Aquestes dependències són un despatx per a l'agent de custòdia, el qual vigila visualment els detinguts, en rondes de curta periodicitat, una sala de roda de reconeixement, una sala de ressenya (fotografia i empremtes digitals), un locutori, amb vidre de separació, i un vestíbul per on entren els vehicles en què són conduïts els detinguts.

Funcionament

En el cas de denúncies presentades per dones maltractades per familiars, aquelles reben informació escrita respecte a la possibilitat de separació i sobre el procediment judicial que se segueix, entre d'altres qüestions, i així mateix se'ls dóna una relació dels serveis corresponents a Girona, tant privats com judicials. D'altra banda, des de la comissaria, al cap d'un temps, es telefona a les denunciants, interessant-se per la seva situació.

Pel que fa a les identificacions i retencions per identificar les persones, es fan just les indispensables, que són molt poques. Totes les identificacions amb retenció a comissaria consten en un llibre de registre d'identificacions.

Als detinguts se'ls practica la lectura immediata dels seus drets i se'ls facilita una nota escrita, que signen i que ratifiquen posteriorment davant l'advocat.

Respecte a l'assistència jurídica, s'envia immediatament un fax i es telefona al Col·legi d'Advocats de Girona. No obstant això, s'ha plantejat algun problema els caps de setmana i els dies de festa.

L'avís telefònic de la detenció a familiars, amics o consolat es fa immediatament, a sol·licitud de l'interessat.

Si cal traductor, la comissaria en té una llista segons un conveni signat, i tot seguit s'estableix contacte amb el traductor més pròxim, que és a Figueres.

Pel que fa al reconeixement mèdic, els detinguts són portats a l'Hospital de Campdevàrol. Si hi ha resistència en la detenció, el trasllat a l'hospital es produeix abans d'anar a la comissaria, si s'escau.

Al detingut se li retiren totes les pertinències i tot el que pugui ser utilitzat per perjudicar-se ell mateix o als agents, i es fa constar en el llibre de custòdia de detinguts.

La comissaria té un llibre d'entrada i sortida de detinguts i un altre d'entrada i sortida de menors detinguts.

Respecte als escorcolls, se segueixen les instruccions de la Direcció General de Seguretat Ciutadana, de 28 de desembre de 1998.

Pel que fa al procediment d'*habeas corpus*, no se n'ha donat cap cas.

Quant a l'alimentació, als detinguts se'ls proporcionen entrepans, per evitar l'ús de coberts.

En matèria de règim de visites, es permet la dels familiars directes i també, discrecionalment, la d'altres persones a sol·licitud del detingut.

Pel que fa als estrangers detinguts, des de l'inici de 1998 fins al dia de la visita, hi ha hagut cinc detinguts comunitaris i vuit d'extracomunitaris.

Les relacions amb altres cossos de policia són bones i la Junta Local de Seguretat es reuneix cada dos mesos, presidida pel regidor de Governació de l'Ajuntament de Ripoll.

Segons informació telefònica posterior del cap de la comissaria, hi ha algunes actuacions judicials en tràmit.

Finalment, respecte a les denúncies formulades per dones violades, es procura que no es netegin, són assistides per personal femení i es demana l'examen forense.

Conclusions

En general, el Síndic de Greuges considera que les característiques físiques i funcionals de la comissaria de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra de Ripoll són bones.

No obstant això, el Síndic de Greuges ha efectuat algunes recomanacions al Departament d'Interior per tal que s'introdueixin algunes reformes i millores que tot seguit es detallen.

En relació amb les dependències destinades a vestuari per al personal femení i masculí, el Síndic considera que caldria fer-hi obres per millorar el paviment de líndoleum, que actualment presenta un estat de considerable deteriorament.

El Síndic també recomana que com a mesura de seguretat es canviïn els matalassos dels llits de les cel·les per uns altres d'ignífugs.

Seria convenient substituir les comunes per un wàter, preferiblement (per raons d'higiene i seguretat) d'acer inoxidable, com els instal·lats en alguns centres penitenciaris.

També seria convenient que es facilités a les persones detingudes una tovallola i un coixí.

D'altra banda, per tal que les cel·les tinguin un aspecte més digne, seria convenient dotar-les d'una il·luminació més potent i que les parets fossin pintades.

Per garantir la seguretat de la comissaria, el Síndic de Greuges recomana que s'analitzi el fet que, en un dels costats de l'edifici, fora del recinte, hi ha un aparcament públic en el qual els cotxes queden a tocar del filat metàl·lic perimetral.

Finalment, respecte als problemes que es plantegen els caps de setmana i els dies de festa en relació amb l'assistència jurídica, seria convenient de preveure'ls amb el Col·legi d'Advocats de Girona, per tal de trobar-hi una solució.

En el moment de la redacció d'aquest Informe, el Síndic resta pendent de la resposta a aquestes recomanacions.

Actuació d'ofici núm. 2328/99

Suïcidi d'un detingut a la comissaria de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra de Figueres

Arran del suposat suïcidi d'un detingut a la comissaria de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra de Figueres, el Síndic de Greuges va iniciar el mes de juliol de 1999 una actuació d'ofici, per la qual cosa va demanar un informe al Departament de Governació.

L'esmentat Departament va informar que abans de l'ingrés del detingut al calabós, es va procedir com a mesura de seguretat a fer-li un escorcoll personal, per la qual cosa se li van retirar tots els objectes personals – els cordons de les sabates, les claus, un cúter, una xeringa, una cullera petita i diferents medicaments –, i per tant, en el moment de l'ingrés no duia cap objecte perillós.

D'altra banda, l'esmentat Departament va informar que l'agent encarregat de la custòdia fou informat de la necessitat de controlar el detingut, donat que era conegut per la seva conflictivitat, en especial per les intencions d'autolesionar-se, per la qual cosa es van extreure les precaucions i es van fer nombrosos controls durant tot el servei.

Finalment, l'informe posà de manifest que quan els mossos van entrar al calabós van trobar el detingut damunt del wàter amb la samarreta lligada al coll i l'altre extrem al dispositiu del dipòsit d'aigua del wàter, que el difunt va poder extreure uns centímetres, els suficients per lligar-hi la samarreta.

Malgrat que el Síndic de Greuges va considerar correctes les mesures i precaucions adoptades en l'escorcoll del detingut i en els controls continus a què va ser sotmès, va suggerir al Departament de Governació que revisés les infraestructures de les cel·les o calabossos de la comissaria on es van produir els fets, i en general de totes les comissaries que presentessin els mateixos problemes, per tal que se'n suprimissin tots els elements que poguessin ser utilitzats pels detinguts per autolesionar-se, o si més no, que es canviessin de lloc per fer-los inaccessibles al detingut, per tal de donar compliment al deure general que la Llei 10/1994, d'11 de juliol, imposa als membres del cos de Mossos d'Esquadra de vetllar per la vida i integritat física de les persones detingudes o sota llur custòdia.

El Departament va informar que en aquelles comissaries on encara hi ha el comandament tipus «presto» al wàter de les cel·les es preveu de substituir-lo aviat, un cop s'hagin revisat altres possibles elements que puguin ser utilitzats pels detinguts per atemptar contra la seva vida o integritat física. D'altra banda, aquest Departament va informar que a les comissaries de recent construcció com les de Balaguer, les Borges Blanques, Lleida, Mollerussa, el Pont de Suert, Ponts i Sort, els wàters ja tenen un comandament que impedeix fets com el de la comissaria de Figueres, i que a les comissaries de Girona (Vista Alegre), Barcelona (passeig

Pujades), Tarragona i Tortosa tampoc no es poden donar aquests incidents, atès que les instal·lacions són fora de les cel·les.

Com que el suggeriment del Síndic va ser acceptat, es va donar per finalitzada aquesta actuació, si bé el Síndic va sol·licitar al Departament que se l'informés un cop practicada la revisió d'aquestes instal·lacions.

4. DIPÒSITS MUNICIPALS DE DETINGUTS

L'any 1991, el Síndic va presentar al Parlament un estudi monogràfic sobre la situació dels dipòsits municipals de detinguts a Catalunya, i en l'Informe anual presentat al Parlament l'any 1995, anuncià la voluntat de tornar a visitar totes aquestes dependències per constatar-ne la situació i actualitzar l'Informe anterior.

Amb aquesta finalitat, els anys 1995 i 1996 es van visitar una sèrie de dipòsits municipals de detinguts i s'elaborà en cada cas el corresponent informe, que fou incorporat als informes al Parlament de 1995 i 1996.

Finalment, l'any 1997 es van visitar els darrers dipòsits, per la qual cosa a l'Informe al Parlament de 1997 es va fer una valoració general d'aquestes dependències municipals.

No obstant això, tal com consta a l'Informe al Parlament de l'any 1998, quedaven pendents de rebre les respostes a les recomanacions efectuades als ajuntaments del Vendrell, Blanes, la Bisbal d'Empordà, Sant Feliu de Guíxols, la Seu d'Urgell, Solsona, Tremp i Vielha e Mijaran.

Després de diverses reiteracions, el 1999 es va rebre la resposta de la majoria d'aquests ajuntaments.

Només quedava pendent la resposta de l'Ajuntament de Vielha e Mijaran, al qual s'ha fet un darrer recordatori a principis de l'any 2000.

D'altra banda, donat l'estat d'absolut deteriorament de les dependències dels dipòsits municipals de detinguts de la Bisbal d'Empordà i de Sant Feliu de Guíxols, el Síndic de Greuges es va dirigir al Departament de Justícia proposant que es consideressin les mesures que es podien adoptar, ja que s'entenia que mentre no hi hagués un dipòsit municipal de detinguts que reunís les mínimes condicions de dignitat –la qual cosa implicaria segons la Llei reguladora de les bases del règim local la participació econòmica de la Generalitat de Catalunya en tant que Administració competent en matèria penitenciària–, s'havia de trobar una solució immediata encara que fos provisional.

El Departament de Justícia va respondre que la Generalitat té competència per posar a disposició dels ajuntaments una quantitat per detingut i dia per a despeses d'alimentació, estada i manteniment, i que aquest concepte és diferent del d'inversió, i que considera que són els ajuntaments els que tenen la resta de les competències.

El departament també indicava que el nombre de places habilitades en els centres penitenciaris per complir penes d'arrest de cap de setmana eren suficients en relació amb les persones condemnades a complir-ne, i que en tot cas, si augmentés considerablement el nom-

bre de condemnats a aquesta pena, es formalitzarien convenis de col·laboració amb alguns ajuntaments amb un volum de població detinguda significatiu que disposessin d'un dipòsit municipal en bones condicions i que no tinguessin presó al partit judicial.

Tot seguit es comenta el seguiment de les actuacions d'ofici referents a les visites dels dipòsits municipals de detinguts dels ajuntaments esmentats, amb les diverses respostes que se n'han rebut (vegeu el seguiment de les queixes núm. 1630/97, 2058/97, 2059/97, 2061/97, 2859/97, 2860/97, 3519/97 i 3520/97).

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 1630/97

(pàgs. 21544 i 21545 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts del Vendrell

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament del Vendrell en relació amb les reformes i millores a realitzar en el dipòsit municipal de detinguts i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment el regidor de Serveis de la Via Pública i Governació, per carta de 12 de maig de 1999, va manifestar al Síndic de Greuges que les seves recomanacions havien estat ateses, ja que s'havien fet a les dependències del dipòsit de detinguts les obres que el Síndic havia indicat per tal de millorar-hi les condicions, les quals ascendien a un import de 532.646 pessetes.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 2058/97

(pàgines 21545 i 25516 del BOPC núm.266, de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de Blanes

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de Blanes en relació amb les reformes i millores necessàries en el seu dipòsit de detinguts i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment el cap de la policia local de Blanes, per carta d'1 de març de 1999, va traslladar al Síndic de Greuges la resposta a les recomanacions efectuades l'any 1997.

En aquest escrit s'indicava que l'Ajuntament havia acceptat la recomanació relativa a l'adquisició de matalassos de material ignífug.

Pel que fa a la instal·lació d'una dutxa, es manifestava que amb l'aprovació dels pressupostos de 1999, s'intentaria habilitar-ne o instal·lar-ne una, com a mesura d'higiene.

Respecte a l'adequació del dipòsit de detinguts, l'Ajuntament de Blanes no va acceptar la recomanació del Síndic de Greuges, ja que s'indicava que li era del tot impossible adaptar les instal·lacions per manca d'infraestructura, tant física com personal.

Tampoc no va ser acceptada la recomanació del Síndic de Greuges relativa al canvi de l'actual wàter per un inodor de tassa, perquè l'Ajuntament no ho considerava oportú per motius de seguretat, fonamentalment amb l'argument que els wàters dels calabossos de la comissaria del cos de policia de la Generalitat, de recent construcció, tampoc no són de tassa. Amb tot, l'Ajuntament indicava en el seu escrit que al wàter se li aplicava una neteja i desinfecció molt exhaustiva i continuada, per motius de sanitat i higiene.

Finalment, quant a la instal·lació d'unes portes a l'interior de les cel·les, a fi i efecte de preservar la intimitat, l'Ajuntament indicava que ho tenia en estudi per motius de seguretat i perquè cada vegada més, tant el nombre de detinguts com el temps d'estada, disminuïa considerablement.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 2059/97

(pàgina 21546 a 21548 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de la Bisbal d'Empordà

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de la Bisbal d'Empordà en relació amb la necessitat de tancament del seu dipòsit de detinguts i d'habilitació d'unes altres dependències dignes, i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment l'Alcalde de la Bisbal d'Empordà, per carta de 25 de febrer de 1999, va manifestar al Síndic de Greuges que l'Ajuntament es feien els possibles per tenir les dependències del dipòsit de detinguts en les millors condicions d'higiene i seguretat, tot i que els mitjans de què disposa el municipi i la infraestructura del local ho dificultaven. D'altra banda, l'Ajuntament precisava que des de que va entrar en funcionament la comissaria dels Mossos d'Esquadra, les diligències amb els detinguts s'havien agilitat moltíssim, fins a l'extrem que durant l'any 1998 el dipòsit de detinguts municipal únicament havia estat un dia en funcionament.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 2061/97

(pàg. 21548 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de Sant Feliu de Guíxols

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols en relació amb la necessitat de tancar el seu dipòsit de detinguts i d'habilitar unes altres dependències dignes, i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment l'alcalde de Sant Feliu de Guíxols, per carta de 19 de març de 1999, va comunicar al Síndic de Greuges

que l'ajuntament procedia a decretar el tancament de les dependències del dipòsit de detinguts seguint les recomanacions del Síndic, atès que en aquell terme municipal hi havia una comissaria dels Mossos d'Esquadra, amb els qui s'havien subscrit acords.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 2859/97

(pàgs. 21548 i 21549 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de la Seu d'Urgell

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de la Seu d'Urgell en relació amb les reformes i millores a realitzar en el seu dipòsit de detinguts i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment l'alcalde de la Seu d'Urgell, per carta de 24 de maig de 1999, va traslladar al Síndic de Greuges la resposta a les recomanacions efectuades l'any 1997, tot indicant a l'informe de l'aparellador municipal i de l'inspector en cap de la policia local, que adjuntava, les millores introduïdes i el compromís de l'Ajuntament de continuar el procés d'adaptació del dipòsit municipal de detinguts.

Segons aquesta informació, l'Ajuntament havia col·locat un extintor al vestíbul annex a les dependències, que a la dutxa s'havia encastat la sortida d'aigua i enrajolat les parets i que s'havien canviat els vidres de passadís per uns altres de tipus antiavalots.

D'altra banda, l'Ajuntament informava que des de feia més de tres anys es facilitava als detinguts estris suficients de neteja personal i tovalloles netes que es rentaven al servei de bugaderia de l'Hospital de la Seu, i també mantes i fundes de matalàs completament netes.

L'Ajuntament acabava indicant que l'afluència de detinguts que el dipòsit havia suportat durant els anys anteriors havia disminuït de manera espectacular.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 2860/97

(pàgines 21549 i 21550 del BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de Solsona

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de Solsona en relació amb les reformes i millores a realitzar en el seu dipòsit de detinguts i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment l'alcalde de Solsona, per carta de 24 de febrer de 1999, va informar el Síndic de Greuges que tant les dependències de la policia local com el dipòsit municipal de detinguts tenien un nou emplaçament als baixos de l'Ajuntament, en unes instal·lacions totalment noves,

i comunicà al Síndic la disposició de l'Ajuntament de mostrar-les-hi quan ho cregués convenient.

Seguiment de l'actuació d'Ofici núm. 3519/97

(pàg. 21551 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de Tremp

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de Tremp en relació amb les reformes i millores a realitzar en el seu dipòsit de detinguts i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

Aquesta qüestió es va reiterar diverses vegades. Finalment l'alcalde de Tremp, per carta de 30 de març de 1999, va traslladar al Síndic de Greuges la resposta a les recomanacions efectuades l'any 1997.

En aquest escrit l'Ajuntament indicava que faria tots els possibles per tenir en les millors condicions el dipòsit.

Pel que fa a la necessitat de facilitar, en el moment de l'ingrés, un joc de tovalloles, coixí i llençol, l'Ajuntament comunicava que ja havia previst fer-ho des que va rebre l'escrit del Síndic de Greuges.

Respecte a la recomanació de substitució de la comuna per un vàter d'acer inoxidable, l'Ajuntament va informar que faria tot el possible per accedir a aquesta petició si les disponibilitats ho permetien.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 3520/97

(BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998, pàgines 21551 i 21552)

Visita al dipòsit municipal de detinguts de Vielha e Mijaran

En l'Informe de l'any 1997 es va deixar constància de les recomanacions fetes a l'Ajuntament de Vielha e Mijaran en relació amb les reformes i millores a realitzar en el seu dipòsit de detinguts, i es va indicar que en el moment de tancar la redacció de l'Informe encara no s'havia rebut la resposta municipal.

L'Ajuntament de Vielha e Mijaran, per escrit de 20 de desembre de 1997, va indicar al Síndic el poc ús que es feia del dipòsit municipal de detinguts, sense donar resposta a les recomanacions efectuades l'any 1997.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges ha reiterat diverses vegades a l'Ajuntament de Vielha e Mijaran la petició de resposta a les recomanacions efectuades, però no ha rebut aquesta resposta en el moment de tancar la redacció d'aquest Informe.

5. ACTUACIONS DE LES FORCES I COSSOS DE SEGURETAT

Les queixes que enguany els ciutadans han presentat relacionades amb l'actuació de les forces i cossos de seguretat de l'Estat són diverses i variades.

En aquesta matèria, cal tenir present que el Síndic només pot supervisar, directament, l'actuació de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra i de les polícies locals de Catalunya. Per contra, quan la queixa denuncia una actuació de la Guàrdia Civil o de la Policia Nacional, el Síndic la trasllada al Defensor del Poble atesa l'adscripció d'aquests cossos al Ministeri d'Interior.

No obstant això, en certes ocasions aquesta Institució ha cregut convenient demanar la col·laboració de la Delegació del Govern a Catalunya per tal d'obtenir informació sobre actuacions de membres de la Guàrdia Civil o de la Policia Nacional (vegeu queixa núm. 3236/99).

Com altres anys, s'han rebut queixes que denunciïn una actitud prepotent o fins i tot violenta de les forces i cossos de seguretat durant les identificacions i detencions. Com s'ha exposat en altres informes al Parlament, el Síndic ha constatat que la informació rebuda de la corresponent Administració no coincidía amb els fets denunciats pels ciutadans. Per aquest motiu, cal insistir una vegada més que, davant d'aquestes denúncies dels ciutadans, la millor mesura és una bona formació dels agents, tant en el procés selectiu com en la formació continuada, en el respecte als drets dels ciutadans.

D'altra banda, respecte a la preocupació dels membres de la comunitat d'origen marroquí residents a Catalunya per l'actuació de les forces i cossos de seguretat quan intervenen en les identificacions i detencions, cal recordar la mort d'un ciutadà a les dependències de la comissaria de Badalona on acabava d'arribar detingut. De les indagacions efectuades no se'n derivà cap actuació incorrecta. (vegeu queixa núm. 3236/99, ja citada).

Enguany té un especial relleu la problemàtica relativa als criteris d'identificació de les persones a la via pública utilitzats per les forces i cossos de seguretat de l'Estat. Malgrat que dins les funcions de les forces i cossos de seguretat hi ha les d'identificar les persones a la via pública per protegir la seguretat ciutadana i de comprovar que els estrangers que es troben a l'Estat espanyol disposen de la documentació obligatòria, aquesta Institució no considera justificat que la identificació a la via pública sigui una pràctica sistemàtica quan el subjecte presenta trets físics d'origen no europeu. En tot cas, d'acord amb l'article 20.1 de la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, la identificació de les persones només s'hauria de produir davant la sospita d'haver comès o que es pogués cometre un acte il·legal, i no pas pel color de la pell, criteri que cal considerar clarament racista (vegeu queixa núm. 2465/99).

El Síndic també vol destacar les queixes rebudes d'alguns ciutadans que relaten conflictes amb membres dels cossos i forces de seguretat per l'ús de la llengua catalana. Igual que en els casos de maltractaments, sembla que la millor manera d'evitar aquestes situacions conflictives és únicament una bona i eficaç formació dels agents de policia –tant en el procés selectiu com en la formació continuada– per tal de garantir el dret lingüístic dels ciutadans de Catalunya (vegeu el

tema referent a normalització lingüística, en la Secció 7 d'aquest Informe, relativa a Ensenyament i Cultura).

Un altre problema constatat és la dificultat de les forces i cossos de seguretat de vetllar per la seguretat ciutadana en els municipis que tenen un terme municipal molt extens o amb urbanitzacions disperses. En aquest cas, considerem que les administracions implicades han de fer els esforços necessaris en matèria de personal i adoptar les mesures adients per garantir la seguretat ciutadana (vegeu queixa núm. 2115/99).

El Síndic vol tancar aquest capítol amb una referència als diversos conflictes generats entre els ciutadans i els vigilants de seguretat. En especial, són objecte de preocupació les actuacions violentes d'aquests vigilants o dels porters amb funcions de vigilància que treballen en locals d'oci. Aquests fets es produeixen a conseqüència de conflictes amb els clients generats pel dret d'admissió o per discussions entre els mateixos clients. El Síndic considera que cal determinar clarament les funcions i els límits d'actuació d'aquests vigilants, tant com especificar clarament a l'entrada d'aquests locals les condicions d'admissió al públic, per evitar la repetició reiterada d'aquestes situacions. En aquest sentit, l'aprovació, iteradament reclamada pel Síndic, del Decret 200/1999, de 27 de juliol, pel qual es regula el dret d'admissió en els locals d'espectacles públics i activitats recreatives, que comentem en el capítol de Consum d'aquest Informe, facilita l'actuació dels poders públics per garantir els drets dels ciutadans.

Queixa núm. 3236/99

Mort d'un ciutadà marroquí a les dependències de la comissaria de Badalona del Cos Nacional de Policia

La Fundació Hassan II per als marroquins a l'exterior va exposar al Síndic de Greuges la preocupació dels membres de la comunitat marroquina residents a Catalunya per la mort d'un ciutadà marroquí a les dependències de la comissaria de Badalona del Cos Nacional de Policia, on estava detingut.

El Síndic de Greuges va sol·licitar informació al respecte.

De la informació rebuda pel Síndic de Greuges es desprenia el següent:

– El dia dels fets, la policia local de Badalona va ser requerida per un taxista, atès que un client, amb símptomes d'embriaguesa, es negava a pagar el servei. En presentar-se una unitat de la policia local per intervenir en el conflicte, un agent va ser agredit pel client, per la qual cosa se'l va detenir i va ser conduït a les dependències de la policia local per ser identificat.

– Davant les manifestacions del detingut de trobar-se malament i de tenir dolors al pit, la policia local el va conduir en dues ocasions al centre d'urgències mèdiques, on se li va practicar una revisió amb resultat negatiu.

– El detingut va ser lliurat a la comissaria de Badalona del Cos Nacional de Policia per tal que es practiquessin les diligències derivades de la denúncia per atemptat a l'autoritat, i va ser aquí on moments després va cau-

re a terra inconscient. Immediatament, se li va donar assistència i es va requerir la presència del servei d'urgències mèdiques, el qual hi va arribar al cap de deu minuts i li va aplicar tècniques de reanimació durant 25 minuts, passats els quals es va diagnosticar que era mort.

– Els fets van ser comunicats immediatament al jutge de guàrdia de Badalona, que va aixecar el cadàver i va ordenar la pràctica de l'autòpsia. Així mateix, el jutjat va posar els fets en coneixement del Cònsol General del Marroc a Barcelona, a fi que poguessin comparèixer a la pràctica de l'autòpsia o avisar els familiars del finat.

– Dies després, li va ser practicada l'autòpsia per dos metges forenses, amb filmació del cadàver, i es va constatar la inexistència de traumatismes externs i l'aparició d'una hemorràgia cerebral produïda per causa no traumàtica, amb símptomes d'haver tingut una angina de pit. Segons les primeres apreciacions dels metges forenses, la causa de la mort podia ser natural, produïda per les dues circumstàncies anteriors, l'origen probable de les quals va ser el consum d'alcohol.

– En relació amb aquest cas, es van instruir diligències, que van ser enviades al Jutjat d'Instrucció de Guàrdia de Badalona.

Per totes les consideracions anteriors, el Síndic de Greuges va donar per finalitzada la seva intervenció en aquest assumpte.

Queixa núm. 2465/99

Criteria d'identificació de les persones a la via pública per part de les forces i cossos de seguretat de l'Estat

El promotor es queixà al Síndic de Greuges dels criteris d'identificació de les persones aplicats per la Policia Nacional, els quals considerava racistes pel fet de fonamentar-se en els trets físics que delaten un origen no europeu.

Aquesta queixa portava com a causa la identificació i detenció d'un ciutadà de nacionalitat espanyola d'origen sud-americà, en relació al qual la queixa afirmava que no havia estat tractat amb respecte i consideració fins que es va esbrinar la seva nacionalitat espanyola.

Traslladada aquesta queixa al Defensor del Poble per raó de la competència, aquest va informar el Síndic de Greuges que considerava correcta l'actuació de la Policia Nacional, amb l'argument que dins les funcions d'aquest cos hi ha les d'identificar les persones a la via pública per protegir la seguretat ciutadana i de comprovar que els estrangers que es troben a l'Estat espanyol disposen de la documentació obligatòria.

Queixa núm. 2115/99

Millora de la seguretat ciutadana

El promotor de la queixa va exposar al Síndic de Greuges la manca de resposta de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes i de la comandància de la Guàrdia Civil davant la seva petició d'adopció de mesures de control i

vigilància que garantissin la seguretat ciutadana i la propietat privada a la Urbanització Pineda Park, en la qual s'havien produït robatoris de forma continuada i reiterada.

El Síndic de Greuges va sol·licitar la informació oportuna a l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes i a la Delegació del Govern a Catalunya.

L'informe rebut de la Delegació del Govern a Catalunya indicava que, a causa d'un error administratiu, no s'havia contestat adequadament al promotor de la queixa, però que això ja s'havia resolt.

D'altra banda, la Delegació del Govern a Catalunya informava que, en tot cas, el que s'havia fet era prendre les mesures adients per intentar millorar la seguretat ciutadana i paliar el problema denunciat a la queixa.

En aquest sentit, la delegació explicava en el seu informe que s'havia incrementat la vigilància sobre les urbanitzacions de la demarcació del post de Sitges, malgrat que el nombre de delictes a la zona era molt baix.

Per part seva, l'informe de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes indicava que l'extensió del terme municipal i el gran nombre de nuclis i d'urbanitzacions fan realment difícil poder arribar, tal com l'Ajuntament voldria, a resoldre tots i cada un dels problemes.

En especial, l'Ajuntament manifestava que la urbanització Pineda Park és fora del nucli urbà i que donada l'extensió del terme municipal de Sant Pere de Ribes i la manca d'efectius de la policia local, la permanent vigilància es fa molt difícil.

No obstant això, l'Ajuntament informava que davant l'onada de robatoris que d'un temps ençà s'havia produït en aquell terme municipal, s'havien adoptat una sèrie de mesures per mirar de reduir-los al màxim.

Concretament, una representació de l'Ajuntament s'havia entrevistat en dues ocasions amb la delegada del Govern a Catalunya per exposar-li el problema.

D'altra banda, l'Ajuntament indicava que s'havia constituït la Junta Local de Seguretat com a òrgan de coordinació per a qüestions de seguretat ciutadana, i que s'havia aconseguit que la Guàrdia Civil reforcés el seu servei de vigilància, tal com confirmava l'esmentat informe de la Delegació del Govern a Catalunya.

Finalment, l'Ajuntament indicava que havien augmentat la plantilla de la policia local amb un total de cinc agents, la qual cosa, malgrat que es considerava insuficient per l'extensió del municipi, permetia millorar l'eficàcia del servei.

Atès que el Síndic va comprovar que les administracions implicades en la seguretat ciutadana havien pres mesures per paliar el problema plantejat a la queixa, va donar per finalitzada la intervenció en aquest assumpte.

6. NORMATIVA EN MATÈRIA DE VIDEOVIGILÀNCIA

A l'Informe al Parlament de 1998 es va fer referència a les modificacions en el règim disciplinari de la policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra i de les poli-

cies locals de Catalunya, arran de les infraccions tipificades a la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat en llocs públics.

Enguany ha continuat el desplegament de la Llei orgànica 4/1997, i atès que la Generalitat té competències en matèria de seguretat pública i seguretat ciutadana, s'ha aprovat el Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya.

Aquest decret té per objectiu regular l'autorització i l'ús per part dels cossos esmentats de càmeres i altres dispositius per captar i gravar imatges i sons en llocs públics, com també per servir-se'n després pel que fa al registre, custòdia i destinació de les gravacions.

Aquest decret també regula, d'una banda, les garanties per salvaguardar els drets a la intimitat i a la pròpia imatge dels ciutadans, i de l'altra, la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya com a òrgan consultiu i de control d'aquesta matèria. Aquesta comissió, constituïda per Resolució de 15 de juliol de 1999, té caràcter únic a Catalunya, atès que s'ha subscrit el conveni de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat i l'Administració de la Generalitat de Catalunya en els termes previstos a la disposició addicional primera d'aquest Decret i a la disposició addicional sisena del Reial decret 596/1999, de 16 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament i execució de la Llei orgànica 4/1997.

En definitiva, es tracta d'articular aquelles garanties dels drets constitucionals a què vam fer referència en els suggeriments en relació amb la videovigilància que vam comentar en l'Informe de 1996 (vegeu pàgines 11648 i 11649 del Butlletí Oficial del Parlament núm. 153 de 21 de març de 1997).

Cal tenir present, però, que alguns aspectes previstos en aquest decret han de ser desenvolupats per ordre, com són la documentació necessària que haurà d'acompanyar la sol·licitud d'autorització, el disseny, format i situació de plaques o rètols informatius, les especificitats relatives a la utilització dels dispositius de videovigilància per part de la policia local i els requisits de seguretat que han de complir els llocs destinats a custodiar els enregistraments i les seves còpies.

7. LA CARTA DE ROTTERDAM: UNA POLICIA PER A UNA SOCIETAT MULTIÈTNICA

La Carta de Rotterdam és un programa d'intencions fruit de la iniciativa de la Policia i l'Ajuntament de Rotterdam i de RADAR –una organització antidiscriminació de Rotterdam–, que es va gestar a la conferència de treball «Una policia per a una societat multiètnica: pràctica i associació», reunida a Rotterdam del 30 de maig a l'1 de juny de 1996, i a la qual van assistir 120 delegats –policies, autoritats cíviques i ONG– en representació de 17 països.

Actualment, un grup de treball format per responsables polítics i per tècnics de seguretat, de la Generalitat i del món local, han començat a debatre l'aplicació i la pos-

sible adaptació de la Carta de Rotterdam a la nostra realitat social.

La Carta de Rotterdam planteja la relació que hi ha d'haver entre una societat que canvia i s'orienta a la diversitat, d'una banda, i el professionalisme i la integració de la policia per adaptar-se a aquesta nova realitat, de l'altra.

Per tal que la policia s'adapti a aquesta nova realitat, la Carta de Rotterdam considera que és necessària l'educació i la formació dels membres de la policia en la diversitat cultural.

Els promotors de la Carta de Rotterdam eren conscients que Europa ha tingut transformacions demogràfiques, econòmiques, socials i polítiques durant la segona meitat del segle XX, i que entre els canvis més importants hi ha la multiculturalitat de les societats urbanes i les tensions ètniques influenciades pels períodes de recessió econòmica i per l'augment dels moviments d'extrema dreta.

En aquest nou marc, la Carta de Rotterdam considera que la policia ha de tenir una actuació clara, objectiva i professional contra el racisme, la discriminació i la xenofòbia, per garantir el principi d'igualtat, la integració i la cohesió de la societat. En conseqüència, la policia ha d'actuar de forma imparcial davant de tots els grups i amb un clar respecte per la diferència ètnica i cultural.

La Carta de Rotterdam és doncs un document que determina les actuacions que s'han de portar a terme per tal que la policia per a una societat multiètnica sigui una realitat a tot Europa.

Aquesta Carta no proporciona una solució immediata ni una fórmula estàndard d'actuació, sinó que preveu un conjunt de qüestions que requereixen l'atenció de la societat moderna. Caldrà, doncs, que cada país o ciutat elabori el seu propi programa d'actuació específic i detallat, adaptat a les seves circumstàncies.

Ara bé, per tal que la Carta de Rotterdam esdevingui una realitat, cal una participació activa de totes les instàncies implicades: la policia, els líders polítics, els representants de les comunitats ètniques, les ONG, etc.

Per complir aquests propòsits, la Carta de Rotterdam afronta diverses qüestions.

En primer lloc, considera que la diversitat ètnica de la societat s'ha de reflectir en l'organització de la policia, la qual cosa s'ha d'aconseguir especialment amb la contractació d'agents procedents d'ètnies diferents.

La Carta de Rotterdam també creu necessària una bona formació dels agents de policia sobre qüestions ètniques, per tal de passar d'una organització policial monocultural a una de multicultural.

D'altra banda, la Carta de Rotterdam posa èmfasi en l'aplicació correcta de la legislació antidiscriminària per part de la policia, per tal de donar credibilitat a la seva actuació contra el racisme i la discriminació.

En definitiva, la Carta de Rotterdam considera que cal fomentar la confiança, la cooperació i la comunicació entre la policia i les minories ètniques, i també augmen-

tar la credibilitat de la policia en la lluita contra el racisme.

SECCIÓ 2. ORDENACIÓ DEL TERRITORI

Per alliberar els vells de la dependència en els altres, les polítiques nacionals d'habitatge haurien de perseguir els següents objectius:

a) ajudar la gent gran a seguir vivint a les seves llars tant de temps com sigui possible, fent disposicions per a la restauració i el desenvolupament i, on sigui factible i apropiat, la remodelació i millora de les cases i la seva adaptació a la capacitat de la gent gran (...);

Recomanació 19 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

HABITATGE

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

El Síndic de Greuges ja ha comentat en informes anteriors les dues vessants de la política de l'habitatge: d'una banda, el foment de l'adquisició i del lloguer i, de l'altra, el foment de la conservació, el manteniment i, en última instància, la rehabilitació dels edificis.

El Síndic de Greuges ha continuat rebent tant consultes –en parlem al capítol dedicat al Servei d'Informació al Ciutadà– com queixes relatives a l'accés a l'habitatge i al manteniment dels edificis.

L'encariment dels preus dels habitatges, tant de primera com de segona mà, és la causa que un sector de la població, amb problemes econòmics i socials, resti marginat del mercat immobiliari. Per atendre les necessitats d'aquestes famílies no n'hi ha prou amb el nombre d'habitatges de promoció pública de nova construcció.

Quant a l'adjudicació d'aquests habitatges, hem de fer un petit comentari a l'exigència del requisit d'acreditació de residència al municipi durant un temps determinat.

També hem de fer esment de la resolució de queixes per retard en el pagament de les subvencions a fons perdut reconegudes a l'empara de plans d'habitatge anteriors.

S'han incrementat les obres de rehabilitació d'edificis, sobretot de façanes, atès el perill d'accidents. Tot i l'augment se'ns han plantejat queixes relatives a l'exercici de la potestat de l'Administració d'execució forçosa dels seus actes en relació amb les ordres de conservació, en tant que és una forma de prevenció.

La intervenció de l'Administració pel que fa a les condicions dels habitatges comença amb el control de la qualitat en el moment de l'edificació. En aquest sentit, hem d'assenyalar la importància de l'aprovació de la Llei d'ordenació de l'edificació, en tant que intenta actualitzar la configuració jurídica del agents que intervenen en el procés de construcció, en determina les

obligacions i consegüents responsabilitats i ofereix unes garanties als usuaris, definint els requisits bàsics que han de complir els edificis.

També són important, en aquest sentit, les llicències de primera ocupació, perquè són una eina a l'abast dels ajuntaments per assegurar als usuaris uns habitatges edificats de forma correcta.

Sobre totes aquestes qüestions, el Síndic de Greuges ha resolt 26 consultes i ha rebut 50 queixes, és a dir, un total de 76 actuacions.

Tipologia de les queixes

<i>Habitatges de protecció oficial</i>	– manca d'habitatge – retard en l'abonament de subvencions
--	---

<i>Habitatges privats</i>	– conservació – lentitud en la tramitació d'expedients sancionadors
---------------------------	--

2. LA PROTECCIÓ OFICIAL DE L'HABITATGE

Circumstàncies com un cert benestar econòmic i la baixada del preu del diner han fomentat la confiança de les famílies de classe mitjana en la seva solvència, les quals s'han plantejat el canvi de domicili tot cercant més superfície habitable o habitatges més ben comunicats. L'augment de demanda ha impulsat un increment de la construcció de nova planta i, consegüentment, un increment dels preus de venda.

Al mateix temps, l'habitatge usat o de segona mà, ha anat encarint-se aquests últims anys, de forma que ara podem dir que està sobrevalorat, si tenim en compte la relació entre el preu i les condicions d'habitabilitat.

Una anàlisi comparativa dels increments percentuals anuals, acumulats, dels preus dels habitatges i de les retribucions en els darrers anys, permet afirmar que l'esforç que les unitats familiars de renda estàndard o mitjana han d'efectuar, mesurat en temps de treball aplicat, per tal d'adquirir-lo, ha augmentat.

L'ajut de les famílies, quan és possible, o la venda d'un altre immoble, si se'n disposa, faciliten assolir l'objectiu. La falta d'aquestes circumstàncies dificulta l'adquisició considerablement, tot i haver-hi uns tipus d'interès dels crèdits hipotecaris relativament baixos.

L'eventual alça dels tipus d'interès fa témer més dificultats per a la compra d'habitatges i, també, per al compliment dels compromisos de pagament contrets en adquisicions finançades amb hipoteques. L'increment de la morositat que això suposaria, implicaria, més enllà de les fredes dades estadístiques, un augment de pesones que es queden sense habitatge.

Per als segments socials amb rendes per sota de la mitjana l'empresa és utòpica.

No obstant tot això, la construcció d'habitatges de protecció oficial no ha augmentat prou per atendre la demanda d'un sector de la població no caracteritzat pel benestar econòmic i que resta marginat del mercat immobiliari.

En aquest sentit, diversos ciutadans s'han queixat al Síndic de Greuges pel fet que les seves sol·licituds d'habitatges adreçades als patronats municipals passen a figurar en llargues llistes d'espera durant anys.

Aquest problema s'agreuja a Barcelona, on els habitatges que el Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona promou estan destinats a realotjar afectats per plans o processos urbanístics, és a dir, famílies el domicili de les quals l'ajuntament expropia amb vista a actuacions urbanístiques.

Per adjudicar habitatges als sol·licitants en llista d'espera, l'ajuntament únicament disposa dels habitatges que es recuperen, per renúncia o defunció dels seus titulars, o bé per sentència judicial.

A la llista d'espera figuren prop de dues mil famílies. Aquesta llista s'ordena per la puntuació que s'atribueix a cada sol·licitant, d'acord amb el barem aprovat pel Decret 282/1995, d'11 d'octubre, en matèria d'adjudicació d'habitatges.

Tota aquesta informació es facilita als interessats que presenten una sol·licitud, i en el resguard que se'ls lliura es fa constar que únicament el Patronat contactarà amb ells en cas que pel lloc que ocupen a la llista se'ls pugui oferir algun habitatge.

Atès que es manté sempre oberta la llista d'espera i, per tant, contínuament es produeixen incorporacions i baixes que poden modificar el lloc que cada sol·licitant ocupa a la llista, el volum de notificacions comunicant les alteracions produïdes als interessats desbordaria els serveis del patronat. Per aquest motiu només es fa la notificació de la puntuació i la situació en la llista d'espera als qui ho sol·liciten per escrit, sempre tenint en compte que aquesta comunicació està subjecta a canvis.

El requisit d'acreditació de residència al municipi durant tres anys, exigint en les convocatòries per adjudicar pisos de protecció oficial, també ha estat motiu de diverses queixes adreçades al Síndic de Greuges. S'ha de tenir en compte que aquesta exigència està emparada per l'article 6 a) del Decret 282/1995, d'11 d'octubre, pel qual es regula el procediment d'adjudicació d'habitatges, modificat pel Decret 87/1998, de 31 de març. No obstant això, també es preveu que poden sol·licitar habitatges els emigrants que vulguin retornar i els que, havent residit en els municipis afectats, els vagin abandonar per motius de treball o de manca d'habitatge i manifestin interès a tornar-hi (vegeu queixa núm. 121/99).

Les queixes que ha tramitat enguany el Síndic de Greuges en relació amb els retards en el pagament de les subvencions a fons perdut per a l'adquisició d'habitatges a preu taxat es refereixen a plans d'habitatges anteriors (vegeu queixes núm. 212/97, 2465/97 i 2871/98).

Hem de tenir en compte que a les sol·licituds presentades des del 1997 els és d'aplicació el Decret 30/1997,

de 30 de gener, de modificació del Decret 65/1996, de 23 de gener, pel qual s'estableixen els ajuts públics en matèria d'habitatge a càrrec de la Generalitat de Catalunya, i es regula la gestió dels ajuts previstos en el Reial Decret 2190/1995, de 28 de desembre, per al període 1996-1999.

Fins a l'entrada en vigor d'aquest decret, els ajuts públics eren el següents:

- a) Un préstec, l'interès del qual era subsidiat per l'Estat.
- b) Una subvenció a fons perdut, a càrrec de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya.

La modificació continguda en aquest decret és conseqüència del fet que durant el període d'aplicació dels plans anteriors es va constatar que determinades mesures incentivadores contingudes a les disposicions anteriorment esmentades i, concretament, els ajuts directes en forma de subvencions, no havien complert, en molts casos, la principal finalitat per a la qual havien estat creades: la disminució de les aportacions que han d'efectuar les famílies en concepte d'entrada, en tant que es pagaven amb retard.

Per aquest motiu, es va oferir als ciutadans la possibilitat d'optar per la constitució d'un altre préstec qualificat concedit per les entitats de crèdit en l'àmbit dels convenis subscrits amb la Generalitat, complementari de l'altre préstec, per l'import de la subvenció o del 20% del preu de compra.

Així doncs, la subvenció es podrà satisfer, bé als beneficiaris o bé a les entitats de crèdit, en el cas que els sol·licitants hagin optat per la constitució del préstec.

De tot això, la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge informa mitjançant els fulls que es faciliten als possibles sol·licitants.

Altrament, la forta baixada del preu del diner durant aquests últims anys ha palesat la rigidesa del sistema quinquennal de revisió dels tipus d'interès dels préstecs qualificats concedits per al finançament dels programes de 1994 i 1996 dels plans d'habitatge i sòl 1992-1995 i 1996-1999, respectivament, els quals, en molts casos, van restar per sobre dels tipus d'interès de mercat.

L'acord del Consell de Ministres del 26 de març de 1999 pel qual es fixa el tipus d'interès efectiu revisat aplicable als préstecs qualificats als quals es refereixen els programes esmentats té com a objecte solucionar aquesta situació, en establir:

1. El tipus d'interès efectiu revisat dels préstecs qualificats concedits a l'empara dels programes 1994 i 1996, serà del 4,78%.
2. El nou tipus d'interès serà d'aplicació a partir de la publicació d'aquest acord en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, d'1 d'abril de 1999, des de l'inici de la següent anualitat complerta d'amortització de cada préstec o des del començament d'una nova anualitat, si els préstecs es troben en període de carència.
3. Quan el tipus d'interès, un cop revisat seguint aquest acord, resulti inferior al tipus d'interès subsidiat reconegut al beneficiari, s'aplicarà el primer. Si de la revi-

sió resulten pagaments superiors, el Ministeri de Foment subsidiarà la diferència.

Les entitats de crèdit aplicaran els nous tipus d'interès efectius fixats per aquest acord sense costos per als beneficiaris.

L'aplicació d'aquest acord solucionarà les queixes que en aquest sentit s'han plantejat al Síndic de Greuges i que han estat trameses al Defensor del Poble.

Queixa núm. 121/99

El criteri de residència al municipi com a preferent en relació amb l'adjudicació d'habitatges de promoció pública

El senyor X. va sol·licitar, dins el termini establert i presentant la documentació necessària, un habitatge de promoció pública a Granollers en considerar que reunia les condicions requerides, d'acord amb el que disposava la convocatòria, i a més acreditava una disminució de caire físic i la situació de família nombrosa.

Atès que no residia a Granollers des de feia més de tres anys, no es va donar preferència a la seva sol·licitud i va passar darrere dels que hi residien. Així doncs, no se li va poder adjudicar cap habitatge i va restar en llista d'espera.

Tot i que es van produir quatre renúncies, els habitatges lliures es van adjudicar a sol·licitants que havien presentat la petició fora de termini.

Atès que ni l'Ajuntament de Granollers ni la Diputació de Barcelona havien respost a les reclamacions presentades, el senyor X va adreçar la seva queixa al Síndic de Greuges, que, en primera instància, va sol·licitar informe a l'ajuntament.

L'Ajuntament de Granollers va informar que la promoció d'habitatges públics a Granollers s'executa mitjançant un conveni entre PROLHASA, Promoció Local d'Habitatge, SA., empresa pública de la Diputació de Barcelona, i Granollers Promoció, SA, empresa pública municipal.

En virtut d'aquest conveni, el procediment d'adjudicació ha estat gestionat per PROLHASA, d'acord amb unes condicions generals d'accés comprovades per la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge, a les quals es va incorporar, com a requisit de preferència, el fet de residir dins el terme municipal de Granollers per un termini superior a tres anys.

Atès el nombre de sol·licituds, es va crear una llista d'espera de peticionaris residents a Granollers, que es va anar formalitzant posteriorment en el procés d'inscripció, i que segons el criteri aplicat per PROLHASA va servir per cobrir les renúncies que es van anar produint.

Arran de la resposta de l'Ajuntament de Granollers, el Síndic de Greuges va suggerir a la Diputació de Barcelona que es donés resposta a la reclamació del senyor X., tenint en compte que la seva sol·licitud havia estat presentada dins el període de recepció establert.

La Diputació de Barcelona comunicà al Síndic de Greuges que el 15 de desembre de 1998 es va resoldre sobre la reclamació interposada. Al senyor X se li va oferir la possibilitat d'adquirir un habitatge protegit al municipi de la Roca del Vallès, on actualment resideix, i on la Societat Municipal d'Habitatge de la Roca del Vallès, SL, formada per l'ajuntament i PROLHASA, duu a terme una promoció de característiques semblants a l'executada a Granollers, que actualment es troba totalment adjudicada. Malgrat això últim, en el supòsit que algun comprador renunciés abans de l'escripturació, es faria la reserva a favor del senyor X.

Queixa núm. 212/97

Retard en el pagament de la subvenció a fons perdut per a la compra d'un habitatge a preu taxat

El senyor X., es va adreçar al Síndic de Greuges a causa del retard en el pagament d'una subvenció a fons perdut per a l'adquisició d'un habitatge a preu taxat, sol·licitada el 9 d'agost de 1995.

L'informe tramès el 7 de maig de 1997 per la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge, en resposta a la petició del Síndic de Greuges, indicava que el pagament de la subvenció restava pendent del tràmit d'intervenció comptable.

Arran d'aquesta resposta, el Síndic de Greuges va suggerir d'agilitar els tràmits per efectuar el pagament de l'ajut a la major brevetat possible.

L'Administració va comunicar que l'abril i el maig de 1998 s'havien pagat tant la subvenció genèrica d'adquisició d'habitatge com la subvenció per a menors de 30 anys.

Queixa núm. 2465/97

Retard en el pagament d'un ajut als menors de 30 anys per a l'adquisició d'un habitatge a preu taxat

El senyor X. va presentar, el 20 de març de 1996, una sol·licitud d'ajut per a l'adquisició d'un habitatge a preu taxat.

El 16 d'abril de 1996, se li va notificar la concessió del préstec qualificat i de la subvenció del 5% del preu de venda a càrrec de la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge, i d'un altre 5% a càrrec de la Secretaria General de Joventut.

Transcorregut amb escreix un any des de l'esmentada notificació sense que la subvenció hagués estat abonada, el senyor X. es va adreçar al Síndic de Greuges.

El desembre de 1997, en resposta a la primera sol·licitud d'informe, la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge va comunicar al Síndic que la resolució atorgant les subvencions encara estava pendent donat el gran nombre de sol·licituds i la insuficiència pressupostària.

Atesa aquesta informació, el Síndic de Greuges va suggerir a la direcció general que s'agilitessin els tràmits per tal de fer efectiu el pagament de les subvencions al més aviat possible.

Arran d'aquest suggeriment, el 27 de juliol de 1998, el Síndic va ser informat que la subvenció genèrica havia estat tramesa al Departament d'Economia i Finances a fi d'abonar-la, però la subvenció a menors de 30 anys encara estava pendent de consignació pressupostària.

Finalment, la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge va comunicar al Síndic de Greuges que el març de 1999 s'havia pagat al promotor de la queixa la subvenció concedida amb motiu de la seva condició de jove.

Suggeriment a la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge relatiu a l'agilitació de la tramitació dels expedients d'ajuts per a l'adquisició d'habitatges (Queixa núm. 2871/98)

La senyora X. va presentar escrit de queixa al Síndic de Greuges manifestant que el 10 de juliol de 1997 havia sol·licitat al Servei Territorial a Tarragona de la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge un ajut per adquirir un habitatge a preu taxat.

El dia 10 de novembre de 1997 li va ser denegada la sol·licitud d'ajut. Contra aquesta resolució denegatòria va interposar el recurs corresponent el 25 de novembre de 1997, en relació amb el qual no havia obtingut resposta.

Sol·licitat informe a la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge, aquest organisme comunicà al Síndic de Greuges que arran de la petició d'ajut de la promotora, per ofici de data 17 de setembre de 1997, se li va requerir que completés la documentació, tràmit que la senyora X no va efectuar. Malgrat això, es va dictar la resolució denegatòria, ja que els seus ingressos no arribaven al 10% del preu d'adquisició de l'habitatge. Contra aquesta resolució no constava que la interessada hagués interposat cap recurs.

El 29 de novembre de 1997, la senyora X va presentar un escrit davant el Servei Territorial de la direcció general esmentada manifestant que, arran d'un malentès, no havia presentat els comprovants dels ingressos del seu marit. Per ofici del 12 de gener de 1999, es va requerir una altra vegada la promotora a presentar la documentació que mancava, amb un advertiment sobre la caducitat de l'expedient.

El Síndic de Greuges, en analitzar la successió cronològica dels tràmits seguits en l'expedient de sol·licitud d'ajuts i en comprovar el llarg període de temps entre l'escrit de la senyora X –29 de novembre de 1997– i l'ofici de l'Administració requerint la documentació pertinent –12 de gener de 1999–, va suggerir a la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge que els serveis corresponents analitzessin el circuit administratiu de tramitació d'aquests expedients i, consegüentment, es prenguessin les mesures necessàries per agilitar-la.

El suggeriment del Síndic de Greuges resta pendent de resposta.

3. LA QUALITAT DE L'HABITATGE

El Síndic de Greuges ja ha manifestat en altres informes la importància de mantenir, conservar, i en última instància, rehabilitar els edificis, com una de les directrius que s'han d'incloure en una política de l'habitatge completa.

Durant el 1998, a Barcelona, les rehabilitacions, sobretot de façanes, s'han incrementat. Això és degut al seguit d'accidents que van ocórrer per despreniments, però principalment, a les noves ordenances que obliguen els propietaris d'edificis de més de quinze anys d'antiguitat a obtenir un certificat de solidesa dels habitatges, renovable cada deu anys.

Aquesta mesura ha estat reforçada per un augment d'un quaranta per cent de les subvencions per rehabilitar, acordat entre la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona, i per la col·laboració amb els col·legis professionals implicats, de la qual ja vam parlar a l'informe de l'any 1998, i que consisteix en l'ofertament de revisions gratuïtes d'edificis anteriors al 1960 i a posar a disposició dels ciutadans unes oficines tècniques de consulta professional.

Tot i amb això, fóra desitjable, i així ho ha manifestat l'ajuntament, un millor tractament fiscal de les rehabilitacions, equiparable a la compra d'habitatges a efectes de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) i de l'impost sobre el valor afegit (IVA), ja que actualment, la rehabilitació merita, per aquest concepte, el tipus impositiu màxim.

També hem de recordar que els ajuntaments, fent ús de les seves competències en matèria de disciplina urbanística, poden obligar els propietaris al compliment del seu deure de conservar les edificacions en condicions de seguretat, sanitat i ornat públic, mitjançant les corresponents ordres de conservació i, si s'escau, arribant a l'execució subsidiària d'aquestes ordres a càrrec del propietari (vegeu queixa núm. 78/97 i 3201/98).

En aquest sentit, la Llei 8/1999, de 6 d'abril, de reforma de la Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal, ha reforçat l'obligació dels propietaris a realitzar les obres de reparació ordenades per l'Administració competent en establir:

«1. Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad y seguridad.

»2. Los propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa.

»3. En caso de discrepancia sobre la naturaleza de las obras a realizar resolverá lo procedente la junta de propietarios. También podrán los interesados solicitar arbitraje o dictamen técnico en los términos establecidos en la ley.

»4. Al pago de los gastos derivados de la realización de las obras de conservación a que se refiere el presente

artículo estará afecto el piso o local en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el artículo 9 para los gastos generales.»

Però recordem que, amb caràcter previ a la rehabilitació i a l'exigència als particulars d'un capteniment adreçat al manteniment i a la conservació dels seus habitatges, i del que sembla més oblidat, dels elements comuns del edificis, cal un control de la qualitat de les construccions.

Fins al novembre de 1999, un sector tant important i amb tanta incidència social com l'edificació era regulat per diversos textos legislatius, amb llacunes i contradiccions. La Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació (LOE), que entrarà en vigor el proper 5 de maig del 2000, intenta actualitzar i completar la configuració jurídica dels agents que intervenen en el procés de construcció i fixa les seves obligacions per poder establir-ne les responsabilitats i oferir unes garanties als usuaris, basant-se en una definició dels requisits bàsics que han de complir els edificis.

En aquest sentit, la LOE afecta tres àmbits:

- Exigències de l'edificació, respecte a les quals s'estableixen uns requisits bàsics que es diferencien segons que es refereixin a la funcionalitat, la seguretat i l'habitabilitat.

- Diferenciació dels diversos agents que intervenen en l'edificació: promotor, projectista, constructor, director d'obra, director d'execució d'obra, entitats i laboratoris de control de qualitat, subministradors de productes, i propietaris i usuaris. Aquesta part ha estat la més polèmica durant la tramitació parlamentària de la llei en la mesura que incidia en les competències dels sectors professionals afectats.

- A l'últim, estableix un sistema de responsabilitat civil davant els propietaris i tercers adquirents, per danys materials de l'edifici durant deu, tres i un any, d'acord amb el tipus de vici constructiu del qual es tracti i preveu també un sistema d'assegurances obligatòries per garantir aquestes responsabilitats, durant els esmentats períodes.

Quant a les omissions i aspectes que semblen millorables de la LOE podem citar:

- Atès que els principis que regula quant als requisits exigibles a les edificacions són molt abstractes, es podria pensar que no tindran efectes en relació amb la qualitat dels edificis.

- No preveu expressament la subcontractació ni els venedors, ni fixa les responsabilitats d'aquests agents de l'edificació, la qual cosa seria desitjable per garantir la protecció dels drets dels compradors.

- A l'entrada en vigor de la llei només serà obligatòria l'assegurança per responsabilitat decennal, és a dir, per vicis que afectin els fonaments, suports, bigues, forjats, murs de càrrega o elements estructurals que afectin la resistència mecànica i l'estabilitat de l'edifici. Les altres assegurances es desenvoluparan per reglament.

Tot i que aquests vicis constructius poden ser els més greus, hem de tenir en compte que representen un percentatge poc significatiu quant a les possibles reclama-

cions, davant els vicis que afecten la qualitat dels acabats i l'habitabilitat dels edificis.

Recordem que la Llei catalana de l'habitatge també preveia un sistema de garanties que mai no va entrar en vigor per manca de desenvolupament reglamentari.

- Tampoc no s'ha establert una inspecció tècnica obligatòria a càrrec de l'autoritat competent.

- No defineix concretament quins documents bàsics cal facilitar al comprador d'un habitatge sobre la construcció, el seu ús i el manteniment.

De fet, el que es pot criticar a la LOE, que també es va valorar respecte de la Llei de l'habitatge, vegeu l'Informe al Parlament de 1992, (pàg 6121 BOPC núm. 99, de 31 de març de 1993) és que es quedi en una simple declaració d'intencions i que a la pràctica tinguí poca efectivitat directa en alguns dels aspectes que regula.

Un altre sistema de control que tenen els ajuntaments quant a les edificacions és la llicència de primera ocupació. L'article 1.10 del Reglament de disciplina urbanística diu que estan subjectes a prèvia llicència, sens perjudici de les autoritzacions que siguin procedents d'acord amb la legislació específica aplicable, entre altres actes, la primera utilització o ocupació dels edificis i instal·lacions en general. La concessió d'aquesta llicència té per finalitat:

«...confrontar la obra realizada con el proyecto presentado que ampara la licencia municipal concedida, y si se han cumplido o no las condiciones en ella establecidas,...» (sentència de 24 de maig de 1977, Audiència Territorial de Burgos).

En el mateix sentit, la validesa de la llicència dependrà ((article 21.1.d), R.D.U.) de la concurrència de les següents circumstàncies:

- Que pugui destinar-se a l'ús previst perquè està situat en zona apropiada.

- Que compleixi les condicions de seguretat i salubritat.

- Si s'escau, que el constructor hagi complert els compromisos de realitzar simultàniament la urbanització.

Es tracta d'una eina més a l'abast de l'Administració per vetllar per la correcció de les edificacions fetes a l'emparrà d'una llicència d'obres, i per assegurar als usuaris l'adquisició d'habitatges que compleixin els requisits d'habitabilitat establerts per la normativa vigent (vegeu queixa núm. 382/98).

Queixa núm. 78/97

La insolvència de l'empresa constructora impedeix l'execució subsidiària d'unes obres de reparació d'un habitatge de protecció oficial

El senyor X. com a propietari d'un habitatge de protecció oficial, va presentar una denúncia davant la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge contra l'empresa constructora per diversos defectes constructius de l'habitatge.

Arran d'aquesta denúncia, l'Administració esmentada va tramitar el corresponent expedient sancionador d'acord amb el Decret 2114/65, de 24 de juliol, d'aprovació del reglament d'habitatges de protecció oficial, i va resoldre imposar una sanció a l'empresa constructora i ordenar l'execució de les obres de reparació necessàries.

Atès que aquestes obres no van ser realitzades voluntàriament per la constructora i l'Administració competent no procedia a executar subsidiàriament la seva resolució, el senyor X va recórrer al Síndic de Greuges.

A petició del Síndic, la Direcció General d'Actuacions Concertades, Arquitectura i Habitatge va informar que no s'havia procedit a l'execució subsidiària de les obres de reparació a càrrec de l'empresa constructora, atesa la seva insolvència, així com tampoc s'havien pogut cobrar, en via executiva, les multes imposades.

El Síndic de Greuges, consegüentment, va suggerir a l'esmentada direcció general que es fes càrrec de les despeses derivades de l'execució subsidiària, donat que l'immoble tenia la categoria d'habitatge de protecció oficial.

L'Administració no va acceptar el suggeriment del Síndic de Greuges.

Queixa núm. 3201/98

Execució subsidiària d'una resolució de conservació de finca

El senyor X. es va queixar al Síndic de Greuges per la presumpta inactivitat de l'Ajuntament de Barcelona en relació amb les denúncies que ell mateix hi havia formulat, en les quals manifestava els perjudicis que li ocasionen determinats desperfectes en l'habitatge on resideix, situat al districte de Ciutat Vella.

El promotor de la queixa explicà al Síndic que els veïns de l'immoble havien sol·licitat la intervenció de l'ajuntament per tal que obligués la propietària de l'immoble a fer-hi les obres de reparació necessàries.

L'Ajuntament de Barcelona respongué la petició d'informació del Síndic comunicant-li que s'havien obert dos expedients de conservació de finques. El primer, amb una resolució de data 20 de novembre de 1997 per reparació de façana, segons informe dels bombers del dia 15 d'agost, i multa per incompliment d'aquesta. El segon, amb una resolució de data 26 de gener de 1999, sobre les deficiències trobades en la inspecció de 4 de desembre de 1998.

En relació amb el primer dels expedients de conservació, atès que es dona un supòsit d'incompliment per part del titular de l'immoble, que, a més a més, ha estat objecte de sanció, el Síndic va recordar a l'Ajuntament la seva obligació d'executar subsidiàriament les obres de reparació de la façana, en compliment de la competència pròpia en matèria de disciplina urbanística i en ús de la potestat d'execució forçosa.

Pel que fa a la resolució de conservació de la finca, de data 26 de gener de 1999, atès el precedent existent respecte al grau d'incompliment del subjecte requerit,

el Síndic suggerí a l'Ajuntament de Barcelona que adoptés totes les mesures necessàries per exigir el seu compliment, a fi d'assolir les condicions de seguretat indispensables per evitar perjudicis més greus.

El Síndic de Greuges féu avinent aquestes consideracions a l'Ajuntament de Barcelona en data 22 d'abril de 1999, amb el prec que l'informés del determini adoptat, que, tanmateix, el Síndic encara no ha rebut, malgrat diverses reiteracions.

Queixa núm. 382/98

Establiment a Cervera de la llicència de primera ocupació

El senyor X. va presentar una queixa en relació amb la manca de llicència de primera ocupació i, consegüentment, manca de cèdula d'habitabilitat d'uns habitatges situats en un immoble al terme municipal de Cervera.

A la sol·licitud d'informe del Síndic de Greuges, l'Ajuntament de Cervera respongué indicant que no s'havia concedit llicència de primera ocupació, atès que aquest tipus de llicència no s'exigia ni es tramitava a Cervera.

Atès això, el Síndic de Greuges recordà a l'Ajuntament que, en virtut del Reglament de disciplina urbanística, estaran subjectes a llicència, sens perjudici de les autoritzacions que siguin procedents d'acord amb la legislació específica aplicable, entre d'altres actuacions privades, la primera utilització o ocupació dels edificis i instal·lacions en general, per la qual cosa el Síndic recomanà que l'Ajuntament de Cervera reconsiderés la no exigència de la llicència de primera ocupació.

L'Ajuntament de Cervera va acceptar la recomanació del Síndic de Greuges.

Les lleis i els plans de reconstrucció i desenvolupament urbà haurien de posar especial atenció als problemes de la gent gran i ajudar a assegurar la seva integració social.

Recomanació 20 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

S'hauria de posar especial atenció als problemes ambientals i al disseny d'un entorn de vida que tingui en compte la capacitat funcional de la gent gran i faciliti la mobilitat i comunicació a través de la disposició de mitjans de transport adequats.

Recomanació 22 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

URBANISME

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Totes les qüestions urbanístiques que es poden plantejar en un municipi estan regides per les normes contingudes en el planejament, sigui municipal o d'abast ter-

ritorial regional, com és el cas dels plans directores de coordinació.

Tanmateix, hi ha municipis de Catalunya que, encara sense plans generals ni normes subsidiàries d'ordenació del propi territori, han de subjectar les seves actuacions urbanístiques tant als projectes de delimitació de sòl urbà com a les normes d'aplicació directa, previstes a la legislació del sòl o a lleis sectorials d'aplicació.

Les llicències urbanístiques, doncs, es concediran, d'acord amb el pla general municipal o les normes subsidiàries, i si no hi ha planejament, d'acord amb aquestes normes d'aplicació directa, i tindran en compte les afectacions contingudes en el plans de caire regional. En aquest sentit, el Síndic de Greuges es refereix aquest any tant als efectes de l'elaboració o modificació del planejament en la concessió de llicències com a les llicències que constitueixen una infracció urbanística greu, i també a les condicions que poden imposar-s'hi.

També hem de remarcar, un cop més, la importància de l'exercici de les competències de les administracions en matèria de disciplina urbanística, per tal de garantir l'efectivitat de l'ordenació territorial continguda en les normes de planejament.

El planejament també determina la gestió urbanística. En aquesta matèria, el Síndic de Greuges continua rebent queixes relatives a les funcions de les entitats urbanístiques de conservació, a la manca d'execució de les afectacions contingudes als plans generals i les normes subsidiàries i a les despeses derivades del procés urbanitzador en relació amb la capacitat econòmica dels propietaris afectats.

Aquest any hem de fer menció també de la necessària cooperació i coordinació entre els municipis limítrofs per resoldre els conflictes d'interessos generals i no perjudicar els particulars.

En matèria d'urbanisme, l'any 1999, el Síndic de Greuges va rebre 137 queixes, va resoldre 48 consultes i va iniciar 2 actuacions d'ofici, és a dir, un total de 187 actuacions.

Tipologia de les queixes

<i>Planejament</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Manca de planejament – Elaboració planejament: efectes en les llicències dels treballs preparatoris – Modificació planejament: parcelles sobreres – Plans directores de coordinació – Publicitat – Llicències en infracció del planejament – Disciplina urbanística
--------------------	---

<i>Gestió urbanística</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Entitats urbanístiques de conservació: funcions – Efectes de la inconcreció dels límits municipals – Execució del planejament – Despeses del procés urbanitzador
---------------------------	---

2. EL PLANEJAMENT, LES LLICÈNCIES D'OBRES I ALTRES QÜESTIONS DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

A hores d'ara, a Catalunya encara hi ha municipis mancats d'instruments d'ordenació territorial, siguin plans generals o normes subsidiàries. Aquesta situació, derivada de l'escassetat de recursos econòmics i tècnics d'algunes entitats locals, no generava conflictes en tant les relacions se circumscrivien al petit grup de veïns residents de sempre i els ajuntaments respectius.

Ara bé, l'augment de la població, estable o de segona residència, amb el consegüent increment de sol·licituds de llicències d'obres per construir o rehabilitar, obliga els ajuntaments a un capteniment més objectiu i, per tant, més d'acord amb la llei.

Tot i la no existència de plans generals o de normes subsidiàries, les entitats locals resten obligades, d'una banda pel Projecte de delimitació de sòl urbà quant a la concreció del perímetre urbà, i de l'altra, per les normes d'ordenació d'aplicació directa previstes a la legislació relativa al sòl.

A tall d'exemple, entre aquestes normes d'aplicació directa, podem citar l'article 111, del Decret legislatiu 1/1990, del 12 de juliol, pel qual s'aprovà la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria d'urbanisme, quan diu:

«Mentre no hi hagi Pla o norma urbanística que ho autoritzi no podrà edificar-se amb una alçària superior a tres plantes amidades en cada punt del terreny, sens perjudici de les altres limitacions que siguin aplicables.

»Quan es tracti de solars enclavats en nuclis o illes edificats en més de les seves dues terceres parts, els ajuntaments podran autoritzar alçàries que arribin a la mitjana dels edificis ja construïts.

»En sòl no urbanitzable s'estarà al que disposa el número 1, de l'article 128, d'aquesta llei.»

Així doncs, les llicències d'obres que es concedeixin en municipis mancats de figures de planejament hauran de respectar aquests paràmetres entre altres, per tal de preservar un cert ordre en les edificacions.

Tanmateix, ni el Projecte de delimitació de sòl urbà, que no pot qualificar el sòl, ni aquestes normes d'aplicació directa són suficients per configurar una ordenació territorial del municipi. Cal l'elaboració d'un dels instruments de planejament previstos per la llei per dotar el municipi d'una planificació coherent i amb previsions de futur.

El fet que s'estigui estudiant l'ordenació urbana d'un sector no impedeix l'atorgament de llicències d'acord

amb l'ordenació vigent, atès el principi d'irretroactivitat de les normes. Ara bé, com les llicències atorgades quan és imminent l'entrada en vigor d'un nou planejament poden dificultar d'executar-lo en el futur, i per evitar la construcció d'edificis que ja des de l'inici estan fora d'ordenació, la llei arbitra el procediment per harmonitzar l'interès públic i el privat mitjançant la suspensió de les llicències per un termini d'un any (article 40, del Decret legislatiu 1/1990, esmentat).

Aquesta suspensió pot ser acordada per l'òrgan competent per a l'aprovació inicial dels instruments de planejament general amb la finalitat d'estudiar-ne la formació o bé la reforma. L'acord s'ha de publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* o en el *Butlletí Oficial de la Província*, si s'escau. La suspensió tindrà caràcter general per tal de fer efectiu el principi d'igualtat davant la llei. Si no s'adopta l'acord de suspensió, no es poden denegar les llicències i encara menys suspendre'n els efectes un cop atorgades (vegeu queixa núm. 807/99).

Pot ser que amb la modificació d'un pla d'ordenació urbana es declari una porció de terreny propietat de l'ajuntament que, per l'extensió, forma irregular o emplaçament, no sigui ja susceptible d'un ús adequat, com a parcel·la sobrera (article 12, del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el reglament del patrimoni dels ens locals). A tall d'exemple podem referir-nos a antics camins de titularitat pública que no han estat previstos com a vials per les normes urbanístiques.

Les parcel·les sobreres poden ser alienades per venda directa al propietari o propietaris confrontants. Ara bé, en molts casos, sobretot quan es tracta de camins, no són prou definits els límits amb les finques confrontants. Per aquest motiu, en primer lloc l'ajuntament ha de proveir i executar l'atermenament entre la seva propietat i la dels tercers afectats.

Aquests expedients d'atermenament es tramiten de vegades amb molta lentitud, atès que l'ajuntament intenta que els propietaris confrontants arribin a un acord i així es retarda durant anys l'acte resolutori, la qual cosa, en el fons, perjudica els titulars afectats i els produeix indefensió. Per tot això, és necessari que es prossegueixin els tràmits, duent a terme l'acte d'atermenament i dictant el corresponent acord resolutori, que és executiu i pot ser impugnat per via contenciosa administrativa, per infracció de procediment, sens perjudici de les accions que siguin procedents davant la jurisdicció ordinària (vegeu queixa núm. 2646/98).

El planejament urbanístic del territori no solament es desenvolupa mitjançant els plans generals municipals i les normes complementàries i subsidiàries de planejament, sinó que hi ha uns altres instruments d'ordenació d'abast territorial regional, que són els plans directores de coordinació.

L'article 20 del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria d'urbanisme, estableix:

«1 Les determinacions del Plans directores de coordinació vincularan l'administració i els particulars. Les ac-

cions que s'hi preveuen es portaran a terme per cada un dels departaments afectats en les matèries de les seves respectives competències, d'acord amb les prescripcions establertes en el Decret de la seva aprovació.

»2 Les entitats locals el territori de les quals estigui afectat, totalment o parcial, per un Pla director de coordinació, sens perjudici de la immediata entrada en vigor d'aquest, hauran d'adaptar-se, en el termini màxim d'un any, a les seves determinacions, mitjançant l'oportuna revisió del seu planejament general.»

Altrament, l'article 247.3, del mateix text legal diu:

«Les llicències s'atorgaran d'acord amb les previsions d'aquesta llei, dels plans d'ordenació urbana i programes d'actuació urbanística i, si s'escau, de les normes complementàries i subsidiàries del planejament i altres figures de planejament»

Consegüentment, a l'hora de concedir una llicència, ja sia d'edificació i ús del sòl, de parcel·lació, moviments de terres o d'obres de nova planta, els ajuntaments hauran de tenir en compte les normes urbanístiques que afectin terrenys del seu terme municipal contingudes als plans directores de coordinació, ja per aplicació directa d'aquest o per inclusió de les seves previsions al Pla general municipal (vegeu queixa núm. 1647/99).

Hem de recordar que les llicències el contingut de les quals constitueix alguna de les infraccions urbanístiques greus han de ser revisades dins els quatre anys posteriors a la data de la seva expedició per la corporació municipal que les va atorgar, per algun dels procediments previstos a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú. L'ajuntament haurà d'acordar l'enderrocament de les obres realitzades, tot això sens perjudici de les responsabilitats que siguin exigibles.

Entre les infraccions greus definides pel Decret legislatiu 1/1990 esmentat, hi ha l'incompliment de les normes relatives a parcel·lacions, ús del sòl, alçària, volum i situació de les edificacions i ocupació permesa de la superfície de les parcel·les.

D'acord amb el que disposa l'article 88, del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, els plans, normes complementàries i subsidiàries, programes d'actuació urbanística, estudis de detall i projectes, amb les seves normes, ordenances i catàlegs, són públics i qualsevol persona podrà, en tot moment, consultar-los i informar-se'n a l'ajuntament del terme a què es refereixen. Així mateix, tot administrat té dret que l'ajuntament l'informi per escrit, en el termini d'un mes a comptar des de la sol·licitud, del règim urbanístic aplicable a una finca o sector. Consegüentment, té dret a l'examen dels documents urbanístics qualsevol persona sense necessitat d'acreditar la legitimitat (vegeu queixa núm. 3032/98).

Sense deixar de referir-nos a llicències, hem de remarcar el que ja havíem dit en altres informes en relació amb les condicions que poden imposar-s'hi. La llicència d'obres es pot atorgar condicionada al dipòsit d'una garantia que asseguri l'obligació d'urbanitzar (article

81, del Decret legislatiu 1/1990). Altrament, es pot garantir la reposició dels elements urbanístics malmesos arran de les obres objecte de llicència. Però no es poden confondre aquestes dues garanties, atès que responen a objectius diferents i, per tant, no poden ser utilitzades indistintament amb una finalitat o altra, d'acord amb allò que convingui a l'ajuntament en cada cas (vegeu queixa núm. 3727/97).

L'efectivitat de l'ordenació territorial per la qual hagi optat cada ajuntament, continguda en les figures de planejament, depèn que les actuacions dels particulars s'ajustin a les normes que s'hi preveuen. Els ens locals doncs, en exercici de les seves competències en matèria de disciplina urbanística, han de supervisar les activitats privades, mitjançant el control dels projectes a l'hora d'atorgar les pertinents llicències i fent ús de les seves facultats de policia.

L'article 274, del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legislatius vigents a Catalunya en matèria urbanística, diu:

«1 Qualsevol actuació que contradigui les normes o el planejament urbanístic en vigor ha de donar lloc al fet que l'Administració competent adopti les mesures necessàries perquè es procedeixi a la restauració de l'ordre jurídic infringit i de la realitat física alterada o transformada com a conseqüència de l'actuació il·legal.

»2. En cap cas l'administració no pot deixar d'adoptar les mesures tendents a tornar a posar els béns afectats en l'estat anterior a la producció de la situació il·legal.»

En aquest sentit, els articles 254, 255 i 256 d'aquest text preveuen el procediment pel qual es canalitzarà la reacció de l'Administració davant els actes d'edificació o ús del sòl que s'efectuïn sense llicència o ordre d'execució o sense ajustar-s'hi en les condicions que s'hi assenyalen, establint uns terminis dins dels quals ha d'actuar l'Administració (vegeu queixa núm. 3705/98).

Entre les mesures adreçades a tornar a posar els béns afectats en l'estat anterior a la producció de la situació il·legal, hi ha l'execució subsidiària a càrrec de l'interessat, i no hem d'oblidar que, d'acord amb l'article 94, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu són immediatament executius. Per tot això, si en el transcurs dels dos mesos posteriors a la notificació de l'acord de suspensió de les obres o de l'ordre d'ajustar-les a la llicència o de legalitzar-les, l'interessat no actua de forma voluntària, l'ajuntament acordarà l'enderroc de les obres a càrrec de l'infractor (vegeu queixa núm. 1997/98).

Tanmateix, l'obligació que tenen els propietaris de finques de mantenir-les en condicions de seguretat, salubritat i ornat públic té un límit: la situació de ruïna de les edificacions. L'estat de ruïna ha de ser declarat per l'ajuntament competent per raó del territori, ja sia d'ofici ja sia a instància de part. Si bé, en tractar-se d'un expedient en el qual han d'intervenir tots els interessats i s'han de valorar les alegacions i les proves aportades per concloure el caràcter tècnic o econòmic de la ruïna, és de tramitació lenta, s'ha de valorar per aplicar amb

rigor els terminis previstos per la llei el perill que suposa pels drets i interessos de les terceres persones afectades, la situació de deteriorament de la construcció afectada (vegeu queixa núm. 84/97).

Queixa núm. 807/99

La suspensió dels efectes d'una llicència

La senyora X. plantejà la seva queixa al Síndic de Greuges atesa l'actuació de l'Ajuntament de Lluçà, en relació amb una llicència d'obres que li havia estat concedida.

El 21 de març de 1998, la promotora va sol·licitar una llicència d'obres per reformar la coberta i la façana d'un habitatge familiar entre mitgeres al terme municipal de Lluçà. El Ple de l'ajuntament de data 3 d'abril de 1998 li va atorgar aquesta llicència.

No obstant això, en una altra sessió del mateix Ple, el maig de 1998, s'acordà suspendre els efectes de la llicència d'obres perquè el projecte que havia presentat la senyora X no s'ajustava, quant a l'alçada de l'edificació, a les futures normes urbanístiques, en aquell moment en tràmit d'estudis previs a l'aprovació inicial.

El juny de 1998, el Ple municipal va acordar atorgar la llicència d'obres sense exigir l'alçada proposada per l'arquitecte redactor de les normes subsidiàries, però a condició que es refés el projecte en el sentit de fixar una menor alçada interior i de conservar al màxim l'estructura original de la façana.

Amb posterioritat a aquest acord, el 7 de novembre de 1998, es va publicar en el *Butlletí Oficial de la Província* la suspensió de les llicències, prèvia a l'aprovació inicial de les Normes subsidiàries del municipi, que es va produir el 6 de març de 1999.

Així mateix, el 2 de març de 1999 s'incoà el procediment de revisió d'ofici de la llicència concedida, es demanà el pertinent dictamen a la Comissió Jurídica Assessora i s'acordà la suspensió de les obres.

Analitzada la successió cronològica d'aquestes actuacions, el Síndic de Greuges va considerar, i així ho va manifestar a l'Ajuntament de Lluçà, que la interessada tenia una llicència concedida el 3 d'abril de 1998 i, per tant, no existia cap impediment per començar les obres autoritzades, en primer lloc, perquè les previsions quant a les futures normes de planejament no eren encara d'aplicació i, en segon lloc, perquè la suspensió de l'atorgament de llicències es va fer amb posterioritat a la concessió de la llicència.

D'altra banda, si l'ajuntament va considerar que la llicència havia estat atorgada erròniament, el que hauria hagut de fer per evitar-ne els efectes era procedir a revisar-la d'ofici, com finalment, i transcorreguts deu mesos des de la concessió, es va acordar.

Conseqüentment, el Síndic de Greuges va considerar irregular les actuacions de l'Ajuntament de Lluçà fins al moment en què va acordar incoar el procediment de revisió d'ofici de la llicència, sense entrar a considerar si es donaven els motius per declarar-ne la nul·litat.

Altrament va recordar a l'ajuntament, d'acord amb el paràgraf tercer i últim de l'article 16 del Reglament de serveis de les corporacions locals, la possibilitat d'indemnitzar l'afectada pels danys i perjudicis soferts.

Després de la resolució del Síndic de Greuges sobre aquest assumpte, el setembre de 1999 la promotora de la queixa ens va comunicar que li constava que la Comissió Jurídica Assessora havia tramès el seu dictamen a l'ajuntament durant el mes d'agost i, atesos els perjudicis que estava patint en tenir l'obra paralitzada, va demanar la intervenció del Síndic per tal d'agilitar la resolució de l'ajuntament.

Sol·licitat el dictamen al mateix Ajuntament de Lluçà i un cop comprovat l'informe desfavorable de l'expedient de revisió incoat, el Síndic de Greuges es va adreçar a l'ajuntament per tal de suggerir que s'emetés a la major brevetat possible la resolució pertinent, aixecant la suspensió de les obres emparades per llicència.

Finalment, l'Ajuntament de Lluçà va informar el Síndic que al Ple municipal del dia 6 d'octubre de 1999 es va acordar aixecar la suspensió de les obres i arxivar l'expedient de revisió d'ofici de la llicència.

Queixa núm. 2646/98

L'atermenament d'un sobrant de via pública

La senyora X. es va queixar al Síndic de Greuges per la lentitud de l'Ajuntament de Tona a tramitar un expedient d'atermenament d'un sobrant de via pública que afectava la seva finca. Segons acreditava la promotora, el 31 de març de 1995 es va acordar la incoació de l'esmentat expedient i, des de llavors, no s'havia dut a terme cap més actuació municipal.

En resposta a la petició d'informe del Síndic de Greuges, l'Ajuntament de Tona va comunicar que després d'incoar l'expedient d'atermenament del camí, es va intentar que els propietaris de les finques afectades es possessin d'acord en relació amb la fixació dels límits de les respectives propietats.

Davant la impossibilitat d'arribar a un consens, el 20 de gener de 1998 l'ajuntament va aixecar acta d'atermenament, respecte de la qual la promotora de la queixa va presentar alegacions.

Atès el temps transcorregut des de l'última actuació municipal, el Síndic de Greuges va suggerir a l'Ajuntament de Tona que dictés l'acord resolutori d'atermenament, al qual es refereix l'article 142, del Decret 336/1988, del 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals, per tal que les parts implicades puguin defensar els seus interessos interposant les accions oportunes.

L'Ajuntament de Tona va acceptar el recordatori de deures legals del Síndic de Greuges.

Queixa núm. 1647/99

Una llicència d'obres municipal contrària a un pla director

El senyor X. es va queixar al Síndic de Greuges perquè, tot i que l'Ajuntament d'Amposta li havia concedit una llicència d'obres per construir un magatzem agrícola en una finca situada entre el curs de l'Ebre i el canal de Carles III, l'edificació havia estat paralitzada pel Servei de Costes de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, perquè es trobava en part de la zona de servitud de protecció de costes i, per tant, necessitava la pertinent autorització del servei esmentat. Altrament, i per aquest mateix motiu, se li havia tramitat un expedient sancionador i se li havia imposat una multa.

D'altra banda, el promotor, que havia sol·licitat la preceptiva autorització del Servei de Costes, tenia constància d'una comunicació del cap del Servei Territorial de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme a Tarragona al cap del Servei de Costes, per la qual s'informava que l'emplaçament proposat per a la construcció de la nau es troba afectat per la reserva de sòl feta pel Pla director del Delta de l'Ebre, per a la implantació de la dàrsena de resguard del canal de navegació de Carles III al seu extrem nord.

No obstant això, actualment l'Ajuntament d'Amposta conjuntament amb la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme havia estudiat un nou emplaçament que permet mantenir el traçat històric del canal de navegació i aproximar la dàrsena al nucli urbà, convertint-lo en una peça del desenvolupament dinamitzador residencial i turístic.

El resultat d'aquest nou replanteig és un Pla especial per a la revisió d'una dàrsena fluvial, elaborat pels serveis tècnics d'aquesta direcció, actualment en tràmit a l'Ajuntament d'Amposta. L'aprovació del referit document urbanístic suposaria la desafectació de la parcel·la del promotor.

Vist tot això, el Síndic de Greuges es va adreçar a l'Ajuntament d'Amposta sol·licitant informe sobre la llicència d'obres concedida sense la preceptiva autorització, i al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en relació amb la tramitació de l'expedient sancionador i la incidència que podia tenir el comunicat esmentat en l'autorització sol·licitada per l'interessat.

L'Ajuntament d'Amposta va respondre al·legant que, entre altres condicions, la llicència d'obres estableix que s'atorgava sens perjudici de l'obtenció d'altres autoritzacions d'administracions competents en la matèria.

Quant al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, va manifestar al Síndic de Greuges que l'expedient sancionador s'havia tramitat d'acord amb el que estableixen els articles 26, i 91 2 e), de la Llei de costes, i la sanció imposada, d'acord amb l'article 183, b) del Reglament general de la Llei de costes.

Pel que fa a l'afectació dels terrenys pel Pla director del Delta de l'Ebre, mentre no es modifiqui, impedeix l'atorgament de l'autorització esmentada.

Atès el contingut dels esmentats informes, el Síndic de Greuges va recordar a l'Ajuntament d'Amposta que, d'acord amb l'article 20, del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprovà la refosa dels textos legislatius vigents a Catalunya en matèria urbanística, els plans directors de coordinació vinculen tant l'Administració com els particulars, i les entitats locals han d'ajustar el planejament municipal a les seves determinacions. Així doncs, es podria considerar que la llicència d'obres atorgada era contrària a les normes urbanístiques vigents i, consegüentment, havia de ser objecte de revisió.

Tanmateix, vist l'acord de les administracions competents de modificar el Pla director, el Síndic de Greuges suggerí a l'Ajuntament d'Amposta que estudiés la possibilitat d'atorgar una llicència a precari, instant del Servei de Costes una autorització provisional de les obres de construcció del magatzem agrícola, sempre que el projecte compleixi les altres condicions urbanístiques requerides.

D'altra banda, el Síndic de Greuges també va suggerir al Departament de Política Territorial i Obres Públiques d'estudiar la possibilitat de concedir aquesta autorització provisional.

En el moment de tancar la redacció del present informe no s'ha rebut resposta als nostres suggeriments.

Queixa núm. 3032/98

L'interès legítim per consultar documents urbanístics

El senyor X. es va queixar al Síndic de Greuges per la manca de resposta de l'Ajuntament de Sant Pere de Vilamajor a les seves sol·licituds per examinar la documentació relativa a una urbanització on té uns terrenys.

L'Ajuntament de Sant Pere de Vilamajor va respondre a la sol·licitud d'informe del Síndic de Greuges al·legant que s'oferí la possibilitat d'examinar i consultar la documentació requerida a les persones que van acreditar un interès legítim suficient.

El Síndic de Greuges va recordar a l'ajuntament que tots els documents de contingut urbanístic relacionats amb el planejament són públics i qualsevol persona pot, en tot moment, consultar-los i informar-se'n.

A hores d'ara, l'Ajuntament de Sant Pere de Vilamajor no ha respost al recordatori de deures legals del Síndic de Greuges.

Queixa núm. 3727/97

Execució d'unes obres d'urbanització

L'escrit de queixa formulat per la senyora X. feia referència a diverses qüestions relatives a una urbanització de Cabriels. De tots els assumptes plantejats, l'únic inicialment documentat era el relatiu a la potabilitat de l'aigua.

Per aquest motiu la sol·licitud d'informe del Síndic de Greuges es va centrar en aquesta qüestió. Arran de l'informe rebut de l'Ajuntament de Cabriels a petició del

Síndic de Greuges es deduïa que, de fet, aquest problema ja no existia.

Després de rebre l'esmentat informe municipal, i en relació amb l'assumpte sobre les quotes de manteniment, al qual es referia l'escrit de queixa, la promotora va fer a mans del Síndic la documentació que acreditava la qüestió següent.

En sol·licitar la promotora l'oportuna llicència per construir dos habitatges en unes parcel·les de què és propietària, va dipositar 183.363 pessetes en garantia de l'arranjament dels possibles danys que es podrien produir en les voreres, que en realitat l'empresa promotora de la urbanització no havia construït encara.

El febrer i el març de 1992, un cop edificats els habitatges, la interessada va sol·licitar la devolució del dipòsit, a la qual cosa es va negar l'ajuntament, al·legant la no execució de les voreres.

El juliol de 1992, se signà un conveni entre l'empresa promotora i l'ajuntament, pel qual s'assegurava l'execució de les obres d'urbanització pendents amb un dipòsit bancari. Segons sembla, el desembre de 1992, tal com consta en un escrit de l'alcaldia, el projecte d'esmena de les mancances de la urbanització ja s'havia encarregat a l'arquitecte. Davant d'això, el 8 de novembre de 1992, la senyora X va tornar a sol·licitar la devolució del dipòsit.

Mitjançant resolució de l'ajuntament de 10 de desembre de 1992, no tan sols es denegà la devolució, sinó que s'ordenà a l'afectada l'execució de les voreres, la qual cosa és incomprendible, atès que en principi aquesta obra hauria d'haver estat inclosa en el projecte encarregat a l'arquitecte.

La interessada presentà recurs contenciós administratiu contra aquesta ordre. La consegüent sentència del Tribunal Superior de Justícia no va entrar en el fons de l'assumpte tot entenent que l'acte impugnat era reproducció d'un d'anterior ja esdevingut ferm.

Sol·licitat novament informe, l'Ajuntament de Cabriels comunicà al Síndic de Greuges que l'entitat urbanística de conservació de la urbanització s'havia fet càrrec de l'acabament de les obres d'urbanització, i en aquest concepte havia girat les corresponents quotes que la senyora X. tenia impugnades i avalades, aval que havia intentat executar l'organisme autònom de gestió tributària. No obstant això, les voreres no estaven fetes.

El Síndic de Greuges, en comprovar que la promotora tenia dipositades 183.363 pessetes a l'ajuntament, el qual a més a més, disposava de la garantia del promotor, i era obligada a fer les voreres i, tanmateix, a pagar, pel mateix concepte entre d'altres, a l'entitat urbanística de conservació, va advertir l'Ajuntament de Cabriels que hauria de decidir si mantenia el dipòsit fet l'any 1990 i, en el seu cas, l'ordre d'execució de les voreres en la part que correspon a la senyora X, o si retornava el dipòsit, anul·lava l'ordre d'execució i mantenia el càrrec de les quotes d'urbanització amb la corresponent obligació de l'entitat urbanística de conservació d'executar les voreres, de la qual s'hauria d'eximir la interessada.

Altrament, es va recordar a l'Ajuntament de Cabrils que la finalitat de l'aval, al qual anava condicionada la llicència d'obres, no era pas de realitzar obres d'urbanització, sinó garantir l'arranjament dels danys que es poguessin causar a la via pública.

L'Ajuntament de Cabrils en el moment de finalitzar la redacció del present informe, no ha respost al recordatori de deures legals del Síndic de Greuges.

Queixa núm. 3705/98

El respecte dels terminis establerts per la llei per a la restauració de la realitat física alterada

La senyora X. va denunciar unes obres que es feien en una finca veïna i que no s'ajustaven a la llicència concedida per l'Ajuntament de Castelló d'Empúries, i va sol·licitar-ne la suspensió.

L'1 de juny de 1998 l'ajuntament va notificar a la denunciante la incoació d'un expedient de restauració de la realitat física alterada i, el 5 de juny de 1998, l'ordre de suspensió i de legalització de les obres en el termini de dos mesos.

Atès que, transcorregut amb escreix el termini concedit, l'infractor no solament no havia sol·licitat l'oportuna legalització ni havia procedit a la restauració de la realitat física alterada, sinó que tampoc havia respectat l'ordre de suspensió de les obres, que, d'altra banda, ja havien finalitzat, davant de la inactivitat de l'ajuntament, la senyora X. formulà aquesta queixa al Síndic de Greuges.

El Síndic va demanar a l'Ajuntament de Castelló d'Empúries informació sobre la manca d'execució de la resolució municipal de disciplina urbanística de data 5 de juny de 1998.

El 27 de juliol de 1999, l'esmentat ajuntament va comunicar al Síndic de Greuges que, d'acord amb l'article 254 del Decret legislatiu 1/1990, del 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legislatius vigents a Catalunya en matèria urbanística, no s'havia incomplert el deure de restauració de l'ordre urbanístic infringit, sinó que s'estava respectant el termini de dos mesos establert per l'esmentat article.

Atès que a l'informe municipal no es feia referència a les actuacions anteriors a la resolució del 5 de juny de 1998, el Síndic de Greuges va recordar a l'Ajuntament de Castelló d'Empúries que, transcorreguts els dos mesos al quals fa referència l'article 254 del Decret legislatiu esmentat, sense que l'interessat sol·licités llicència o ajustés les obres a les condicions que s'haguessin determinat, l'Administració competent, en aquest cas, l'ajuntament, tenia l'obligació d'acordar l'enderroc de les obres, a càrrec de l'interessat.

L'Ajuntament de Castelló d'Empúries no ha respost al recordatori de deures legals del Síndic de Greuges, en el moment de finalitzar la redacció del present informe.

Queixa núm. 1997/98

Incompliment dels terminis en un expedient de disciplina urbanística

La senyora X. es va adreçar al Síndic de Greuges per comunicar-li que havia presentat una denúncia davant l'Ajuntament de Castellar del Vallès, per la construcció d'un cobert il·legal en una finca veïna. Arran d'aquesta denúncia, l'ajuntament va dictar un Decret el 26 de maig de 1998, pel qual ordenava la suspensió immediata de les obres i la legalització del cobert en el termini de dos mesos des de la notificació de la resolució a l'interessat.

Passats quatre mesos des de la notificació de l'esmentat decret, la senyora X. no tenia coneixement que l'ajuntament hagués efectuat cap altra actuació. Atès això, el Síndic de Greuges va sol·licitar informe a l'Ajuntament de Castellar del Vallès.

L'esmentada entitat local ens va comunicar que el 7 d'octubre de 1998, i arran d'un informe dels serveis tècnics municipals, es va requerir l'infractor perquè legalitzés les obres realitzades sense la preceptiva llicència.

Així doncs, el Síndic de Greuges va recordar a l'Ajuntament de Castellar del Vallès que, passats dos mesos des de la notificació de l'ordre de legalització, l'ajuntament havia d'ordenar l'enderroc i procedir a l'execució subsidiària a càrrec de l'interessat, en cas d'incompliment.

L'ajuntament va comunicar al Síndic de Greuges que, d'acord amb el seu recordatori de deures legals, l'11 de maig de 1999 es va ordenar l'enderroc en el termini de quinze dies de les obres construïdes il·legalment, advertint l'infractor que en cas contrari es procediria a l'execució subsidiària el dia 1 de juny de 1999.

Atès que la senyora X. va comunicar al Síndic que en la data prevista no s'havia enderrocat el cobert, ni voluntàriament pel propietari ni subsidiàriament per l'Administració, el Síndic de Greuges va creure oportú reiterar el seu recordatori de deures legals.

A hores d'ara, el Síndic de Greuges no ha rebut resposta de l'Ajuntament de Castellar del Vallès.

Seguiment de la queixa núm.84/97

(pàgina 2156 del BOPC núm., 266, de 20 de març de 1998)

La llarga història d'una declaració de ruïna total d'un edifici

L'any 1992, la senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges per denunciar la inactivitat de l'Ajuntament de Badalona en relació amb l'estat de ruïna i abandó en què es trobava un edifici veí al seu domicili. L'ajuntament va decretar la demolició de l'immoble el 20 de juliol de 1989, però només se'n va enderrocar una part.

El Síndic de Greuges, en aquell moment, i vist el contingut de l'informe tramès, va recordar a l'ajuntament que, en virtut del principi d'unitat predial aplicable a aquest cas, no es podia declarar la ruïna parcial de l'edi-

fici i, per tant, suggerí de procedir a l'enderroc total de la finca. Aquest recordatori va ser acceptat per l'Ajuntament de Badalona.

No obstant tot això, el 1997, la senyora X es va tornar a adreçar al Síndic de Greuges per denunciar que, fins llavors, no s'havia enderrocat l'edifici ni s'havien pres mesures per reforçar-ne l'estructura, amb el consegüent perill d'ensorrament.

L'Ajuntament de Badalona, en resposta a la sol·licitud del Síndic de Greuges va informar que, mitjançant Decret del 9 de juny de 1997, es va obrir el tràmit d'audiència en el procediment de declaració de ruïna de l'edificació.

Atès això, el Síndic de Greuges va recordar a l'ajuntament que els veïns feia més de cinc anys que denunciaven l'estat en què es trobava la propietat en qüestió, per la qual cosa calia tramitar l'expedient de ruïna amb la major celeritat possible, respectant, però, els terminis establerts per la llei, per tal d'evitar possibles danys.

L'Ajuntament de Badalona va comunicar al Síndic de Greuges que el 3 de novembre de 1997 va ser declarada la ruïna de l'edifici i se'n va ordenar l'enderroc. L'ordre va ser degudament complerta, i avui el solar està degudament tancat.

3. EL PROCÉS URBANITZADOR

Una vegada determinats pel planejament municipal els terrenys pendents d'urbanitzar, ja siguin en sòl urbà o sòl urbanitzable, s'han de gestionar per un dels sistemes –compensació, cooperació o expropiació–, previstos per la normativa urbanística.

El Síndic de Greuges ja s'ha referit en altres informes a les entitats urbanístiques de conservació. La funció d'aquestes entitats urbanístiques col·laboradores se circumscriu a la conservació de les urbanitzacions acabades mentre els ajuntaments capaciten els seus pressupostos per suportar l'increment de les despeses derivat de la recepció de la urbanització i de la municipalització dels seus serveis.

A la pràctica, la creació de la major part d'entitats urbanístiques de conservació respon a un altre motiu. Al promotor, després de vendre la major part de les parcel·les i amb el transcurs dels anys, se li fa feixuga la càrrega d'urbanitzar. Els ajuntaments, davant l'incompliment del promotor, es troben amb urbanitzacions amb algun servei, malmès pel pas del temps, però inacabades. I finalment, els propietaris afectats estan cansats d'esperar que es doti de serveis les seves parcel·les i de la inactivitat del promotor i de l'ajuntament davant les seves reclamacions.

La solució a aquest problema és la constitució d'una entitat urbanística de conservació, que de vegades inclou el mateix promotor, gestionada pels propietaris i tutelada per l'ajuntament. Si hi ha avinença entre els propietaris perquè estan units pel seu propi interès davant l'objectiu d'urbanitzar, i l'ajuntament i el promotor col·laboren en aquesta tasca comuna, l'entitat funciona com una junta de compensació perquè, a més de

conservar i, de vegades, refer les obres acabades, duu a terme la resta d'urbanització.

Però, i aquest és el motiu pel qual alguns propietaris adrecen la seva queixa al Síndic de Greuges, quan hi ha desacords interns o l'entitat urbanística de conservació és inoperant, es planteja la manca de cobertura legal d'aquesta via de solució pràctica.

D'acord amb la normativa urbanística vigent, per legalitzar aquesta situació l'ajuntament ha de fer marxa enrere i començar de zero, seguint els tràmits següents:

1. Procedir a la dissolució de l'entitat i a la consegüent liquidació que suposarà el cobrament de crèdits i el pagament de deutes. L'ajuntament, com a Administració actuant, haurà d'intentar per la via del constrenyiment o per expropiació el cobrament dels membres morosos. Si hi ha romanent, es distribuirà entre els propietaris membres de l'entitat.

2. Quant a la constitució de la junta de compensació, en el seu cas, d'acord amb el que estableix el Reglament de gestió urbanística, s'advertirà als propietaris amb notificació individual del termini establert per presentar els estatuts i les bases de funcionament. De vegades, aquesta solució és inviable, atès el desacord existent entre els parcel·listes afectats.

3. Quant al possible canvi del sistema de compensació pel de cooperació, s'haurà de subjectar, com preveu el Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, primer a l'aprovació inicial del canvi del sistema, que se sotmetrà a informació pública i citació personal del propietaris inclosos en la unitat d'actuació, i finalment, a l'aprovació definitiva. Per a l'efectivitat del canvi de sistema, l'aprovació definitiva s'ha de publicar en el *Butlletí Oficial de la Província*.

El problema s'agreuja si els membres de la junta rectora de l'entitat urbanística de conservació han dimitit (vegeu queixa núm. 432/98). En aquest cas, es planteja el dubte sobre qui ha de dissoldre l'entitat. Habitualment, els estatuts d'aquestes entitats estableixen que els càrrecs poden ser dimitits en qualsevol moment comunicant-ho a la junta de delegats, però no cessen fins que aquesta designi provisionalment un successor, per tal de garantir la continuïtat en les activitats de la junta rectora. Les vacants produïdes per qualsevol causa s'han de proveir per nomenament de la junta de delegats amb caràcter provisional i els càrrecs seran ratificats o modificats per assemblea general. Si tots els propietaris membres de la junta han dimitit, només quedarà el representant municipal, al qual correspondrà el nomenament provisional dels nous delegats.

Un altre problema plantejat al Síndic de Greuges (vegeu queixa núm. 1037/98) és la inconcreció o desacord quant als límits dels termes municipals i els seus efectes en la urbanització dels terrenys fronterers. En aquests casos, la manca de coordinació entre els ajuntaments per l'existència d'un conflicte quant a interessos municipals repercuteix en l'activitat dels ciutadans particulars, en tant que els pot impedir el gaudi de determinats serveis o l'obtenció de les pertinents llicèn-

cies. Atès que normalment són poques les persones afectades, i els interessos municipals poden ser difícils de conjuminar, aquestes situacions es perllonguen en el temps.

Hem de recordar que, d'acord amb l'article 32, del Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprovà el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals, els ajuntaments tenen la facultat de promoure la delimitació, l'atermenament i l'amollonament o fitació dels seus termes municipals.

L'expedient de delimitació és acordat per l'ajuntament en ple. En aquest acord s'ha de reflectir el motiu i l'objecte de delimitació i s'ha de nomenar una comissió constituïda per l'alcalde, dos regidors, el secretari de la corporació i un tècnic.

Aquest acord s'ha de comunicar al municipi afectat, el qual ha de nomenar, per acord plenari, en el termini de dos mesos a comptar des de la data de recepció de la comunicació, una comissió igual que l'esmentada més amunt.

En cas de disconformitat inicial entre els municipis, el Departament de Governació i Relacions Institucionals fixarà la data d'iniciació de les operacions de delimitació.

La defensa de l'interès general municipal no ha de comportar un gravamen per als interessos particulars, atès que la llei estableix un sistema de resolució d'aquests conflictes.

El Síndic de Greuges també ha rebut queixes en relació amb la manca d'execució del planejament en casos en què es qualifiquen de vials certs camins de titularitat privada que donen accés a diverses finques. El conflicte sorgeix quan el propietari que pretén ser el titular del camí priva el pas dels altres veïns (vegeu queixes números 362/99 i 2179/98).

S'ha de tenir en compte que l'aprovació de plans d'ordenació urbana implica la declaració d'utilitat pública de les obres i la necessitat d'ocupació dels terrenys i edificis corresponents als fins d'expropiació (article 98, del Decret Legislatiu 1/1990, del 12 de juliol, pel qual s'aprovà la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística).

No obstant això, cal no oblidar tampoc que si el vial forma part d'un polígon o unitat d'actuació pendent de reparcel·lar, s'ha de fer primer el repartiment de les càrregues o beneficis que corresponen a tots i cadascun dels propietaris afectats, instrumentat amb el corresponent projecte de compensació o de reparcel·lació i impulsant el sistema d'urbanització que s'hagi determinat en el planejament.

A l'informe corresponent a l'any 1998, el Síndic de Greuges ja va palesar els perjudicis que suposa per als propietaris l'afectació de terrenys per assegurar l'ordenació territorial prevista en el planejament que després no s'executa per manca de recursos de l'Administració actuant.

Tanquem aquestes consideracions amb una referència al seguiment de la queixa núm. 2138/98. El Síndic de Greuges ha de recordar a les administracions compe-

tents que, en dur a terme el procés urbanitzador, han de tenir present la capacitat econòmica dels propietaris afectats, buscant solucions per facilitar el pagament de les quotes d'urbanització d'acord amb els mitjans econòmics de les famílies afectades.

Queixa núm. 432/98

Les funcions d'una entitat urbanística de conservació

En el primer contacte amb aquesta Institució, el senyor X. va plantejar al Síndic la seva queixa per la manca de registre de la modificació dels estatuts d'una entitat urbanística de conservació, d'una urbanització al terme municipal del Bruc.

L'informe tramès per l'Ajuntament del Bruc a petició del Síndic de Greuges indicava que el 15 de juliol de 1998 s'havia dictat una resolució de l'alcaldia mitjançant la qual s'elevava a definitiva l'aprovació inicial de data 25 de març de 1994, de modificació dels estatuts de referència, i que se n'havia donat trasllat a la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme perquè fos inscrita en el registre d'entitats col·laboradores.

Mentrestant, el promotor va informar el Síndic de Greuges que el 15 de juliol de 1998, els membres de la Junta rectora havien presentat la dimissió davant l'ajuntament.

La situació actual de la urbanització, amb obres executades pel promotor i per l'entitat de conservació, altres obres pendents d'executar i l'estat de comptes de l'entitat amb deutes pendents per part de propietaris, aconsellava trobar una solució per arribar a l'acabament de les obres d'urbanització, clarificant les responsabilitats de promotor, propietaris i ajuntament.

Per tot això, l'Ajuntament del Bruc, segons va informar el senyor X., en el ple del 23 de desembre de 1998, va aprovar la següent proposta:

– Alliberar els propietaris de l'obligació assumida per al manteniment i conservació de la urbanització, que era assumida per l'ajuntament.

– Traslladar la qüestió relativa a la dissolució de l'entitat urbanística de conservació a la mateixa entitat, per tal que es procedís d'acord amb el que disposen els seus estatuts.

– Requerir el promotor i el propietari perquè en el termini màxim de dos mesos constitueixin la junta de compensació per acabar les obres pendents d'executar, amb l'avertiment que, en cas d'incompliment, l'ajuntament iniciarà els tràmits pel canvi de sistema al de cooperació.

– Quant al promotor, requerir-lo perquè en el termini d'un mes reparés totes les obres executades que no podien ser rebudes per manca de condicions, amb l'avertiment que, si no complia l'ordre, es procediria a l'execució forçosa.

El Síndic de Greuges, en considerar que la funció de les entitats urbanístiques de conservació és precisament la conservació i el manteniment d'una urbanització ja realitzada, va creure que calia replantejar la situació jurídica de la urbanització, seguint el següent procés:

Quant a la dimissió de la junta rectora i dissolució de l'entitat urbanística de conservació, les vacants produïdes per dimissió havien de ser cobertes per nomenament del representat municipal.

Posteriorment, s'ha de procedir a la dissolució de l'entitat i consegüent liquidació.

– S'advertirà els propietaris, amb notificació individual, el termini establert per presentar els estatuts i les bases de funcionament de la Junta de Compensació.

– Quant al possible canvi del sistema de compensació pel de cooperació, s'haurà de subjectar al que disposa el Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legislatius vigents a Catalunya en matèria urbanística.

L'Ajuntament del Bruc va acceptar el recordatori de deures legals del Síndic de Greuges i inicià els tràmits indicats.

Queixa núm. 1037/98

Incidència en l'urbanisme de la delimitació dels municipis

El Síndic de Greuges va rebre l'escrit de queixa del senyor X, en relació amb unes parcel·les de propietat seva situades en els límits entre els termes del Vendrell i de Bellveí.

L'aprovació definitiva del Pla parcial (PP) «Ampliació Oasis» del Vendrell va ser suspesa per la Comissió d'urbanisme de Tarragona el 23 d'octubre de 1979, fins que es justificués la irregularitat de la línia divisòria dels termes del Vendrell i Bellveí, ja que afectava el límit del Pla parcial.

Arran d'això, els promotors del planejament van presentar una nova versió del PP que modificava l'àmbit territorial i que va ser aprovada definitivament el 25 de març de 1981, deixant fora les finques situades al marge del carrer Apelles Mestres.

La parcel·la del senyor X, situada en els terrenys que van quedar fora de l'àmbit territorial del Pla parcial, en haver-se executat la urbanització al carrer Apelles Mestres, compten avui dia amb tots els serveis, per la qual cosa podrien considerar-se solars amb dret a edificar.

No obstant això, en ser una zona de titularitat municipal discutida, el promotor de la queixa no pot gaudir de llicència d'obres ni de l'Ajuntament del Vendrell ni del de Bellveí.

Segons va informar l'Ajuntament del Vendrell al Síndic de Greuges, per resoldre aquest conflicte, l'any 1997 el municipi esmentat va trametre a l'Ajuntament de Bellveí tota la documentació relativa a aquest assumpte i va sol·licitar la seva col·laboració per tal de resoldre aquesta situació, d'acord amb allò que disposa el Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals, però no en va obtenir resposta.

Altrament, l'Ajuntament del Vendrell intentà desxifrar les actes de delimitació que havia tramès l'Institut Car-

tròfic, per tal de poder determinar els límits exactes del Vendrell.

Atès això, el Síndic de Greuges es va adreçar a l'Ajuntament de Bellveí per demanar informació sobre les actuacions que s'havien dut a terme en la línia de col·laborar amb l'Ajuntament del Vendrell, per tal de resoldre aquest conflicte.

Segons es desprèn de l'informe de l'Ajuntament de Bellveí, el 1989 es va fer una inspecció sobre el terreny, a càrrec de tècnics de tots dos municipis. Així mateix, es va fer una reunió entre els dos alcaldes en la qual es va acordar fer un càlcul de la superfície que hi havia a la urbanització Oasi i Baronia per poder fer un intercanvi de terrenys al més equitatiu possible. Després d'aquesta reunió, l'Ajuntament de Bellveí no acreditava haver realitzat cap altra actuació, tot i que manifestava l'interès a resoldre aquest assumpte.

Vist això, el Síndic de Greuges va recordar a l'Ajuntament de Bellveí els tràmits necessaris per delimitar els termes municipals, d'acord amb el que disposa l'article 32 del Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals, i va suggerir que, per evitar els perjudicis que comporta als particulars propietaris de les finques afectades la manca d'acord entre els dos municipis, hi hagués una col·laboració activa de l'ajuntament esmentat en la resolució d'aquest conflicte.

A hores d'ara, la resolució del Síndic de Greuges està pendent de resposta.

Queixa núm. 362/99

La titularitat d'un camí

El senyor X. va plantejar al Síndic de Greuges, mitjançant escrit de queixa, una qüestió referent a la titularitat d'un camí al terme municipal d'Esparreguera.

El promotor de la queixa és propietari d'uns garatges que tenen accés a l'esmentat camí, que sempre havia estat d'ús públic i actualment és considerat vial pel planejament vigent. D'acord amb això, l'ajuntament fa temps que havia concedit els corresponents guals, i en aquest concepte havia cobrat les taxes establertes per les ordenances fiscals.

No obstant tot això, es va plantejar un conflicte amb els veïns propietaris de les finques veïnes perquè a les seves escriptures constava com a camí privat.

Arran d'aquestes queixes dels veïns, l'abril de 1999 l'ajuntament va encomanar a un agent de la policia local que retirés les plaques senyalitzadores de gual.

L'Ajuntament d'Esparreguera va comunicar al Síndic de Greuges, en resposta a la seva sol·licitud d'informe, que efectivament, en les vigents Normes Subsidiàries de Planejament Municipal (NNSS) aprovades el 10 de juliol de 1985, el camí era considerat un vial, malgrat que la titularitat no és pública.

No obstant això, un cop examinades les escriptures de la comunitat de veïns i del senyor X no restava clar qui era el titular actual del camí i, consegüentment, se su-

posava que havia quedat com a part restant de la finca matriu d'on es van segregar les altres.

El Síndic de Greuges va emetre la seva resolució en el sentit de recordar a l'ajuntament que si el carrer no era de titularitat pública, la llicència de qual atorgada al promotor de la queixa era nul·la i, consegüentment, les taxes abonades per l'interessat havien estat indegudament cobrades.

Atès tot això, el Síndic va aconsellar a l'Ajuntament d'Esparreguera que endugués els mecanismes oportuns per clarificar la titularitat del camí i, una vegada determinada, atès que estava previst com a vial als instruments de planejament vigents i, per tant, declarada la seva utilitat pública, procedís a adquirir-lo per expropiació forçosa.

Altrament, fins que es pogués comprovar la titularitat privada del carrer, l'ajuntament hauria de revisar d'ofici la llicència de qual per tal de declarar-ne la nul·litat i ordenar la devolució de les quantitats cobrades indegudament en concepte de taxes.

L'Ajuntament d'Esparreguera encara no ha respost al Síndic de Greuges en relació amb el seu recordatori de deures legals.

Queixa núm. 2179/98

La lenta tramitació d'una expropiació

El senyor X. es va queixar al Síndic de Greuges pel retard en la tramitació de l'expropiació d'un camí de titularitat privada previst com a vial pel projecte de delimitació de sòl urbà de la Torre de l'Espanyol. El propietari del camí havia recorregut el projecte d'urbanització però no havia sol·licitat la suspensió del procediment expropiatori.

Sol·licitat informe a l'Ajuntament de la Torre de l'Espanyol, aquest comunica al Síndic de Greuges que l'1 d'agost de 1997 es va trametre al Butlletí Oficial de la Província, al Diari Oficial de la Generalitat i al Diari de Tarragona l'anunci corresponent a la relació de béns i drets afectats per l'expropiació, el 4 de febrer de 1998 es va notificar als interessats la celebració de l'acte d'apreuament, que es va realitzar l'11 de febrer de 1998. Atès que no es va arribar a un acord respecte el preu, el 25 de febrer de 1998 l'interessat sol·licita que se suspengui l'expropiació en tant no es resolgui el recurs contenciós administratiu interposat contra el projecte d'urbanització.

Atès això, el Síndic de Greuges va recordar a l'Ajuntament de la Torre de l'Espanyol els tràmits i els terminis previstos per l'article 26 i següents de la Llei d'Expropiació Forçosa, en relació amb la fixació del preu just de les expropiacions.

Posteriorment, l'ajuntament ha informat al Síndic de Greuges que el 10 de febrer de 1999 es va requerir a l'expropiat perquè en el termini de vint dies formalitzés la seva oferta.

No obstant això, hores d'ara la tramitació de l'expropiació continua lentament sense haver-se acordat la suspensió del procediment.

Seguiment de la queixa núm. 2138/98

(pàgina 31177 del BOPC núm. 380)

L'ajornament de les quotes d'urbanització

La comissió de veïns afectats pel projecte d'urbanització del sector industrial Sup 3, de Ponts, es va queixar al Síndic de Greuges en relació amb les fortes despeses econòmiques, difícilment assumibles per les famílies afectades en tant que residents i industrials a la vegada, que generaria l'execució íntegra i unitària de l'esmentat projecte.

L'Ajuntament de Ponts, a requeriment del Síndic de Greuges, va informar que era conscient de les fortes càrregues que derivaven del projecte d'urbanització per als propietaris afectats, però les característiques del polígon impedièren l'execució de les obres per fases. En aquest sentit, s'havia proposat un conveni per tal d'ajornar o fraccionar les quotes d'urbanització amb la finalitat de facilitar-ne el pagament.

El Síndic de Greuges va recordar a l'Ajuntament de Ponts la possibilitat de pactar ajornaments o fraccionaments en terminis superiors a tres anys, condicionats a la prestació de les garanties que es considerin adients, d'acord amb els ingressos que acreditin els subjectes passius, adaptant el conveni proposat a les circumstàncies econòmiques individuals dels afectats.

L'Ajuntament de Ponts va acceptar el suggeriment del Síndic de Greuges.

Els riscos en la salut de substàncies nocives acumulades –incloent-hi elements radioactius i elevades pol·lucions– assumeixen una gran importància a mesura que augmenta l'esperança de vida i, per tant, haurien de ser subjecte d'una especial atenció i investigació al llarg de tota la vida.

Recomanació 15 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

MEDI AMBIENT

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

En el transcurs de 1999, dins de l'àmbit de medi ambient, s'han efectuat 165 actuacions, de les quals 55 han estat consultes resoltes i 110 queixes rebudes.

Les queixes presentades pels ciutadans a conseqüència de la contaminació acústica són, com els anys anteriors, majoritàries, sobretot en relació amb les molèsties per sorolls per activitats de lleure a l'aire lliure o en locals de concurrència pública. Les molèsties provocades pels lladrucs dels gossos també són motiu comú de queixa.

En ocasions, els ciutadans consideren irregulars determinades decisions administratives de caire discrecional, en la mesura que, portades a la pràctica, impliquen haver de sofrir unes molèsties que no es consideren obligats a suportar. Això es posa de manifest amb les quei-

xes per disconformitat amb l'emplaçament dels contenidors d'escombraries, per exemple, o amb la col·locació sobre el territori de les plantes de tractament de residus.

En el transcurs d'aquest any també hem rebut queixes de ciutadans que manifesten la seva preocupació per la incidència que poden tenir en la salut les radiacions no ionitzants emeses per les antenes de telefonia mòbil i per les línies de transport elèctric d'alta tensió.

Cal també destacar les queixes presentades per col·lectius de ciutadans residents en zones properes a grans infraestructures de transports, afectats també per molèsties per sorolls.

Tipologia de les queixes

Medi Ambient i Qualitat de vida

- Molèsties per sorolls d'activitats a l'aire lliure, dels locals de concurrència pública o generats pels lladrucs dels gossos
 - Incompliment reiterat d'horaris de tancament dels locals
 - Molèsties per activitats industrials, agrícoles i ramaderes
 - Antenes de telefonia mòbil i traçat de les línies d'alta tensió
 - Emplaçament dels contenidors d'escombraries i de les plantes de tractament de residus
-

2. ACTUACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ DAVANT LES QUEIXES DELS CIUTADANS

2.1. INTRODUCCIÓ

La majoria de queixes rebudes a l'àrea de medi ambient posen de manifest les molèsties que provoca als ciutadans la contaminació acústica generada per determinades activitats, sotmeses a autorització, inspecció i control de l'Administració.

En determinades ocasions s'hi afegeixen qüestions addicionals en matèria de contaminació atmosfèrica, com molèsties per bafs, olors, fums, partícules contaminants generades per determinades instal·lacions; i, en establiments de pública concurrència, per deficiències en matèria de seguretat de les persones.

En l'àmbit que ens ocupa, quan els ciutadans s'adrecen al Síndic de Greuges es queixen, inicialment, de les molèsties produïdes per determinades activitats i, seguidament, de la manca d'actuació de l'Administració davant les queixes formulades per aquest motiu.

En ús de les atribucions que li confereix la seva llei reguladora, el Síndic s'adreça a les administracions afectades i analitza quines han estat les actuacions administratives iniciades davant les queixes dels ciutadans.

En aquest sentit, la majoria de suggeriments i recomanacions que es relaten en aquesta secció de l'Informe posen especial èmfasi en el fet que, sovint, les actuacions administratives irregulars tenen origen en l'incompliment o compliment deficient de les competències atribuïdes i les potestats atorgades, en aquesta matèria per l'ordenament jurídic a les administracions implicades.

Des d'aquesta òptica, i tenint en compte el tipus d'actuació seguida per l'Administració, podem distingir les següents situacions.

2.2. ACTITUD PERMISSIVA DE L'ADMINISTRACIÓ DAVANT DETERMINADES ACTIVITATS SENSE LLICÈNCIA

Els canvis en la realitat material de l'activitat classificada, per ampliació o reforma, també estan sotmesos a l'obtenció de la corresponent llicència municipal. En aquest sentit, si estem davant d'una activitat l'ampliació de la qual es produeix sense l'oportuna llicència, podem considerar-la clandestina.

Una reiterada jurisprudència determina l'adequació a dret dels actes administratius en virtut dels quals es clausuren les activitats l'ampliació de les quals s'ha dut a terme sense la tramitació de la preceptiva llicència municipal, fins que es convalidi aquesta omissió. Però, sovint, l'Administració és reticent a adoptar aquesta mesura de clausura, en la part amplificada no autoritzada (vegeu queixa núm. 629/99).

D'altra banda, el tancament de l'activitat no requereix la tramitació d'un expedient sancionador per part de l'Administració. Per acordar la clausura d'una activitat sense llicència, cal acreditar la inexistència de l'autorització i atorgar tràmit d'audiència a l'interessat (vegeu queixa núm. 2957/98).

Quan ens trobem davant d'una activitat sense afany de lucre, el fet que no s'obtingui un determinat benefici material no obsta a considerar-la subjecta a llicència, sempre que el seu funcionament tingui una incidència a l'entorn susceptible de qualificar-la de molesta.

Per tant, l'Administració no pot permetre l'exercici de determinades activitats, ni que siguin promogudes per entitats culturals, que provoquen molèsties per sorolls als veïns, sense estar en disposició de la llicència corresponent i sense haver efectuat la visita de comprovació favorable (vegeu queixa núm. 3068/98).

Queixa núm. 629/99

Molèsties ocasionades per l'ampliació d'una activitat de fusteria

Tres veïns de Santpedor formularen una queixa al Síndic exposant la manca d'actuació de l'ajuntament d'aquest municipi davant les denúncies presentades per ells mateixos a causa de les molèsties produïdes pel funcionament d'una activitat de fusteria que delimita amb els seus domicilis, en especial les olors, la pols i els sorolls que provoca.

Junt amb l'escrit de queixa, els promotors adreçaren al Síndic la còpia d'un acord adoptat per la corporació, notificat al titular de la fusteria en data 16 de febrer de

1998, pel que s'iniciava un expedient de suspensió i posterior clausura de l'activitat, en la part ampliada, respecte a la qual el titular no disposava de la corresponent llicència municipal, atès que no complia els paràmetres del Pla General d'Ordenació.

En resposta a la sol·licitud d'informació del Síndic de Greuges, l'alcalde comunicà que el titular de l'activitat havia fet renúncia formal a l'ampliació de la fusteria i que havia efectuat diverses gestions per traslladar la totalitat de l'activitat a un polígon industrial, en el qual havia adquirit una nau on ja es treballava amb part de la maquinària i que s'utilitzava de magatzem.

El Síndic facilità aquesta informació als promotors de la queixa, els quals manifestaren que les molèsties continuaven i que l'activitat de fusteria prosseguia en la part ampliada sense llicència municipal.

Atès tot això, el Síndic entengué que, tot i els esforços realitzats per al trasllat de la fusteria, estem davant d'una activitat l'activitat de la qual s'ha executat sense l'oportuna llicència, per la qual cosa podem considerar-la clandestina i, a més a més, no susceptible de legalització, considerant que no s'adequa als requisits urbanístics establerts al planejament.

Mitjançant resolució de data 15 de juliol de 1999, el Síndic de Greuges va suggerir a l'Ajuntament de Santpedor que, prèviament les actuacions inspectors pertinents, a fi i efecte d'esbrinar si continuava l'activitat de fusteria no emparada per llicència municipal, continués la tramitació de l'expedient iniciat per suspendre, i si esqueia clausurar, la indústria objecte de la queixa.

El 26 de novembre de 1999, l'alcalde comunicà que l'Ajuntament havia instat el titular de la fusteria a tancar l'activitat i que aquest s'havia compromès documentalment al tancament i trasllat, com a màxim el dia 30 d'abril de l'any 2000. En aquest document també consta la proposta municipal d'ordenar la clausura de l'activitat en aquesta data, en cas que no s'hagi traslladat.

El Síndic finalitzà les seves actuacions en aquest assumpte, tot recordant la necessitat de donar compliment a l'esmentada proposta municipal, si el titular de la fusteria no compleix el seu compromís en la data assenyalada.

Queixa núm. 2957/98

Retards en la tramitació d'un expedient de clausura d'una activitat clandestina

Una veïna de Santa Fe del Penedès posà en coneixement del Síndic de Greuges la manca d'actuació de l'ajuntament d'aquesta localitat davant les denúncies presentades des de l'any 1990, en relació amb el funcionament d'una granja porcina que confronta amb el domicili de la interessada i que genera fortes pudors i sorolls. Segons la promotora de la queixa, aquesta activitat s'exerceix sense la llicència municipal preceptiva.

D'acord amb la informació facilitada per la corporació, des de l'any 1994 i fins i tot abans, el municipi ja ha-

via dut a terme diverses gestions en relació amb la granja, atès que la titular exercia l'activitat sense llicència.

Aquestes gestions es concreten en diversos intents de l'Ajuntament a fi que la titular de la granja legalitzés l'activitat i adoptés les mesures correctores corresponents. Atesa la manca de col·laboració de la titular a aquests requeriments, la corporació inicià la tramitació de dos expedients sancionadors per clausurar l'activitat. Aquests requeriments han sofert diverses interrupcions i cert retard.

El Síndic féu avinent a l'Ajuntament que qualsevol activitat l'exercici de la qual exigeix la corresponent llicència d'obertura i que no l'hagi obtinguda, es pot considerar clandestina, i l'Administració competent, doncs, està facultada per acordar de clausurar-la, mentre no s'esmeni aquesta omisió.

Si bé és cert que l'Ajuntament havia acordat adoptar la mesura de clausura mitjançant la tramitació d'un expedient sancionador, el Síndic considera que el tancament de l'activitat no requereix cap expedient sancionador.

En aquest sentit, per acordar la clausura d'una activitat sense llicència, cal acreditar la inexistència d'aquesta autorització preceptiva i atorgar tràmit d'audiència a l'interessat.

A més a més, el Síndic entengué que les circumstàncies que havien provocat un excessiu retard en la gestió d'aquest assumpte exigien l'adopció de l'acord de clausura sense més dilacions, seguint els tràmits estrictament necessaris i amb un compliment escrupolós dels terminis previstos a la normativa aplicable. Això no significa que no es tingui en compte el principi de contradicció que cal observar en tot procediment administratiu, el qual és garantit mitjançant el tràmit d'audiència.

D'altra banda, el Síndic féu avinent a l'alcalde que, en qualsevol cas, l'activitat és legalitzable sempre que la titular compleixi el requisit de tramitar l'oportuna llicència.

Per tot això, en data 16 de juliol de 1999, el Síndic suggerí a l'Ajuntament de Santa Fe del Penedès que, a fi d'evitar més retards, l'acord de clausura s'adoptés de conformitat amb les precedents consideracions.

L'Ajuntament contestà que, si bé és cert que l'acord de clausura es pot executar de conformitat amb les consideracions citades, en qualsevol cas cal tenir en compte el tràmit d'audiència de l'interessat i la proporcionalitat de la mesura.

En aquest sentit, l'Alcalde comunicà que la corporació havia adoptat una resolució per la qual es requeria a la titular de la granja que procedís a la legalització de l'activitat en el termini màxim i improrrogable de dos mesos, transcorregut el qual, i en cas d'incompliment del requeriment, es procediria a la clausura immediata de l'activitat en qüestió.

La interessada va aportar tota una sèrie de documentació per legalitzar l'activitat i, en data 23 de desembre de 1999, es va dictar un nou decret d'Alcaldia pel qual es requeria a la titular l'aportació de documentació tècnica necessària per tramitar l'expedient.

El Síndic donà per finalitzades les seves actuacions en aquest assumpte, fent avinent a la corporació afectada que, tenint en compte les circumstàncies del cas, considerava necessari ser especialment estricte en relació amb el compliment dels terminis establerts en les corresponents resolucions municipals, per a la tramitació de la llicència i la legalització de l'activitat.

Queixa núm. 3068/98

Una activitat molesta, exercida sense afany de lucre, està sotmesa a llicència municipal d'activitats

Una comunitat de veïns de Barcelona presentà un escrit de queixa al Síndic de Greuges posant de manifest les contínues molèsties per sorolls ocasionades pel funcionament d'un centre cultural.

Arran de la informació facilitada per l'Ajuntament de Barcelona, el Síndic comprovà que el gener i el juliol de 1996 els serveis tècnics del districte ja havien constatat que en el centre hi havia una activitat de pràctiques de balls populars i sevillanes que provocaven sorolls molt forts als habitatges veïns.

Aquesta situació no va aturar, però, l'atorgament de la llicència d'activitats i, si bé es condicionava a l'obtenció de l'acta de comprovació favorable, l'activitat prosseguí, sense l'adopció de les mesures necessàries per minimitzar-ne les molèsties.

L'Ajuntament de Barcelona dictà diverses ordres de cessament de l'activitat i precinte del local i decretà la caducitat de la llicència d'activitats pel transcurs del termini per sol·licitar-ne la posada en marxa. Però cada cop que l'Ajuntament resolva el cessament de l'activitat, el mateix dia que es preveia precintat el centre, se suspenia l'execució de l'acte, condicionat al compliment de les mesures acordades pels representants de l'activitat i de la corporació.

Amb posterioritat, els promotors de la queixa informaren el Síndic de la persistència de les molèsties i que semblava que el centre no havia donat compliment a les mesures determinades per suspendre l'execució de l'acte de precinte.

El Síndic de Greuges considerà que estem davant d'un centre cultural que, amb caràcter permanent, realitza una activitat sense llicència que, pels sorolls que produeix, podria ser qualificada de molesta. Si bé és cert que aquesta activitat s'exerceix sense afany de lucre, no per això deixa d'estar sotmesa al Reglament d'activitats classificades, ja que el que importa no és el benefici material de l'activitat, sinó la incidència que per als veïns comporti el seu funcionament.

Així doncs, tolerar el funcionament d'una activitat mancada de la preceptiva llicència és contrari al que disposa la normativa vigent, la qual no permet l'exercici de l'activitat sense estar en disposició de la corresponent llicència i fins que s'hagi efectuat la visita de comprovació.

El Síndic també entengué que la inexecució d'un acte administratiu, com el cessament i el precinte de l'activitat podria ser equiparable a una revocació de l'acte que, pels principis de seguretat jurídica i legalitat, re-

queriria que s'acordés prèvia la tramitació del corresponent expedient, en tant que no es pot desconèixer l'existència de tercers, juntament amb els de l'afectat per l'acte, que compten amb un dret subjectiu a l'execució forçosa.

En conseqüència, el Síndic considerà que per compatibilitzar el dret a la llibertat d'associació, concretada amb el funcionament del centre com a entitat cultural sense afany de lucre, amb el dret dels ciutadans al repòs, a gaudir i fruit del seu habitatge, a una convivència adequada i a no ser víctimes de més sorolls que els autoritzats i els compatibles amb els drets afectats, caldria que l'acte de cessament i precinte de l'activitat fos objecte d'execució forçosa, sense més suspensions. Tot això sens perjudici de permetre el funcionament de l'activitat, tan bon punt fos legalitzada i s'acredités l'eficàcia de les mesures correctores per evitar l'afectació dels veïns confrontants.

El Síndic de Greuges féu avinent aquestes consideracions a l'Ajuntament de Barcelona en data 11 de maig de 1999, amb el prec que l'informés del determini adoptat. Tanmateix, el Síndic encara no ha rebut cap resposta, malgrat diverses reiteracions.

2.3. ACTIVITAT INSPECTORA I REQUERIMENT AL TITULAR PERQUÈ ADOPTI MESURES CORRECTORES

Les molèsties per sorolls que provoquen determinades activitats de lleure, sobretot les que tenen lloc durant la temporada d'estiu i a l'aire lliure, exigeixen que l'Administració sigui prudent a l'hora de concedir la corresponent llicència; que exerceixi una activitat inspectora abans de l'entrada en funcionament i quan l'activitat ja ha entrat en servei i que, si cal, en funció d'aquesta inspecció, requereixi el titular a l'adopció de les mesures correctores necessàries a l'establiment, per evitar aquestes molèsties (vegeu queixa núm. 2287/98).

Així mateix, quan, arran de les denúncies presentades pels veïns, l'exercici de l'activitat posa de manifest que les mesures correctores exigides a la llicència han esdevingut insuficients, cal adoptar-ne altres d'addicionals que minorin les molèsties (vegeu queixa núm. 1450/99).

Queixa 2287/98

Molèsties pels sorolls provocats per una carpa discoteca durant l'època estival

La senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges en nom propi i en representació d'un grup de persones afectades pels sorolls que provoca el funcionament d'una carpa discoteca inaugurada el mes de juny de 1998, al terme municipal de Begur.

De l'informe emès per l'Ajuntament a petició del Síndic de Greuges, es desprèn que fou concedida una llicència d'activitat i obertura provisional, que es deixaria sense efecte sis mesos després de la data en què fou concedida.

L'informe també relata que, durant els tres primers dies de funcionament de la carpa discoteca, el mesurament

sonomètric va posar de manifest que el nivell d'immisió a l'exterior de l'activitat incomplia l'ordenança aplicable. L'Ajuntament requerí el titular a instal·lar aparells limitadors de volum, però posteriorment no va fer cap mesurament per comprovar si els nivells obtinguts s'ajustaven a allò que estableix l'ordenança municipal en matèria de sorolls.

El Síndic opina que, atesa l'estacionalitat de l'activitat i com a mesura de caire preventiu en relació amb les molèsties per sorolls, l'Administració ha de ser especialment cautelosa a l'hora de concedir llicències per a aquests establiments.

En aquest sentit, el Síndic considerà que, abans d'atorgar la llicència, ni que fos provisional, la corporació s'ha d'assegurar que les instal·lacions reuneixen les condicions acústiques adients. Això seria una garantia de cara a resoldre «a priori», amb les mesures correctores necessàries, algunes de les potencials molèsties que es poden donar quan l'activitat està en funcionament.

Amb aquestes consideracions, el Síndic va donar per closa la seva intervenció en aquest assumpte.

El mes de maig de 1999, la reclamant es va tornar a adreçar al Síndic manifestant la seva preocupació sobre la possibilitat que, el mes de juny, es tornés a iniciar l'activitat de carpa musical i que es repetissin les molèsties per sorolls.

Aquesta nova comunicació de la promotora de la queixa provocà que el Síndic de Greuges es tornés a adreçar a l'Ajuntament interessant-se pel determini adoptat en relació amb les consideracions formulades.

En resposta a aquesta reiteració, l'Ajuntament informà el Síndic que, abans de la reobertura de la carpa discoteca, es realitzaren uns mesuraments sonomètrics que donaren uns valors respectuosos amb l'ordenança municipal de soroll. Tanmateix, es va sol·licitar la col·laboració del Departament de Medi Ambient per efectuar uns registres de so en un període en el qual s'estimava que hi hauria influència important de públic per tal d'obtenir uns valors més significatius.

El Síndic considerà que, si arran d'aquests nous mesuraments, es constata la insuficiència de les mesures correctores existents, s'hauria de procedir a la suspensió temporal de l'activitat, fins que es disposés de la llicència municipal definitiva i l'acta de comprovació favorable que acredités l'efectiva incorporació i eficàcia dels elements correctors.

Els darrers registres de so efectuats pel Departament de Medi Ambient van posar de manifest que, segons la direcció del vents o altres circumstàncies climàtiques, de forma esporàdica l'activitat podia produir molèsties als veïns.

En aquest sentit, l'Ajuntament va requerir al titular de la carpa discoteca l'adopció de noves mesures correctores. En data 10 de novembre de 1999 es va comprovar que s'havien adoptat, per la qual cosa la corporació decidí que concediria la llicència definitiva.

Tanmateix, durant l'estiu de 1999, la promotora de la queixa va seguir manifestant que les molèsties no s'havien eradicat totalment.

El Síndic donà per finalitzades les seves actuacions fent avinent i reiterant a l'esmentada corporació que, tot i haver constatat que l'Ajuntament no havia estat passiu davant les queixes dels ciutadans, el caràcter temporal del funcionament d'una carpa discoteca requeria una activitat inspectora més intensa i «a priori», i insistí en la necessitat de fer controls periòdics de l'activitat.

Queixa núm. 1450/99

Mesures correctores insuficients per eradicar molèsties per sorolls

Arran de les denúncies presentades pels veïns, a conseqüència de molèsties per sorolls i fums, l'Ajuntament de Sant Quirze del Vallès va dictar una resolució per la qual requeria els titulars d'una activitat de bar a tenir tancades les finestres que donen al carrer

Un dels veïns afectats, l'habitatge del qual és molt proper a aquest bar, es va adreçar al Síndic de Greuges manifestant que considerava insuficient la mesura correctora esmentada, en la mesura que el titular de l'activitat, sobretot en èpoques de calor, no la complia i mantenia les finestres obertes.

En el seu informe, l'Ajuntament reconeix el problema plantejat pel promotor de la queixa. El conflicte principal es produeix al menjador del bar i en època de calor, ja que els mateixos clients obren les finestres. Aquestes molèsties s'agreugen per les característiques especials de la zona. El bar està en un edifici antic, de sostres molt alts, i el carrer és estret.

D'altra banda, el Síndic constata que en un dels mesuraments sonomètrics efectuats pels serveis tècnics municipals al menjador de casa de l'interessat els resultats semblaven en principi superar els valors màxims permesos a l'ordenança municipal de sorolls.

Per tot això, per resolució de data 30 de juliol de 1999, el Síndic suggerí a l'Ajuntament de Sant Quirze del Vallès que estudiés la possibilitat de requerir al titular de l'activitat l'adopció de mesures correctores addicionals, com podia ser la instal·lació d'aparell d'aire condicionat i de doble vidre a les finestres.

En data 29 de novembre de 1999, l'alcalde dictà un decret pel qual requeria els titulars de l'activitat de bar que, en el termini de dos mesos, instal·lessin finestres fixes, que no es poguessin obrir, i amb doble vidre les que donen al carrer on resideixen els veïns que havien denunciat les molèsties.

2.4. DEMORA O INSUFICIÈNCIA DE L'ACTUACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ

En nombroses ocasions, el Síndic ha constatat que, tot i que davant de les denúncies ciutadanes les administracions implicades inicien determinades gestions, l'execució administrativa es demora excessivament en el temps i les gestions esdevenen insuficients, per la qual cosa difícilment s'aconsegueix eradicar el problema plantejat en un temps prudencial i donar-hi la solució més àgil possible, que aportí satisfacció al ciutadà afectat.

Si l'Administració, quan realitza la visita de comprovació en el cas d'una sol·licitud de llicència per canvi d'ús, constata que no s'han adoptat les mesures correctores exigides a la corresponent autorització, ha d'executar l'ordre de cessament que hagi dictat en relació amb la nova activitat sol·licitada, sens perjudici de les actuacions sancionadores iniciades i de les mesures cautelars adoptades (vegeu queixa núm. 2394/99).

D'altra banda, en el cas d'activitats exercides en establiments de concurrència pública, cal ser especialment cautelós en relació amb l'exigència de les necessàries mesures de seguretat per a les persones.

En aquest sentit, d'acord amb l'article 5.1 de la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics, els ajuntaments poden atorgar autoritzacions provisionals d'obertura sempre que això no signifiqui un risc per a les persones, la qual cosa s'ha de fer constar en l'expedient mitjançant la certificació d'un tècnic especialitzat. Aquestes autoritzacions només tenen una validesa de sis mesos i són prorrogables una sola vegada per sis mesos.

Per tant, cal interpretar aquesta opció en els termes estrictes, per la qual cosa, quan estem davant d'una activitat que té lloc en un establiment públic sense haver-hi fet la visita de comprovació favorable, i sense que constin a l'expedient els requisits esmentats al paràgraf precedent, no podem entendre que es tracta d'una activitat subjecta a una autorització provisional d'obertura, encara que el titular sigui una corporació municipal (vegeu queixa núm. 1661/99).

Queixa núm. 2394/99

L'activitat d'un pub musical disturba el descans dels veïns

El senyor X. s'adreça al Síndic de Greuges per denunciar la inactivitat de l'Ajuntament de Roses davant les reiterades denúncies presentades amb motiu de greus molèsties pels sorolls produïts a conseqüència de l'activitat d'un pub musical situat al carrer on ell resideix.

Junt amb l'escrit de queixa, el senyor X manifestà al Síndic que la titular d'aquest negoci tenia llicència per exercir una activitat de restaurant bar, però no la de pub musical.

Arran de les contínues denúncies presentades pels veïns, es van fer diversos mesuraments sonomètrics a l'esmentat establiment, pels quals es comprovà que se superaven àmpliament els límits permesos per l'ordenança reguladora de la qualitat sonora. En data 22 d'abril de 1998, la Comissió Municipal de Govern de l'Ajuntament de Roses va resoldre ordenar a la titular el cessament de l'activitat.

Amb posterioritat, la titular va sol·licitar llicència per obtenir el canvi d'ús de bar-restaurant a bar-musical-pub i, per Acord de data 7 d'abril de 1999, la Comissió Municipal de Govern va resoldre emetre un informe favorable al canvi d'ús demanat, condicionant-lo a l'adopció de determinades mesures correctores. Segons aquest acord, un cop executades aquestes adaptacions,

s'havia de sol·licitar la corresponent visita de comprovació per tal d'autoritzar l'ús.

A l'informe de l'enginyer municipal d'aquella corporació, on es deixa constància de la visita de comprovació efectuada el 20 de juliol de 1999, es constata que no s'havien adoptat totes les mesures correctores exigides. En concret, no s'havia instal·lat cap adaptador del nivell de so, i es comprovà que es continuaven superant els nivells sonors definits a l'ordenança reguladora, i l'activitat funcionava en un pati interior, quan això era prohibit en aquell emplaçament.

En tot cas, de la documentació facilitada per l'Ajuntament de Roses, el Síndic no deduí que la visita de comprovació hagués tingut un resultat favorable.

L'Ajuntament comunicà al Síndic que les denúncies presentades pels veïns al començament de l'estiu de 1999 havien comportat l'inici d'un expedient sancionador contra la titular de l'activitat.

A la pràctica de la prova desenvolupada en la instrucció d'aquest expedient es corroboren totes les circumstàncies denunciades pel senyor X, en relació amb les molèsties que pateix, per la qual cosa l'instructor del procediment proposà la imposició de sancions a la titular de l'activitat, de caire pecuniari i de tancament del local durant un període de 10 dies naturals.

El Síndic feu avinent a l'Ajuntament de Roses que havia constatat que s'havien efectuat diverses gestions, fins i tot de caire sancionador, a fi i efecte d'obligar la titular de l'activitat a prendre les mesures correctores requerides i evitar les molèsties denunciades pel promotor de la queixa.

Tanmateix, el Síndic considerà que les actuacions municipals havien estat insuficients per intentar donar la solució més àgil possible, dins el marc normatiu aplicable, a la problemàtica plantejada pel promotor i altres veïns afectats.

Atès que no s'havien adoptat les mesures requerides per autoritzar el canvi d'ús sol·licitat per la titular del local, el Síndic entengué que la llicència vigent és la de restaurant bar, la qual no permet les activitats que generen les molèsties descrites.

En aquest sentit, el Síndic suggerí a l'Ajuntament de Roses que donés compliment al requeriment dictat mitjançant l'esmentat acord municipal de data 20 d'abril de 1998, en el sentit d'ordenar a la titular que cessés immediatament l'activitat de pub, que no tenia autoritzada.

D'altra banda, el Síndic també suggerí a la corporació que estudiés la possibilitat d'adoptar mesures cautelars en el procediment sancionador que s'està tramitant.

El Síndic resta pendent de rebre el determini adoptat per l'Ajuntament de Roses en relació amb les consideracions exposades.

Queixa 1661/99

Activitats de lleure en un local social polivalent municipal, sense llicència d'activitats definitiva

L'Ajuntament de Saus-Camallera és propietari d'un local social polivalent situat en el terme municipal contigu, al municipi de Vilaür.

Una veïna resident al municipi de Saus-Camallera, el domicili de la qual és molt a prop de l'esmentat local, es dirigí al Síndic queixant-se de la inactivitat de les administracions competents davant les denúncies presentades. El motiu de les denúncies eren les molèsties per sorolls ocasionades per les activitats de lleure (balls setmanals, concerts...), que s'organitzen en aquest pavelló, i pel bar restaurant situat en el seu interior, que també disposa d'un terrassa a l'exterior amb altaveus i música, que funciona com a bar musical nocturn.

Segons la promotora de la queixa, la instal·lació fou concebuda i construïda com a local esportiu i no disposa de cap mena d'insonorització ni de ventilació, de manera que el soroll provocat pels balls o concerts s'escampa pel veïnat i el mal s'accentua quan han d'obrir les finestres.

El Síndic s'adreçà a l'Ajuntament de Vilaür, administració competent per a la concessió de la llicència d'activitats, per tal d'obtenir informació en relació amb les diligències obertes per la corporació sobre les queixes formulades per la promotora, i sobre la situació en la tramitació de la llicència corresponent.

En resposta a la sol·licitud d'informació, l'alcalde de Vilaür adreçà al Síndic de Greuges còpia de la documentació relativa a totes les actuacions seguides per l'Ajuntament.

De l'estudi del conjunt d'aquesta documentació, el Síndic deduí que la corporació no havia concedit la corresponent llicència definitiva d'obertura i funcionament.

En data 21 de juliol de 1998, el ple de l'Ajuntament de Vilaür va concedir la llicència d'obertura de l'esmentat local, condicionant-la a l'adopció de les mesures correctores exigides i advertint de forma expressa al promotor que l'activitat no podia funcionar fins que s'hagués estès l'acta de comprovació favorable.

L'informe elaborat per la Comissió Territorial d'Indústries i Activitats de Girona, que qualifica l'activitat de molesta, estableix entre altres mesures correctores que l'expedient se sotmeti a l'informe que prescriu l'article 38 del Reglament general de policia d'espectacles públics i activitats recreatives.

A més a més, en el dossier informatiu facilitat per la corporació, el Síndic constatà que la delegació territorial del Govern de la Generalitat havia iniciat un expedient sancionador en relació amb aquest pavelló municipal, arran d'una comunicació de l'alcalde de Vilaür a l'esmentada delegació territorial, en la qual informava que en aquest local tenen lloc actes amb assistència de nombros públic, i advertia del risc d'aquestes aglomeracions per a la seguretat de les persones si el local no compleix les necessàries condicions de seguretat.

En resposta a la sol·licitud d'informació del Síndic de Greuges, el 2 de novembre de 1999 la Direcció Gene-

ral del Joc i d'Espectacles comunicà que ja s'havia redactat el darrer informe fent constar que, segons la documentació presentada, el local en qüestió s'adaptava a la normativa vigent contra incendis. D'altra banda, també s'informà el Síndic que l'expedient sancionador es va resoldre amb el resultat de sobreseïment de les faltes que s'imputaven –en el cas que ens ocupa, perquè l'Ajuntament de Vilaür informà que el pavelló disposava de llicència provisional.

El Síndic considerà que l'activitat objecte d'estudi no té realment la llicència provisional d'obertura, en els termes que estableix l'article 5.1 de la Llei 10/1990, de 15 de juny, en virtut del qual els ajuntaments en poden atorgar, per un termini de sis mesos, sempre que no se'n segueixi risc per a la seguretat de les persones, la qual cosa s'ha de fer constar a l'expedient mitjançant certificació d'un tècnic competent.

En opinió del Síndic, la resolució municipal de data 21 de juliol de 1998 no es pot interpretar com una autorització provisional d'obertura, atès que no es dóna cap dels requisits esmentats en el paràgraf precedent. A més a més, és la percepció municipal de la concurrència d'un risc per a la seguretat de les persones la circumstància que genera l'inici de l'expedient sancionador que es va sobreseure.

Així doncs, ens trobem davant d'una activitat que no pot funcionar sense haver comprovat que les instal·lacions s'ajusten al projecte i que les mesures correctores adoptades funcionen amb eficàcia i, per la documentació facilitada, el Síndic no constatà que això s'hagué dut a terme.

Així, doncs, el 31 de desembre de 1999 el Síndic recordà a les administracions afectades que les llicències d'activitats queden condicionades, per ser eficaces, a la visita de comprovació amb resultat positiu del funcionari tècnic competent.

D'altra banda, el Síndic els féu avinent que les contínues denúncies formulades per la promotora de la queixa en relació amb la contaminació acústica posen de manifest la necessitat d'exercir les competències atorgades en matèria de policia d'espectacles públics, per tal que els veïns no vegin afectat el seu dret al repòs i a la tranquil·litat.

En aquest sentit, el Síndic suggerí a l'Ajuntament de Vilaür que efectués l'oportuna visita de comprovació i, si esqueia, adoptés les mesures sancionadores, dins l'àmbit de les seves competències, que considerés d'aplicació.

Així mateix, el Síndic suggerí al Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya l'emissió d'un informe en els termes establerts a l'article 38 de l'esmentat Reglament de policia d'espectacles públics i activitats recreatives, per poder donar compliment a les mesures correctores imposades a la llicència, que assenyala la Comissió Territorial d'Indústries i Activitats Classificades. D'altra banda, també féu avinent a aquest Departament la necessitat que adoptés mesures sancionadores, dins l'àmbit de les seves competències, per eradicar les molèsties denunciades per la promotora de la queixa.

En el moment de cloure el present Informe, el Síndic espera la comunicació de les administracions afectades respecte al determini adoptat en relació amb els suggeriments relatats.

2.5. ORDENANCES REGULADORES DELS SOROLLS I LES VIBRACIONS I LA SEVA APLICACIÓ

En els darrers informes del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya, la problemàtica de l'increment de la contaminació acústica ha estat reiteradament objecte d'anàlisi i estudi.

A l'informe corresponent a l'any 1998, esmentàvem la conveniència de proveir-se d'una ordenança reguladora de sorolls i vibracions, sens perjudici de posar de manifest que consideràvem necessària una regulació específica, substantiva i amb rang de llei, de la protecció contra la contaminació acústica (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament* núm. 380, de 19 de març de 1999, pàgines 31179 i 31183).

Atès que aquest problema, com hem dit a l'inici de l'epígraf, no ha deixat de ser igualment viu, el Síndic de Greuges entén que les consideracions formulades a l'informe esmentat en el paràgraf precedent tenen plena vigència.

En aquest sentit, davant determinades queixes per molèsties per sorolls, el Síndic de Greuges continua suggerint que l'ajuntament en qüestió es doti d'una normativa reguladora específica en aquesta matèria (vegeu queixa núm. 3603/97).

En altres ocasions, el Síndic constata que alguns municipis han aprovat unes ordenances sobre sorolls i vibracions que contenen una regulació molt acurada i completa. Tanmateix, els mesuraments sonomètrics no sempre es fan d'acord amb la nova regulació. En qualsevol cas, la documentació acreditativa no permet esbrinar si s'han efectuat de conformitat amb allò que estableix l'ordenança (vegeu queixa núm. 92/99).

Suggeriment a l'Ajuntament de Montgat de l'elaboració d'una ordenança municipal reguladora dels sorolls i les vibracions (Queixa núm. 3603/97)

Des de l'any 1982, la senyora X. havia presentat reiterades denúncies davant l'Ajuntament de Montgat, per les molèsties per sorolls d'un bar musical que confronta amb el seu domicili, a través d'una paret mitgera que confronta amb els dormitoris. Atesa la inactivitat municipal, la senyora X presentà un escrit de queixa al Síndic de Greuges.

A petició del Síndic, l'Ajuntament de Montgat informà que les molèsties per sorolls havien estat causades per unes actuacions en aquell bar musical. Amb motiu de la sollicitud de traspàs del local, l'enginyer municipal proposà que es requerís al nou titular l'adopció de les mesures necessàries per no molestar els veïns, la prohibició d'efectuar actuacions en viu o ballar en el local, la modificació de l'emplaçament dels amplificadors i que s'abstingués d'utilitzar la terrassa.

A la vista del contingut d'aquest informe, el Síndic observà que, en la mesura de les seves possibilitats, l'Ajuntament havia intervingut davant les denúncies, si bé amb no tota l'efectivitat que hauria estat necessària per resoldre des del primer moment les causes generadores de les molèsties. Una de les limitacions amb què topava l'actuació municipal podia ser que els nivells sonors admesos es fixaven sobre la base d'uns increments per sobre del soroll de fons, que és el que s'obté amb l'activitat parada.

És per això que, en data 20 de novembre de 1998, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament de Montgat d'estudiar la regulació dels sorolls i de les vibracions mitjançant una ordenança específica. Aquesta regulació hauria de tenir en compte les diverses zones del municipi que haurien de delimitar-se en funció dels usos permesos urbanísticament i de les construccions existents, diferenciant gradualment les que requereixin una protecció més alta contra el soroll, per la proximitat de centres assistencials, religiosos o zones residencials, respecte a les que admeten una percepció mitjana del nivell sonor o una percepció més elevada.

En data 30 de març de 1999, l'alcalde de Montgat informà que s'havia iniciat el procediment d'aprovació d'una ordenança reguladora dels sorolls i les vibracions.

En aquest informe, l'alcalde no fa cap referència a la possibilitat de regular de forma expressa els establiments de pública concurrència, per la qual cosa el Síndic entengué que no s'havia considerat oportuna la seva regulació expressa.

Amb aquestes consideracions es va arxivar el present cas.

Queixa núm.92/99

Pràctica deficient de mesuraments sonomètrics

Una veïna de l'Hospitalet de Llobregat s'adreçà al Síndic de Greuges manifestant la manca d'actuació de l'Ajuntament davant les reiterades denúncies presentades per molèsties per sorolls que ocasiona una pizzeria, situada en els baixos del seu domicili.

La informació facilitada per l'Ajuntament, a petició del Síndic, posava de manifest que aquest havia efectuat nombroses actuacions d'inspecció per esbrinar si el titular de l'establiment complia la normativa vigent en matèria de nivells de sorolls. Les actuacions municipals van ser oportunament comunicades a la promotora de la queixa.

Fruit d'aquestes inspeccions, el Síndic va constatar que s'havien adoptat unes mesures correctores consistents en la instal·lació d'un temporitzador que anul·la el funcionament dels motors de les càmeres frigorífiques de l'establiment, de les dotze de la nit a les set del matí.

Mitjançant la vigent ordenança municipal sobre sorolls i vibracions, de recent aprovació, que té per objecte regular l'activitat municipal amb la finalitat de vetllar per la qualitat sonora del medi urbà, es desenvolupa una regulació d'aquesta matèria molt acurada i completa.

El Síndic confrontà el resultat dels mesuraments realitzats en la darrera inspecció nocturna del local, efectuada pels serveis tècnics municipals, amb els nivells de referència d'immissió sonora interior en horari nocturn definits a la nova ordenança reguladora, i observà que semblava que se superaven aquests nivells.

Així mateix, l'ordenança d'aplicació regula de forma molt detallada com s'han de determinar els nivells d'immissió sonora. En canvi, els termes utilitzats a l'informe de la darrera inspecció, que descriuen com s'ha efectuat el mesurament, no permeten esbrinar si s'ha dut a terme de conformitat amb allò que estableix l'ordenança.

Atès que la promotora de la queixa comunicà que les molèsties per sorolls continuaven, el Síndic de Greuges suggerí a l'Ajuntament de l'Hospitalet que estudiés la possibilitat de fer un nou mesurament, segons els mecanismes de determinació dels nivells d'immissió sonora establerts a l'ordenança municipal sobre sorolls i vibracions.

En data 18 de gener del 2000, l'Ajuntament comunicà al Síndic que, seguint el seu suggeriment, el 10 de desembre es va intentar fer un nou mesurament a l'establiment i al domicili de la promotora de la queixa.

Tanmateix, quan es va intentar efectuar els controls des de l'habitatge de la interessada, aquesta va negar l'accés al personal municipal, amb la qual cosa no es va poder comprovar si es complien els nivells d'immissió sonora establerts a l'ordenança municipal.

Atès tot això, el Síndic donà per finalitzades les seves actuacions en aquest assumpte, donant trasllat de les mateixes a la promotora de la queixa.

2.6. PERCEPCIÓ DELS CIUTADANS RESPECTE A LES DECISIONS DISCRECIONALS DE L'ADMINISTRACIÓ

En ocasions, el Síndic constata que els ciutadans consideren irregulars determinades decisions administratives de caire discrecional, en la mesura que, portades a la pràctica, impliquen haver de sofrir unes molèsties que no es consideren obligats a suportar.

Una concreció d'aquesta constatació es dona en relació amb un nombre considerable de queixes presentades per disconformitat amb l'emplaçament dels contenidors d'escombraries, per exemple.

En aquests casos, el Síndic considera que la decisió sobre la idoneïtat d'un emplaçament o altre respon a la potestat de l'Administració pel que fa a l'organització en la prestació dels serveis públics. Aquesta facultat s'inscriu dins l'àmbit de l'activitat discrecional de la mateixa Administració, que pot decidir, entre diferents solucions legals i possibles, la que s'ajusti millor als interessos generals, a la millor prestació del servei públic i a la més aconsellable tècnicament.

En alguns casos, a les respostes facilitades per les administracions als requeriments d'informació formulats pel Síndic, es comprova que la decisió municipal està fonamentada en un estudi motivat que justifica un emplaçament o altre.

Ara bé, si, arran de les investigacions obertes, el Síndic comprova que les molèsties denunciades pels ciutadans deriven d'un servei de recollida d'escombraries deficient o de la insuficient dotació de contenidors, tenint en compte el volum de deixalles d'una determinada zona, s'adreça a l'Administració local competent per suggerir-li que adopti les mesures addicionals que consideri pertinents.

En altres ocasions, si el ciutadà afectat proposa a l'Administració un emplaçament dels contenidors diferent, que eviti les molèsties denunciades, el Síndic entén que la proposta ha de ser valorada per l'ajuntament al qual s'adreça la petició i, en alguns casos, es comprova que la proposta és viable i s'executa (vegeu queixa núm. 1730/99).

En qualsevol cas, el Síndic entén que les peticions dels ciutadans han d'obtenir, en un sentit o l'altre, una resposta expressa i motivada de l'Administració.

La decisió de destinar determinats diners públics a la construcció d'una deixalleria d'un consell comarcal, autoritzada a precari a l'empara de l'article 91.2 del Text refós de la legislació vigent a Catalunya en matèria d'urbanisme, és un altre exemple de l'activitat discrecional de l'Administració en què el promotor de la queixa veu una actuació administrativa irregular, ja que considera que es fa un mal ús dels fons públics (vegeu queixa núm. 241/99).

Des d'una altra perspectiva, i tal com esmentàvem a l'Informe corresponent a l'any 1997, la conflictivitat social que pot generar la col·locació sobre el territori de les plantes de tractament de residus es pot atenuar amb uns estudis tècnics rigorosos que justifiquin la necessitat de la instal·lació i la idoneïtat de l'emplaçament i amb la difusió entre la ciutadania del que significa conservar el medi ambient, de com fer-ho i de les seves implicacions (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament* núm. 266, de 20 de març de 1998, pàgina 21579 i 21580).

Queixa núm. 1730/99

L'Ajuntament de Barcelona accepta una proposta de canvi d'emplaçament d'uns contenidors de recollida selectiva

La senyora X. s'adreçà al Síndic de Greuges posant de manifest la manca de resposta de l'Ajuntament de Barcelona a una sol·licitud de canvi de lloc d'uns contenidors de recollida selectiva situats just davant del seu domicili.

La promotora resideix als baixos de l'immoble davant del qual estaven col·locats aquests contenidors, sense més separació que la distància corresponent a la vorera, de no més un metre d'amplada.

En la denúncia formulada a l'Ajuntament, la interessada proposava una alternativa d'emplaçament que, a parer d'ella, eradicaria les molèsties per sorolls que havia de suportar, i, alhora, no incomodaria altres veïns.

Aquesta proposta consistia a traslladar els contenidors uns metres més amunt del carrer Major de Sarrià, davant la paret d'un immoble sense finestres als baixos.

En resposta a la sol·licitud d'informe formulada pel Síndic de Greuges, l'Ajuntament de Barcelona li comunicà que s'havia enviat una carta a la promotora de la queixa per la qual se li feia avinent que els serveis tècnics del districte havien informat favorablement sobre la seva proposta i havien sol·licitat el canvi de situació dels contenidors de recollida selectiva.

Quan la senyora X comunicà que els serveis tècnics municipals havien traslladat els esmentats contenidors, el Síndic donà per finalitzada aquesta actuació.

Queixa núm. 241/99

Llicència d'activitats, amb caràcter provisional, per a la instal·lació d'una deixalleria comarcal

El Consell Comarcal de la Cerdanya va sol·licitar a l'Ajuntament de Puigcerdà una llicència d'instal·lació per a una planta destinada a deixalleria comarcal.

L'Ajuntament concedí la llicència amb caràcter provisional i sotmesa al compliment de les mesures correctores assenyalades a l'informe favorable emès per la Comissió Territorial d'Indústries i Activitats Classificades de Girona.

Tot i que la instal·lació és incompatible amb el planejament urbanístic del municipi, atès que no dificulta d'executar-lo, la Comissió d'Urbanisme va emetre un informe favorable a l'autorització d'aquesta obra, a l'empara d'allò que estableix l'article 91.2 del Decret legislatiu 1/1990, pel qual s'aprova el text refós de la normativa vigent a Catalunya en matèria urbanística.

La llicència atorgada per l'Ajuntament està sotmesa a la condició que caldrà enderrocar les obres o suprimir l'activitat quan ho acordi la corporació, sense dret a indemnització per part del Consell Comarcal.

Un veí de Puigcerdà s'adreçà al Síndic de Greuges perquè considerà que destinar els diners públics a l'execució d'una obra pública amb caràcter exclusivament provisional i que s'haurà d'enderrocar, és un cost inútil per l'erari públic. El promotor posà en coneixement del Síndic aquests fets, de cara a exigir la responsabilitat patrimonial en què puguin incórrer les administracions locals.

El Síndic respongué a les consideracions del promotor de la queixa fent-li avinent que la decisió sobre la idoneïtat d'un emplaçament o un altre, i sobre l'instrument urbanístic més adequat per fer-ho possible, correspon a l'àmbit de decisions discrecionals que les administracions poden adoptar entre diferents opcions, igualment legals i regulars. Aquesta decisió, però, ha de ser exercida amb subjecció al principi de legalitat.

En el cas plantejat, la condició de precarietat en si mateixa no és una situació irregular; però, en tant que situació interina, cal superar-la i, tal com determina l'article 91.2 del text refós de la normativa vigent en matèria urbanística, fixar de forma definitiva la reserva de sòl per a aquests tipus d'instal·lacions. D'altra banda,

l'Administració promotora ha d'obtenir del municipi on s'instal·li la deixalleria les preceptives llicències d'activitats i obres.

És per això que el Síndic s'adreçà al Consell Comarcal i a l'Ajuntament recordant-los l'obligació d'obtenir les citades autoritzacions i la conveniència de fixar de forma definitiva la reserva legal de sòl per a la deixalleria.

Pel que fa a la possible responsabilitat patrimonial de les administracions actuants, per una possible actuació irregular en destinar una subvenció a un projecte autoritzat a precari, el Síndic informà el promotor de la queixa sobre el procediment per presentar una reclamació i els requisits exigits per la normativa d'aplicació.

El Síndic donà per finalitzada aquesta intervenció i comunicà al promotor que, amb els elements de què disposava, no apreciava signes d'irregularitat en l'actuació de les administracions intervinents. En qualsevol cas, el Síndic féu avinent al reclamant que restava a la seva disposició per si, en la tramitació pendent per a la posada en marxa de l'activitat, els actes de les administracions no s'adeqüessin al procediment establert i no fossin respectats els legítims drets dels veïns que, en qualsevol cas, han de ser escoltats.

2.7. L'ADMINISTRACIÓ EN LES RELACIONS DE VEÏNATGE

Finalment, cal recordar que, en determinats conflictes entre veïns, que afecten la qualitat de vida i que poden convertir-se en problemes de més abast, el Síndic considera que les aportacions de l'Administració per potenciar una educació de la convivència tenen una eficàcia important (vegeu queixa núm. 3070/98).

Aquesta funció mediatadora de determinades autoritats públiques també és objecte de consideració quan parlem de la protecció de les persones davant determinats comportaments dels gossos.

Queixa núm.3070/98

Intervenció d'un alcalde per potenciar la convivència ciutadana en un problema de salubritat

La senyora X. veïna del municipi d'Esparreguera, adreçà un escrit de queixa al Síndic de Greuges en el qual manifestà els greus perjudicis que ocasiona la brutícia acumulada en un pati de la seva propietat, generada pel fet que els veïns dels edificis adjacents hi aboquen tota mena de deixalles.

Atesa la seva avançada edat, el gran volum de brutícia i la dificultat d'accés al pati, la promotora de la queixa explicà que havia de contractar serveis externs per fer-lo netejar i, en alguns casos, el lloguer d'un contenidor per poder treure totes les deixalles. Aquesta neteja havia de ser permanent, perquè rebia nombroses queixes de llogaters de pisos de la seva propietat que tenen sortida a aquest pati, amb els consegüents perjudicis econòmics que això li ocasionava.

D'acord amb l'article 251 del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, són

els propietaris dels terrenys els que han de mantenir-los en condicions de seguretat, salubritat i ordre públic.

La senyora X. entenia que, dins les seves possibilitats, complia aquesta obligació i que les circumstàncies descrites feien aconsellable que els serveis tècnics municipals inspeccionessin les causes que podien generar el problema plantejat.

L'Ajuntament d'Esparreguera indicà que situacions com la descrita per la promotora de la queixa només tenen una solució: que la interessada mantingui net el seu pati. D'altra banda, l'alcalde també reflexionà sobre la necessitat d'una educació acurada per poder paliar les conductes que generen el problema denunciat.

El Síndic manifestà que la promotora de la queixa dóna compliment a l'obligació de mantenir neta la parcel·la, però el volum de brutícia que s'hi acumula fa que aquesta obligació esdevingui molt gravosa.

És per això que el Síndic suggerí que els serveis competents de la corporació assistissin la interessada per evitar que s'originés un problema de salubritat pública que podia afectar un major nombre de persones.

El Síndic entengué que la intervenció de l'Ajuntament en aquest assumpte podria considerar-se una aportació més en suport a aquesta educació de respecte a la convivència que cal potenciar, per la qual cosa suggerí que l'alcalde adreçés una carta als presidents de les comunitats de veïns dels immobles adjacents al pati, instant-los a aturar aquestes actuacions.

Finalment, el Síndic recordà el deure que té l'Ajuntament de donar resposta expressa a les instàncies presentades per la promotora de la queixa en relació amb aquest assumpte.

En data 15 de juny de 1999, l'alcalde d'Esparreguera féu avinent al Síndic de Greuges que el mes de març es va adreçar als presidents de les comunitats de veïns, instant-los a aturar els abocaments de deixalles i comunicant-los el suggeriment formulat pel Síndic de Greuges. En aquestes cartes, còpia de les quals es va enviar a la promotora de la queixa, l'alcalde sol·licitava que demanessin als components de les comunitats que no llencessin deixalles al pati, apellant a la col·laboració i l'esperit cívic de tots els veïns.

3. L'EXPOSICIÓ DEL PÚBLIC ALS CAMPS ELECTROMAGNÈTICS

3.1. INTRODUCCIÓ

En el transcurs d'aquest any 1999, el Síndic de Greuges ha rebut queixes de ciutadans que manifesten la seva preocupació per la incidència que poden tenir en la salut les radiacions no ionitzants emeses per les antenes de telefonia mòbil i per les línies de transport elèctric d'alta tensió. En la majoria de casos, el Síndic ha pogut comprovar que l'alarma que delaten aquests escrits està sovint relacionada amb la manca d'informació.

En el darrer Informe presentat al Parlament de Catalunya ens vam referir, breument, a l'increment de les estacions base de telefonia mòbil i a l'alarma social que

nerada arran de les informacions respecte als possibles riscos que pot generar per a la salut l'exposició a camps electromagnètics. En aquest sentit, vam insistir en la importància de fixar les normes de seguretat corresponents com a mesura de prevenció per a la salut de tota la població (vegeu pàgina 31188 del *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 380, de 19 de març de 1999).

La liberalització en les comunicacions i l'augment de l'ús dels telèfons mòbils han provocat un increment d'instal·lacions d'antenes repetidores, molt habituals en els terrats i carreteres. Recentment, els mitjans de comunicació s'han fet ressò que les empreses de telefonia mòbil estan oferint compensacions econòmiques a les comunitats de veïns per obtenir el consentiment necessari i poder instal·lar al terrat de l'immoble els seus aparells, sense considerar preceptiva l'obtenció de la corresponent llicència d'activitats.

La proliferació d'aquestes instal·lacions i les opinions científiques contradictòries respecte als efectes nocius que poden tenir per a la salut han generat un estat d'opinió de la ciutadania, que s'hi manifesta contrària, i això ha provocat l'aparició d'associacions i plataformes d'afectats que s'adrecen a les administracions requerint informació i, específicament, una ordenació i control d'aquest sector.

3.2. RECOMANACIÓ DEL CONSELL DE LA UNIÓ EUROPEA, DE 12 DE JULIOL DE 1999, RELATIVA A L'EXPOSICIÓ DEL PÚBLIC EN GENERAL A CAMPS ELECTROMAGNÈTICS

Un dels principis informadors de l'actuació comunitària en matèria de medi ambient i de protecció de la salut és el principi de cautela i acció preventiva.

En aquest marc, i mitjançant un instrument jurídic que no vincula els destinataris però que té per objectiu promoure determinats comportaments, el Consell de la Unió Europea, en data 12 de juliol de 1999, ha aprovat la Recomanació relativa a l'exposició del públic en general a camps electromagnètics, dirigida als estats membres, per tal que adoptin un seguit de restriccions bàsiques i nivells de referència que es detallen en els annexos del text, mitjançant els quals es proporcionaria un elevat nivell de protecció.

A més a més, mitjançant aquesta recomanació, el Consell convida la Comissió a treballar en la investigació, regulació i supervisió d'aquest fenomen i a elaborar, en el termini de cinc anys, un informe per al conjunt de la Comunitat, que també tingui en compte els informes confeccionats sobre aquest fet pels estats membres.

La recomanació reconeix que és absolutament necessària la protecció dels ciutadans de la Comunitat contra els efectes nocius per a la salut que se sap que poden resultar de l'exposició a camps electromagnètics.

Alhora, també es considera que les accions sobre la limitació de l'exposició del públic en general als camps electromagnètics haurien d'estar en proporció amb altres aspectes de la qualitat de vida en relació amb els serveis de sectors com són les telecomunicacions, l'energia i la salut pública.

En qualsevol cas, la recomanació insisteix en la necessitat de proporcionar al ciutadà la informació en un format adequat sobre els efectes dels camps electro-magnètics i sobre les mesures a adoptar per fer-hi front.

3.3. LÍNIES ELÈCTRIQUES D'ALTA TENSIÓ

Davant les queixes rebudes en relació amb aquest assumpte, el Síndic de Greuges investiga si les administracions competents han complert els requisits establerts per la normativa vigent i aplicable en relació amb aquestes instal·lacions: distància als habitatges o equipaments públics, necessitat d'avaluació d'impacte ambiental, tràmit d'audiència pública en els procediments per atorgar les llicències d'activitats i obres, compliment de l'adopció de les mesures correctores establertes a la llicència, etc. En alguns casos, tot i haver-se donat compliment a la normativa aplicable, el Síndic s'ha adreçat a les administracions recomanant l'aplicació de criteris de cautela i prevenció compatibles amb el respecte al principi de legalitat que ha de conformar les seves actuacions (vegeu queixa núm. 1942/99).

El Síndic entén, però, que la legislació espanyola en aquesta matèria, de l'any 1968, ha esdevingut obsoleta, donats els coneixements científics actuals i el grau de sensibilitat social i qualitat de vida que reclamem tots els ciutadans.

Les distàncies de seguretat que es defineixen entre les línies i els habitatges són en aquests moments considerades insuficients per prevenir els possibles efectes nocius per a la salut.

En aquest sentit, la Llei 54/1997, de 27 de novembre, de regulació del sector elèctric, que deroga la Llei 40/1994, de 30 de desembre, d'ordenació del sistema elèctric nacional, no incorpora novetats respecte a allò que ens ocupa.

Queixa núm. 1942/99

Traçat d'una línia elèctrica aèria d'alta tensió

El 5 de juliol de 1999 van finalitzar les obres de construcció de la comissaria del cos de Mossos d'Esquadra a Vielha.

Abans d'acabar la construcció d'aquesta comissaria, un sindicat representant del cos es va posar en contacte amb el Síndic de Greuges, tot manifestant la seva preocupació pel pas d'una xarxa elèctrica d'alta tensió per sobre d'aquesta instal·lació. L'esmentat sindicat sol·licitava la intervenció i mediació del Síndic per fer possible el soterrament de la línia elèctrica o la construcció de la comissaria en un altre emplaçament.

El Síndic de Greuges va sol·licitar al Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya un informe a fi i efecte d'esbrinar la situació física de la línia d'alta tensió respecte al nou equipament, l'avaluació efectuada per aclarir l'impacte de la línia sobre la salut de les persones, i les mesures correctores o preventives que, en tot cas, s'havien adoptat.

Mitjançant l'informe de la Direcció General de Seguretat Ciutadana en relació amb aquest assumpte, el Conseller comunicà al Síndic que es complien les dis-

tàncies establertes en el Reial Decret 3151/1968, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de línies elèctriques aèries d'alta tensió, i en la Circular 4/1987, de la Direcció General de Tecnologia i Seguretat Industrial del Departament d'Indústria i Energia de la Generalitat de Catalunya.

D'altra banda, en aquest informe també s'explica que, si bé no s'havia realitzat cap estudi específic sobre l'impacte que la línia d'alta tensió pot produir en la salut de les persones, aquest assumpte s'havia plantejat en el comitè de seguretat i salut dels Mossos d'Esquadra, on es va posar de manifest la important controvèrsia científica sobre aquesta qüestió, atès que hi ha estudis mèdics tant a favor com en contra de la incidència esmentada.

En relació amb les mesures correctores adoptades, l'informe explica que es va requerir a l'Ajuntament de Vielha, propietari del solar, que demanés a la companyia elèctrica l'adopció de les mesures necessàries de protecció de la línia, i el condicionament de la torre de suport. Així mateix, s'esmenta que en la construcció de la comissaria s'han utilitzat materials amb un alt nivell d'aïllament.

Vist el contingut d'aquest informe, el Síndic de Greuges no observà indicis d'irregularitat en l'actuació de les diverses administracions competents en aquest assumpte, atès que es complia la normativa aplicable.

Tanmateix, tenint en compte l'estat actual d'aquesta qüestió i vista l'absència de posicions segures quant a la incidència de les línies elèctriques d'alta tensió sobre la salut de les persones, el Síndic recomanà al conseller que apliqués els criteris de cautela i prevenció compatibles amb el respecte al principi de legalitat.

3.4. LA INSTAL·LACIÓ D'ANTENES REPETIDORES DE TELEFONIA MÒBIL

En l'estudi de les queixes objecte d'aquesta qüestió, el Síndic esbrina si aquestes instal·lacions estan emparades per les llicències municipals d'activitats i d'obres.

L'anàlisi de les queixes en aquesta matèria ha posat de manifest que algunes corporacions adopten una actitud de caire preventiu.

Les unes sotmeten l'atorgament de la llicència municipal a l'adopció, per part dels titulars de les instal·lacions, de determinades mesures correctores relacionades amb les previstes a l'esmentada Recomanació comunitària, o amb les normes, disposicions i recomanacions que puguin dictar-se durant la vigència de la llicència (vegeu queixa núm. 3171/98).

Altres, en ús de la seva potestat reglamentària, han aprovat ordenances reguladores de les infraestructures de telecomunicació, que inclouen les de telefonia mòbil personal.

Aquestes reglamentacions, a més a més de tenir en compte l'impacte paisatgístic, estableixen que les instal·lacions hauran d'utilitzar la millor tecnologia disponible. En aquest sentit, interpretem aquest concepte tenint en compte la definició de «millors tècniques dis-

ponibles» que s'estableix a l'article 4.1.i) de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental.

D'altra banda, en les ordenances consultades, aquestes instal·lacions se subjecten a l'aprovació d'un pla d'implantació i desenvolupament del conjunt de tota la xarxa, que se sotmet a informació pública i a l'obtenció de la llicència municipal prèvia i es concedeix també audiència als interessats que en puguin resultar afectats.

A més a més, segons aquestes reglamentacions, les llicències que autoritzen la instal·lació d'antenes de telefonia mòbil tenen el caràcter de revisables a instància de l'ajuntament, un cop transcorreguts dos anys des de l'atorgament o revisió.

Els criteris per a aquesta revisió poden tenir dos fonaments. L'eventual existència de noves tecnologies que facin possible la reducció de l'impacte visual o que les condicions de l'entorn facin necessari reduir aquell impacte, n'és un. L'altre fonament, en cas que es demostrï que les ones emeses per aquestes antenes afecten la salut pública, consisteix en l'adopció de les mesures necessàries per minimitzar aquests efectes fins a reduir-los a valors admissibles.

Finalment, aquesta normativa configura una obligació de conservació de les instal·lacions i antenes i preveu un règim d'infraccions i sancions.

Altres ajuntaments han optat per exigir a les empreses interessades a instal·lar-se en el terme municipal que arribin a un acord per unificar-se i situar-se totes en una única antena.

Queixa núm. 3171/98

Control de legalitat de la instal·lació d'una estació base de telefonia mòbil

La senyora X. veïna de Salt, s'adreça al Síndic preocupada per la instal·lació d'una estació de telefonia mòbil en el terrat d'un edifici situat prop del seu domicili, per la incidència que aquestes instal·lacions poden tenir en la salut de les persones.

El Síndic de Greuges va sol·licitar a l'alcalde del municipi un informe sobre aquesta instal·lació, si disposava de llicència, del contingut dels informes emesos durant la tramitació del procediment i de les mesures correctores imposades i adoptades.

En la resposta, l'Ajuntament de Salt comunicà que la instal·lació, que existia des de 1997, no disposava de llicència municipal d'activitat, si bé estava en tramitació, i que, un cop resolt l'expedient, se'n notificaria el resultat a tots els interessats en el procediment.

D'altra banda, tot invocant el principi de prevenció, a l'informe de la Comissió Territorial d'Indústries i Activitats Classificades del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya s'acordà que les autoritzacions municipals per a la instal·lació d'aquestes instal·lacions, incloquin les recomanacions relatives a l'exposició de persones, animals i espais protegits a camps electromagnètics i radiacions d'alta freqüència,

recollides al projecte de norma europea elaborat pel Comitè per a la Normalització Electrotècnica.

En sessió ordinària del dia 7 d'octubre de 1999, la Comissió de Govern de l'Ajuntament de Salt acordà per unanimitat atorgar la llicència d'activitat objecte d'estudi, amb subjecció a l'adopció de determinades mesures correctores.

Entre les mesures correctores exigides per la corporació es constata la submissió de l'activitat a les recomanacions del citat projecte de norma europea i a les normes, disposicions i recomanacions que es puguin dictar mentre la llicència sigui vigent, i l'obligació del titular de l'activitat d'aportar anualment un certificat de verificació que es compleixen, emès per tècnic competent o per una entitat ambiental acreditada.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges informà l'Ajuntament que les normes descrites al projecte de norma europea s'han incorporat a la Recomanació del Consell de Ministres de la Unió Europea, de 12 de juliol de 1999, relativa a l'exposició del públic en general a camps electromagnètics (0 Hz a 300 GHz).

D'altra banda, el Síndic va suggerir a l'alcalde de Salt que la Corporació seguís actuant amb la contundència que havia posat de manifest en aquest assumpte, fins a la resolució final del procediment administratiu iniciat. Així mateix, va recordar el deure d'aquesta Administració d'exercir amb eficàcia el control de legalitat de tota mena d'obres i activitats que es projectin en el municipi.

Atesa l'esmentada resolució municipal, el Síndic de Greuges va donar per finalitzada la seva intervenció en aquesta qüestió.

3.5. CONCLUSIONS

En ocasions, el coneixement científic no ofereix respostes unívokes a qüestions referides a l'impacte sobre la salut i el medi ambient de determinades activitats i emissions, ja sigui perquè no hi ha prou dades científiques o perquè, tot i haver-n'hi, s'obren a diferents interpretacions científiques. Aquesta incertesa científica obliga l'Administració a prendre decisions sobre la base de presumcions, de prediccions.

En aquest sentit, la Unió Europea ha entès que, tot i les discrepàncies en aquesta matèria, és necessari protegir els ciutadans de la Comunitat contra els efectes nocius per a la salut que comporta l'exposició a camps electromagnètics i ha dictat la Recomanació esmentada.

El Síndic considera que les administracions competents en aquesta matèria han d'impregnar les seves actuacions de l'esmentat principi de cautela i d'acció preventiva.

Si bé és cert que en els casos estudiats s'ha posat de manifest que, en general, les administracions locals afectades ja reaccionen davant aquest fenomen amb els mecanismes esmentats, el Síndic considera que, per donar compliment efectiu a les recomanacions comunitàries, cal incorporar-les en un marc normatiu d'abast

general, d'àmbit estatal o autonòmic, en funció del marc competencial material.

Les proposicions no de llei presentades pels grups parlamentaris de Convergència i Unió, d'Iniciativa per Catalunya-Verds i Socialistes-Ciutadans pel Còanvi, sobre les instal·lacions de les infraestructures de telecomunicació, es fan ressò d'aquesta mancança normativa (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 13, de 17 de gener de 2000, pàgina 10; *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 15, de 24 de gener de 2000, pàgina 3; i *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 19, de 7 de febrer de 2000, pàgina 27).

En aquest sentit, il·lustra aquesta mancança el fet que en els annexos del Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, aquestes instal·lacions no constin de manera expressa com a activitats sotmeses al règim d'intervenció administrativa integral.

Tot i això, cal interpretar que estan sotmeses a l'àmbit d'aplicació de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, en tant que activitats susceptibles d'afectar el medi ambient, la seguretat i la salut de les persones.

Per tant, d'acord amb l'annex II.2 de l'esmentat reglament, entenem que aquestes instal·lacions estan sotmeses al règim de llicència ambiental, per tal com es tracta d'instal·lacions amb incidència ambiental no incloses en l'annex I o en l'annex III.1.

En qualsevol cas, el Síndic creu que la divulgació de la informació de què es disposa, en els termes exposats a la Recomanació del Consell de la Unió Europea, és cabdal per minorar la inquietud de la ciutadania en relació amb els efectes nocius de l'exposició del públic als camps electromagnètics.

4. DE LA PROTECCIÓ DE LES PERSONES DAVANT DETERMINATS COMPORTAMENTS DELS GOSSOS

L'any 1999 s'han produït nombrosos atacs de gossos a persones, especialment població infantil, que han tingut un important ressò als mitjans de comunicació.

La gravetat i crueltat d'alguns d'aquests episodis, amb resultat de mort, ha provocat un estat d'inquietud social.

Fins ara la legislació, tant de rang estatal com autonòmic en matèria d'animals, ha estat de caire essencialment proteccionista, dirigida a la població animal en general, de manera que el que es perseguia primordialment era establir les condicions que afavorissin la preservació de les diferents espècies i els seus hàbitats, tant com la qualitat de vida de les que viuen en captivitat o domesticades.

Amb aquest esperit el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca promulgà el Decret 6/1999, de 26 de gener, pel qual s'estableixen les condicions de manteniment dels animals de companyia. El preàmbul d'aquest decret, després de reconèixer l'elevada presència d'animals de companyia a les llars catalanes, diu:

«Les conseqüències d'aquesta realitat, tant pel que fa a les denúncies per manteniment d'animals de companyia en condicions inadequades com a l'aplicació de la tipificació d'infraccions d'acord amb la legislació vigent, fan necessari l'establiment de mesures específiques que regulin aquesta matèria»

Resulta evident que els conflictes no es plantegen amb igual virulència en l'àmbit urbà o residencial que a les petites poblacions rurals. Semblaria que el medi urbà no és l'hàbitat més propici per a determinades espècies, i realment la densitat de població i les dimensions dels pisos i espais públics no facilita, en ocasions, la convivència entre animals i persones. En una de les sentències del Tribunal Suprem a la qual més endavant s'alludirà s'invoca l'Ordenança municipal de l'Ajuntament de Palma de Mallorca, per a la «Inserción de los animales de compañía en la sociedad urbana», títol suficientment expressiu.

Els fets ja alludits, d'agressions de gossos, han posat de manifest, entre d'altres coses, el dèficit d'una regulació que protegeixi en aquest cas les persones de les molèsties o dels atacs que els animals els puguin causar, a causa, en moltes ocasions, d'un possible desenvolupament inadequat de les capacitats pròpies dels animals, afavorida o fomentada pels mateixos propietaris.

El Parlament de Catalunya, reaccionant davant aquests fets, va aprovar la Llei 10/1999, de 30 de juliol, sobre tinença de gossos considerats potencialment perillosos. Per part seva, les Corts Generals van aprovar la Llei 50/1999, de 23 de desembre, sobre el règim jurídic de la tinença d'animals potencialment perillosos, en vigor des del 25 de desembre passat.

Durant l'any 1999 el Síndic ha rebut un significatiu nombre de queixes i consultes per molèsties ocasionades per gossos; cap, però, per agressions d'aquests animals. No obstant això, dos ciutadans, en trucades al Servei d'Informació al Ciutadà del Síndic, van expressar la seva opinió en el sentit que l'esmentada Llei 10/1999 era injustificada i desproporcionada. Cal deixar constància, també, que s'ha rebut una altra queixa pel sacrifici de 60 gossos que convivia a la residència de la propietària, sacrifici que la comunicant considerava injustificat.

Continua mancant, però, una regulació amb l'objectiu d'evitar o corregir el deteriorament de la convivència ciutadana, causat per animals inadequadament mantinguts o educats, tant si són dels considerats perillosos com si no. Aquest dèficit normatiu ja va ser comentat pel Síndic en l'Informe al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1993, (vegeu queixa núm. 366/93, pàgina 13095 del *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 203 de 16 de març de 1994).

La resta de ciutadans que s'han dirigit al Síndic en relació amb conflictes provocats per animals, ho han fet sobretot per les molèsties provocades pels lladrucs dels gossos, bàsicament durant l'horari destinat al descans nocturn. També ha estat presentada una queixa per la presència d'excrements de gossos als espais públics i en ocasions també en espais privats (vegeu queixa núm. 1615/99). Cal dir que en allò que respecta a la brutícia que ocasionen els gossos, sembla que els ajuntaments

disposen de més mitjans i actuen més decididament aplicant les ordenances municipals.

Han estat cinc les queixes presentades per presumpta manca d'actuació suficient de les administracions locals a corregir les molèsties provocades pels lladrucs dels gossos. En ocasions els ajuntaments responen a la demanda d'informació del Síndic manifestant impotència i manca d'instruments jurídics al seu abast per poder actuar, i posen de manifest un buit legal que empari les seves actuacions. Altres vegades, deriven al propietari la responsabilitat de les accions de l'animal.

Tot i ser això cert, el Síndic entén que aquesta responsabilitat civil no justifica la inhibició dels poders locals quant al seu deure d'intervenció i ordenació. En aquest sentit, cal dir que també hi ha ajuntaments que responen informant que, no disposant d'ordenança sobre tinença d'animals o convivència ciutadana, apliquen sancions econòmiques de baixa quantia en funció de la seva capacitat sancionadora i acaben reclamant l'orientació del Síndic per solucionar els conflictes d'aquesta espècie.

El Síndic recorda als ajuntaments que, malgrat la possible insuficiència normativa en matèria de molèsties ocasionades als veïns pels animals en general i pels gossos en particular, cal aprofitar els recursos i esletxes que l'actual normativa proporciona i que, en cap cas, aquests problemes no es poden considerar circumscrits a l'àmbit privat. Cal tenir en compte que, a vegades, aquestes situacions han derivat en conflictes d'ordre públic i agressions i amenaces entre els particulars implicats (vegeu queixa núm. 1063/99).

La Llei del Parlament de Catalunya 3/1988, de 4 de març de protecció dels animals, modificada per la Llei 18/1998, de 28 de desembre, estableix l'obligació dels propietaris de gossos de tenir-los com cal i de censar-los. Correlativament, però, correspon als ajuntaments l'obligació de portar a terme aquest cens i de vetllar per les possibles situacions d'abandonament i maltractament, segons els articles 40.1, 42.1.a i 46.2 de l'esmentada llei. No es fa cap esment, però, dels supòsits de molèsties ocasionades a tercers i les seves conseqüències.

El ja citat Decret del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, 6/1999, de 26 de gener, pel qual s'estableixen les condicions de manteniment dels animals de companyia, tampoc no estableix criteris d'actuació o sancions específiques en cas de molèsties a veïns. No obstant, però, prohibeix que els animals tinguin com a allotjament habitual els celoberts o balcons (vegeu la ja citada queixa núm. 1615/99) i fixa les condicions de què han de gaudir els gossos que facin les funcions de guarda. El Síndic entén que si aquestes condicions d'habitabilitat no són les adequades i per aquesta causa els animals adopten un comportament generador de molèsties als veïns, les administracions públiques poden iniciar les actuacions sancionadores i, fins i tot, procedir comissar l'animal, com preveu la Llei 3/1988 de protecció, mesura extrema i no prou aplicada, però que, tanmateix, pot portar-se a terme encara que no es disposi de la necessària ordenança sobre tinença d'animals.

En l'àmbit de la legislació estatal, la normativa homòloga al citat Decret 6/1999 de la Generalitat de Catalunya és l'Ordre de 14 de juny de 1976 sobre mesures higienicosanitàries, de l'anterior Ministeri de Governació, que va ser modificada per l'Ordre de 16 de desembre del mateix any.

Aquesta normativa estableix explícitament: «La tenència de perros en viviendas urbanas queda condicionada a las circunstancias higiénicas óptimas de su alojamiento, a la ausencia de riesgos en el aspecto sanitario y a la inexistencia de molestias para los vecinos que no sean las derivadas de la naturaleza misma del animal.» (article 13).

L'article 20 de la mateixa ordre estableix que l'alcaldia tindrà en compte a efectes d'avaluar la gravetat del fets sancionables, «la falta de colaboración ciudadana y el desprecio de normas elementales de convivencia». Davant la manca de regulació d'aquesta matèria en la legislació catalana, el Síndic entén que la citada Ordre pot ser invocada per les administracions que hagin de regular aquesta mena de conflictes i intervenir-hi.

El Tribunal Suprem, davant de supòsits en què algun ajuntament ha arribat a sancionar i acordar el desallotjament dels animals causants de les molèsties, ha entès ajustades a dret aquestes mesures municipals en aplicació de la citada normativa i les corresponents ordenances.

La sentència de 6 de juliol de 1988 de la Sala 4a Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem entén per molèsties derivades de la naturalesa mateixa de l'animal, que considera raonable haver de suportar, aquelles «mínimas normales que en atención a las circunstancias del local y al número y clase de animales, sea susceptible de generar, sin quiebra de ninguno de los intereses contrapuestos –los humanos y los de los animales– de tal convivencia en una finca urbana.» En el cas de la sentència esmentada, el Tribunal Suprem entén que es tracta de temperar el dret a conviure amb animals de companyia amb el fet que la mesura municipal d'ordenar el desallotjament dels animals «es la procedente para el supuesto de animales, como los perros de autos, que, en vez de estar educados para la defensa silenciosa (y no necesariamente cruenta) de la propiedad ladrán ostentosamente tan pronto se aproxima por la calle un normal viandante». En el mateix sentit es poden citar altres sentències del Tribunal Suprem, com les del 31 de desembre de 1986 i 2 de maig de 1989, sales 4a i 3a, respectivament.

Quant a les molèsties que els gossos poden causar amb els seus lladrucs, el Síndic entén que resulta de difícil i segurament inadequada aplicació la normativa que en matèria de llindars màxims de soroll hagi pogut establir el municipi. Alguns ajuntaments han intentat avaluar amb mesuraments sonomètrics els lladrucs i aplicar a continuació la corresponent ordenança. La mateixa essència i naturalesa de la font de soroll sembla desaconsellar aquestes tècniques.

El Síndic creu que, sens perjudici de l'ús de la potestat d'ordenació per part de les administracions locals, caldria completar la regulació en matèria d'animals, incorporant els mecanismes d'actuació a l'abast dels muni-

cipis per intervenir amb eficàcia en aquests casos, a fi de corregir i no tolerar situacions molestes. El mateix Decret 6/1999, de 26 de gener, ja citat, pel qual s'estableixen condicions de manteniment dels animals de companyia, podria incorporar una reforma i no limitar-se a preveure la protecció deguda a la condició de vida dels animals, sinó també les molèsties que aquests poden generar a les persones i les mesures dissuasòries a aplicar.

Per altra banda, els ajuntaments haurien de dotar-se d'ordenances sobre tinença d'animals i convivència ciutadana, aprofitant al màxim les possibilitats que ja ara els ofereix la legislació sobre aquesta matèria.

Finalment, atès que per evitar i resoldre aquests conflictes és de vital importància l'actitud en el comportament cívic, l'educació i la tolerància dels ciutadans implicats vers els altres, tant com el fet que aquests conflictes poden derivar en un greu deteriorament de la convivència, el Síndic ha suggerit que els alcaldes no renunciïn a exercir la seva capacitat mediatòria, investits com són de la condició de màxima autoritat municipal. Segurament aquesta funció mediatòria podrà ser més eficaç en ajuntaments petits i mitjans, en els quals les coneixences i relacions personals revesteixen una especial importància.

Queixa núm. 1615/99

Els balcons com a allotjament habitual dels gossos

El senyor X. viu sota mateix d'un habitatge el balcó del qual constitueix el lloc d'estada habitual dels dos gossos propietat de la veïna. El promotor manifestà al Síndic que, des de fa més de dos anys, veu amb impotència com tota la brutícia que generen aquests animals cau a la seva terrassa, sense que les múltiples reclamacions presentades davant l'Ajuntament de Castelldefels hagin estat suficients per aturar aquests fets indesitjables.

De la informació lliurada al Síndic per l'Ajuntament, es despenia que la propietària dels gossos havia estat objecte de vuit expedients sancionadors, finalitzats amb imposició de sanció econòmica que s'intentava cobrar per via de constrenyiment. L'Ajuntament també informava que, a la vista del contingut dels darrers informes de la Inspecció Municipal de Sanitat, el problema es considerava resolt i no havia estat necessari iniciar noves actuacions sancionadores.

Contrastada aquesta darrera apreciació amb el promotor de la queixa, aquest ens comunicà que les molèsties per brutícia continuaven.

En conseqüència, el Síndic es dirigí a l'alcalde manifestant-li que, atès que l'estricta acció sancionadora no es mostrava prou contundent per modificar la conducta de la propietària dels gossos, caldria aplicar altres instruments jurídics als seu abast a fi de posar fi a les molèsties.

D'acord amb la normativa invocada pel Síndic en el seu escrit, es recordava la possibilitat d'incrementar substancialment l'import de les sancions econòmiques i fins i tot de comissar els animals, reclamant, si fos necessa-

ri, l'auxili de l'administració autonòmica per a l'exercici de les seves competències.

En el moment de cloure el present informe, el Síndic no ha rebut resposta de l'Ajuntament en relació amb les consideracions formulades.

Queixa núm. 1063/99

Molèsties per lladrucs de gossos en una zona residencial

Uns veïns de Santa Perpètua de Mogoda posaren en coneixement del Síndic el que consideraven una actuació insuficient de les autoritats municipals davant les seves queixes per les molèsties que ocasionen els persistents lladrucs dels gossos propietat d'altres veïns de la zona.

Residents en una zona d'habitatges unifamiliars, els comunicants donaven compte que quasi tots els veïns són propietaris de gossos, que amb els seus lladrucs constants fan molt difícil el descans nocturn.

Abans de formalitzar la protesta davant l'Ajuntament, els promotors intentaren dialogar amb els propietaris dels gossos i dipositaren un escrit a les seves bústies, reclamant el dret al descans.

Els interessats consideren que l'actuació municipal no va ser prou contundent, ja que, segons les seves manifestacions, es limità a recordar als veïns el seu deure de censar els animals. Igualment ens manifestaren que tant la policia local com el regidor responsable de Governació els manifestaren la manca de recursos jurídics i materials per resoldre aquests conflictes. La convivència cívica es veié greument deteriorada i s'arribaren a produir insults i amenaces entre les parts i un judici de faltes amb sentència absolutòria per als promotors de la queixa.

L'Ajuntament contestà la demanda d'informació del Síndic fent referència a la responsabilitat civil dels propietaris dels animals respecte als actes d'aquests i manifestant que el municipi no té cap ordenança municipal de tinença d'animals. Així mateix, donà compte de les accions portades a terme per tenir censats els gossos domiciliats al municipi.

El Síndic, a la vista de la relació de fets i de la resposta municipal, es dirigí a l'Ajuntament comunicant-li que, sens perjudici de la responsabilitat civil que pugui correspondre als propietaris dels gossos, l'autoritat municipal no es pot inhibir de la recerca i aplicació de tots els mitjans possibles al seu abast per tal de resoldre aquest conflicte, més que més tenint en compte que en el cas que ens ocupa sembla que s'havia produït un greu deteriorament de la convivència ciutadana i de la pau social.

A continuació el Síndic detallà tot un seguit de recursos a disposició de l'Ajuntament a fi de regular aquestes situacions, fent ús de la seva capacitat per aprovar ordenances, tant sobre tinença d'animals com de convivència ciutadana. Igualment el Síndic recordà les possibilitats que tant la Llei de 1988 sobre protecció d'animals com la recentíssima normativa sobre condicions de manteniment d'aquests i sobre animals perillo-

sos, ofereixen als municipis per a una intervenció municipal directa o coordinada amb l'Administració autonòmica a fi d'actuar amb més contundència en la resolució d'aquests conflictes.

El Síndic finalitzà suggerint l'aprovació de les ordenances ja citades i recomanant la funció mediacional de l'alcalde en aquests conflictes, en tant que màxima autoritat municipal.

El Síndic resta pendent de rebre resposta de l'Ajuntament sobre el determini que finalment adopti quant a les consideracions formulades.

5. ELS AEROPORTS I EL SEU ENTORN RESIDENCIAL: QÜESTIONS DE SEGURETAT I MOLÈSTIES ALS VEÏNS

5.1 INTRODUCCIÓ

Durant l'any 1999 el Síndic ha rebut tres queixes presentades per diferents col·lectius de veïns, disconformes amb les molèsties que han de suportar a causa de la proximitat de les seves residències a grans infraestructures de transport. Els promotors consideraven que les administracions públiques s'havien inhibit davant les seves demandes.

Una de les reclamacions va ser presentada pels veïns agrupats en la denominada Plataforma Cívica pel Cobriment de la Gran Via, de Barcelona. Feia referència a les molèsties per sorolls i problemes ocasionats pel trànsit que suporta la Gran Via, a l'altura de Sant Martí, en direcció a l'autopista A-19 del Maresme. També manifestaven que el disseny de trinxera de la Gran Via en aquest tram causa problemes de connexió entre diferents parts del barri. Sobre aquesta queixa es tracta a la secció del present informe dedicada a l'Administració general (vegeu queixa núm. 3377/99).

Les altres dues queixes (vegeu queixes núms. 2398/99 i 2422/99) van ser presentades quasi simultàniament per veïns de l'aeroport de Sabadell, residents en diferents municipis del seu entorn, i veïns de l'aeroport del Prat, aquests darrers, residents a Gavà.

Aquestes queixes es fonamenten en les molèsties pels sorolls que han de suportar i per la situació de risc potencial de les operacions de vol sobre els seus domicilis. Els veïns de Sabadell reclamen el trasllat de la instal·lació aeroportuària, i els de Gavà demanen l'atenció de les administracions als seus arguments i propostes, a fi de fer compatible l'ús residencial amb l'aeroportuari.

Les queixes arribaren al Síndic mentre es tramitava el nou Pla especial del sistema general aeroportuari de Sabadell i el denominat Pla director de l'aeroport de Barcelona.

5.2. EL NECESSARI EQUILIBRI ENTRE CREIXEMENT I RESPECTE A L'ENTORN NATURAL

El tràfic aeri ha crescut exponencialment i ha esdevingut una eina indispensable en el desenvolupament de la societat moderna. Afortunadament i de forma paral·lela, també ha anat creixent la consciència social sobre la necessitat de preservar el medi, del qual també forma

part l'home. Aquesta situació portà a la formulació del concepte de creixement sostenible que s'incorporà al Tractat de Maastrich com a criteri inspirador de les actuacions en matèria de medi ambient i actualment figura als articles 2 i 130R de la darrera versió del Tractat de la Unió Europea.

Aquest esperit i la voluntat de construir una societat a la mesura de l'home, on no tot es justifica per raó del creixement econòmic i de les aplicacions tècniques, es reflecteix contínuament en declaracions internacionals, producte dels diferents fòrums de debat i plataformes de grups de defensa del medi ambient. Així, el concepte de creixement sostenible ja forma part de la cultura comuna amb un contingut acceptat universalment. Quan parlem de creixement sostenible ens referim a una política i estratègia que té per objectiu un desenvolupament econòmic i social que no es faci en detriment del medi ni dels recursos naturals dels quals depenen les activitats humanes presents i futures.

La Conferència de Rio de Janeiro, Conferència Europea sobre ciutats i viles sostenibles, amb la seva declaració plasmada a la Carta d'Aalborg, el Pla d'acció local cap a la sostenibilitat, el cinquè programa de la Comunitat Europea sobre política i acció en relació amb el medi ambient i el desenvolupament sostenible, són diferents mostres del grau d'inquietud existent en aquesta matèria.

Si l'home i la natura són el centre de gravetat de l'acció dels poders públics que estan al seu servei, és del tot lògic que, en reivindicació del dret a gaudir d'una qualitat de vida digna i a un creixement sostenible, els veïns de les grans infraestructures de transport reclamin l'adopció de mesures que, si no suprimeixin totalment, almenys esmorteixin les molèsties que pateixen.

Sembla clar que, ara per ara, la societat no prescindirà dels aeroports ni de les autovies, i que els beneficis socials que aquestes instal·lacions reporten justifiquen la seva existència. Precisament per això, considerem que el conjunt de la societat que es beneficia d'aquestes instal·lacions és deutora dels ciutadans que han de suportar les servituds que produeixen. En conseqüència, cal aplicar mesures de correcció proporcionades i consensuades al màxim en les actuacions ja fetes, i mesures definides sota els principis de prevenció i de cautela en les futures, prèvia audiència dels col·lectius que resultin més afectats.

En ocasions aquestes mesures ja són presents en la legislació vigent i són de compliment obligatori, però sembla que no són aplicades amb prou exigència. Altres vegades aquesta legislació haurà d'incorporar amb agilitat les millors tècniques disponibles que contínuament apareixen i s'adapti a les noves demandes socials, cosa que no sempre succeeix.

5.3. MARC LEGAL GENERAL I POSSIBILITATS D'ACTUACIÓ

La problemàtica que plantegen els aeroports d'interès nacional, i els de Barcelona i Sabadell ho són, afecta diferents aspectes de la realitat social i administrativa, que fan referència a competències concurrents de les diferents administracions, central, autonòmica i municipal.

Així, la gestió estricta en matèria d'aeroports considerats d'interès nacional és competència exclusiva de l'Estat (article 149.1.20 de la Constitució) i la seva gestió correspon al Ministeri de Foment, per mitjà de l'ens Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA).

Durant els darrers anys, la tècnica legislativa adoptada per regular els diferents aspectes que afecten l'activitat aeroportuària ha estat incloure'ls en les lleis òmnibus sobre mesures fiscals, administratives i d'ordre social que s'aproven periòdicament a finals d'any.

L'any 1996, s'introduí la figura del pla director de l'aeroport. El Reial decret 259/1998, de 4 de desembre, desplega aquestes previsions quant al seu contingut i procediment de redacció i aprovació. Els plans director son formulats a iniciativa d'AENA i són aprovats pel Ministeri de Foment. El plans especials són redactats per AENA d'acord amb les previsions contingudes al pla director, però són aprovats definitivament per l'autoritat urbanística. En cas de conflicte entre AENA i l'autoritat urbanística quant al contingut del pla especial, l'informe del Consell de Ministres és vinculant.

Els anys 1998 i 1999, les respectives lleis de mesures fiscals, administratives i d'ordre social han introduït procediments de disciplina de tràfic aeri en matèria de soroll, com també les previsions d'infraccions i sancions en aquesta matèria. Concretament en la darrera llei de 1999, es diu: «Los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido aprobados específicamente para cada aeropuerto, deberán tener en cuenta la problemática acústica las características físicas y de configuración del aeropuerto, el equipamiento de ayudas a la navegación que soporten el guiado de los aviones y las características y limitaciones de los aviones afectados.»

La darrera llei de mesures d'acompanyament als pressupostos generals de l'Estat, la llei 55/1999, de 29 de desembre, incorpora una important novetat. Afegeix una disposició addicional única a la llei 48/1960, de 21 de juliol, de navegació aèria, en la que, de forma expressa, es vincula la planificació urbanística i el seu desenvolupament a les servituds aèries acústiques, que són considerades com una limitació al dret de propietat. L'esmentada disposició addicional estableix, a l'apartat segon, que «Mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de uso de los predios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea.»

En els plans directores i especials respectius es poden determinar els límits de sorolls admesos, els estudis d'impacte soroll amb la identificació de les empremtes sonores i els mecanismes de minoració. Tant al Pla especial de l'aeroport de Sabadell com al Pla director de l'aeroport de Barcelona s'alludeix al control que caldrà efectuar sobre l'ús dels terrenys de l'entorn de la instal·lació aeroportuària. Concretament el Pla Especial de l'aeroport de Sabadell al seu apartat 3.1.2, diu: »Para la compatibilización de los usos del suelo con los impactos mediambientales del aeropuerto, y especialmente en lo que se refiere a las huellas sonoras que

sobrepan de forma significativa su propio ámbito, se recomienda a los planes generales municipales afectados, tomar en consideración los acuerdos contenidos en la normativa internacional, y recogidos en el Manual de Servicios de Aeropuertos de la OACI». A continuació defineix una taula de compatibilitat d'usos, segons els nivells acústics de l'empremta sonora.

Podem afirmar, doncs, que per minorar l'impacte acústic dels aeroports en l'entorn residencial, les administracions disposen de dues categories d'instruments:

– Tecnològics operacionals. Inclouen les millors tècniques disponibles existents en cada moment de desenvolupament tecnològic que, aplicades, suposen una disminució en l'impacte acústic, com poden ser: millors en els motors de les aeronaus, barreres acústiques, definició de les trajectòries d'enlairament i aproximació, ús de la reversa, procediments de baixa resistència...

– De caire legislatiu. Prohibició d'operar amb determinades aeronaus de forma definitiva o segons horaris, ús restringit en horari nocturn, adequació del planejament i de les llicències de construcció d'habitatges a la realitat de l'empremta sonora, requisit d'adoptar determinades mesures d'aïllament acústic als habitatges afectats...

Existeixen diferents normatives i recomanacions sobre contaminació acústica provocada per aeronaus, que poden ser invocades com a referents: directives europees sobre emissió sonora d'aeronaus subsòniques que ja han estat transposades a la legislació espanyola, recomanacions, procediments i convenis de l'OACI, estudis i normes d'autoritats aeronàutiques d'altres països...

L'aplicació d'alguna d'aquestes mesures està a l'abast de les autoritats aeronàutiques de l'Estat i altres podrien ser aplicables ja per la Generalitat de Catalunya i les diferents administracions locals en tant que autoritats urbanístiques i mediambientals.

Tant l'aeroport de Sabadell com el de Barcelona tenen molts anys d'existència i l'acció de l'home, amb el pas del temps, hi ha anat transformant l'entorn. Les ciutats han anat creixent i han anat encerclant els aeroports.

5.4. MARC LEGISLATIU AUTONÒMIC I LOCAL

A hores d'ara, l'Administració catalana, autonòmica i municipal, no té competències en matèria d'aeroports d'interès nacional, però sí que en té en matèria urbanística, mediambiental i d'infraestructures terrestres.

Quant a l'exercici de les competències urbanístiques en allò que pugui afectar la qüestió plantejada en les queixes de referència, volem fer les següents consideracions:

– En el Pla territorial general de Catalunya en tant que instrument inspirador integral de l'acció urbanística del conjunt del nostre territori, trobem a faltar algun esment sobre la defensa de l'entorn humà i natural, quan defineix els objectius i les propostes del sistema aeroportuari. També és cert que en l'apartat dedicat a la millora de la qualitat de vida es fa esment de «la densificació i l'oblit de les relacions persona-entorn en les formulacions espacials de les ciutats», a l'hora de formular pro-

postes, però s'oblida la persona com a objecte d'agressió, i només es tenen en compte els espais naturals a protegir.

– Les Normes urbanístiques del Pla general metropolità, en el seu article 190, estableixen: «Para la protección del suelo urbanizable comprendido fuera del aeropuerto, deberán elaborarse planes parciales que, en atención a las exigencias de la vecindad del aeropuerto, establezcan otros límites de altura a la edificación o regulen restrictivamente los usos permitidos y, en general, regulen el régimen urbanístico del suelo de la edificación y de los usos, en contemplación del sistema aeroportuario.»

– L'article 68.3 de les Ordenances metropolitanas d'edificació, en referència a l'aïllament acústic, només estableix l'obligatorietat d'una paret de 15 centímetres, entre els habitatges confrontats.

– D'especial importància és la Norma bàsica de l'edificació CA-81 sobre condicions acústiques als edificis, aprovada per Reial decret 1909/81, de 24 de juliol, i amb la denominació actual de NBE-CA-88 un cop modificada per Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme del 29 de setembre de 1988. El seu annex 2 està dedicat als condicionants del medi i subratlla la importància del coneixement de les fonts de soroll externes a l'edifici, per tal de fixar l'aïllament acústic exigible als edificis. A continuació estudia amb detall i amb índexs d'avaluació concrets i quantificats el soroll provinent dels automòbils i dels avions, entre altres fonts d'emissió sonora.

5.5. CONCLUSIONS

El Síndic té la impressió que les autoritats urbanístiques, no són prou curoses en el seu deure de definir «les formulacions espacials de les ciutats» en funció de l'entorn i de controlar el creixement urbanístic a les zones properes als aeroports. Costa d'entendre que, encara ara, el planejament de les poblacions veïnes a les instal·lacions aeroportuàries continuï permetent l'edificació residencial en zones amb especial sensibilitat acústica i de perill d'accident durant les operacions d'enlairament i aterratge. Sembla que no s'actua conforme als principis de cautela i prevenció.

En conseqüència el Síndic ha iniciat actuacions per conèixer quin és el grau de respecte i congruència de la normativa urbanística amb les condicions especials dels entorns aeroportuaris i de les grans vies de comunicació, així com el grau d'aplicació, exigència i control de la normativa en matèria d'aïllament acústic dels habitatges. És clar que no és tracta només d'evitar el soroll a base d'allunyar-se'n o construir habitatges hermètics a les immisions de l'exterior. Cal també, com ja s'ha dit, actuar sobre les fonts de soroll a fi de reduir-ne la contaminació acústica i aconseguir, amb l'acció combinada d'unes mesures i altres, una millor qualitat de vida.

El Síndic de forma preliminar i en tant no disposi de la informació que ha sol·licitat al Departament de Política Territorial i Obres Públiques i als ajuntaments afectats per poder formular el seu determini final sobre l'as-

sumpte aquí plantejat, entén que caldria actuar en les línies següents:

– Demanar a les autoritats aeronàutiques la definició i aplicació de llinars, mesures i procediments, tant en l'exploració dels aeroports com en l'operació de les aeronaus, que ocasionin el mínim possible de contaminació acústica.

– Demanar a les diferents administracions públiques, especialment a l'aeronàutica, un esforç en l'audiència i resposta de les raons i propostes que exposin els veïns afectats amb independència que aquest tràmit sigui o no de compliment obligatori.

– Actuar amb especial escrupolositat al moment d'elaborar el planejament, exclouent de l'ús residencial les zones amb especial sensibilitat acústica o de perill potencial a causa d'infraestructures de transport.

– Exigir i verificar el compliment de la normativa en matèria d'aïllament acústic dels habitatges, tenint especialment en compte l'entorn en què se situen.

– Quant a les zones residencials existents, adoptar mesures públiques de minoració i correcció, amb un sentit de proporcionalitat i cost assumible en funció de la resta de necessitats socials. Formant part d'aquestes mesures, es podrien incloure ajuts econòmics a l'aïllament acústic dels habitatges, compensacions o deduccions en les càrregues impositives, etc.

– Si malgrat l'adopció de totes les mesures tècniques i econòmicament raonables i proporcionals, es constata la incompatibilitat entre la infraestructura de transport i l'ús residencial existent, atès que no poden rebaixar-se els llinars de molèsties als considerats tolerables, i al mateix temps, per raons socials es considera irrenunciable disposar d'aquell aeroport o d'aquella autovia, caldrà plantejar-se la necessitat d'adoptar mesures de compensació econòmica suficient per a l'expropiació dels habitatges actuals o per facilitar l'accés a uns de nous.

Queixa núm. 2398/99

Un grup de veïns de Sabadell demanen el trasllat de l'aeroport

Uns veïns de Sabadell residents al voltant de l'aeroport, agrupats en la denominada Coordinadora Pro-Trasllat de l'Aeroport, presentaren escrit al Síndic demanant la seva intervenció per tal d'aconseguir el trasllat de les activitats aeroportuàries a una zona menys poblada.

Els promotors de la queixa visitaren la Institució i informaren de les molèsties que patien pel soroll provocat per les aeronaus. També manifestaren la seva inquietud respecte al fet que l'aprovació del nou Pla especial del sistema general aeroportuari de Sabadell generés un important increment de l'activitat de vol i més possibilitats d'accidents que podrien afectar zones residencials.

Estudiat l'escrit dels promotors i tenint en compte els seus comentaris, el Síndic els formulà diverses consideracions.

Així, els informà sobre l'obligació de les diferents administracions públiques amb competències pròpies en aquesta matèria, de fer compatible el servei públic del transport amb els drets dels ciutadans a gaudir d'una qualitat de vida digna i a no haver de suportar molèsties per sobre dels llindars que es considerin generalment acceptats. Cas que els béns jurídics en conflicte es demostressin irreconciliables, es podrien arribar a establir compensacions a favor dels afectats.

El Síndic igualment féu esment de la manca de regulació d'àmbit general sobre llindars de referència en matèria de soroll, tot i que existeixen diferents documents i estudis d'organismes especialitzats, alguns d'ells dependents de les institucions públiques europees, que estableixen índexs recomanables.

En allò que fa referència al soroll originat per l'activitat aèria, el Síndic també esmentava en el seu escrit la migrada regulació existent en aquesta matèria concreta i les condicions de compliment obligatori que puguin establir els plans directores i especials dels respectius aeroports.

En qualsevol cas, estudiat el contingut de la present queixa i el de la relatada en el present informe a continuació d'aquesta, el Síndic observà la possibilitat que l'autoritat urbanística, a l'hora de definir les àrees d'ús residencial, actués, no ja amb ignorància de les servituds aèries fixades per la llei, sinó de les que la lògica i el bon criteri semblarien determinar, tenint en compte les evidents molèsties que provoca una instal·lació d'aquest tipus i el fort creixement que ha experimentat el transport aeri.

És per això que el Síndic cregué convenient dirigir-se a les administracions públiques competents en matèria de planificació urbanística (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, ajuntaments de Badia, Barberà del Vallès, Sabadell i Sant Quirze del Vallès), respecte a les quals pot exercir la seva funció de supervisió, per tal que informessin sobre la política i criteris de planificació i autorització d'usos residencials que duen a terme en zones amb especial afectació per l'activitat aeroportuària.

En el moment de redactar el present informe, encara no s'ha rebut la informació sol·licitada.

Queixa núm. 2422/99

L'activitat de l'aeroport de Barcelona, provoca molèsties per sorolls als veïns de la urbanització Gavà-Mar

L'Associació de Veïns de Gavà-Mar es dirigí al Síndic demanant la seva intervenció, a fi que les seves observacions i propostes al Pla director de l'aeroport de Barcelona fossin tingudes en compte per les administracions que hi intervenen en les fases de redacció i aprovació.

En una entrevista van expressar, bàsicament, les següents inquietuds:

– El soroll, molt per sobre dels llindars recomanats, que han de suportar a causa de les operacions aèries, sobretot per part d'aeronaus considerades obsoletes i que poden incrementar també el risc d'accident.

– La configuració de les pistes d'enlairament, que, segons els comunicants, no són utilitzades amb criteris de minimització de molèsties als veïns.

– Els promotors consideren que amb l'aprovació del nou Pla director de l'aeroport de Barcelona s'agreujaran els problemes de soroll, ja que la construcció de la denominada tercera pista podria significar la desaparició o infrautilització de la pista transversal encarada al mar, amb la qual cosa s'incrementarien les molèsties als veïns de Gavà-Mar.

En el seu escrit, l'associació manifestà el desig que Barcelona disposi d'un aeroport d'acord amb les seves necessitats, però respectuós amb el medi i amb el dret dels veïns a gaudir d'una qualitat de vida adequada.

El Síndic considera que els promotors de la queixa han fet un important treball de documentació i elaboració d'alternatives tècniques, que posades a disposició de les autoritats públiques competents, els comunicants consideren que no han tingut la resposta que es mereixien.

Per les mateixes raons que han estat exposades en la queixa anterior, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament de Gavà i al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, a fi que informessin sobre els criteris de planificació i autorització d'usos residencials en zones afectades per l'activitat aeroportuària.

En el moment de confeccionar el present informe, el Síndic resta a l'espera de rebre els informes demanats.

6. SEGUIMENT DE LES ACTUACIONS D'OFICI SOBRE LA TAXA PER ACCEDIR ALS BOSCOS DE TITULARITAT PÚBLICA I SOBRE LES MOTOS NÀUTIQUES

L'any 1998 el Síndic va iniciar aquestes actuacions d'ofici, que van donar lloc a uns estudis i a unes conclusions que es van incorporar a l'Informe al Parlament corresponent a aquest any.

En concret, l'actuació d'ofici sobre la taxa per accedir als boscos de titularitat pública es va integrar en aquesta secció de medi ambient i qualitat de vida, i l'informe i recomanacions en relació amb les motos acuàtiques es recullen en el Llibre segon de l'Informe, sota l'epígraf *Canvis en les activitats humanes. Nous reptes per a l'Administració*.

La importància i l'especificitat de les matèries estudiades en aquestes actuacions aconsellen que el seu seguiment es realitzi també de forma específica en aquesta secció.

Seguiment de l'Actuació d'Ofici núm. 1657/98

(BOPC núm. 380, de 19 de març, pàgines 3189 i 3190)

Taxa per accedir als boscos de titularitat pública

El Síndic de Greuges formulà un seguit de consideracions en relació amb la proposta de l'Associació d'Ents Locals de Muntanya del Pirineu (AMPI) d'implantar una taxa d'accés als boscos de titularitat dels municipis que formen part de l'entitat, per poder atendre les despeses que generen els serveis de neteja, manteniment i conservació d'aquests boscos.

Per acord de la Junta Executiva d'aquesta associació, reunida en data 4 de març de 1999, es comunicà al Síndic de Greuges que l'esmentada proposta es troba en un període de reflexió particular de cada ens local. Aquests són els únics amb potestat per establir la taxa, que s'implantarà sempre que obtingui una àmplia majoria favorable.

Pel que fa a les consideracions efectuades pel Síndic respecte a la viabilitat de la proposta i les conseqüències de la seva aplicació, l'AMPI entén que:

1) El manteniment del patrimoni forestal mitjançant recursos econòmics obtinguts a través de les vies de recaptació que afectin la totalitat de la població és una solució, ara per ara, utòpica.

2) Aquesta mesura s'ha d'adoptar majoritàriament, sempre que hi hagi consens. Altres entitats municipals dels Pirineus de l'Estat espanyol –Aragó i Navarra–, han mostrat el seu interès en aquesta proposta.

3) Respecte a la viabilitat de la proposta, l'AMPI ha fet una estimació a la baixa dels beneficis. Calculant que el moviment anual de persones que es desplacen als espais forestals municipals és d'entre 1,5 i 2 milions, i que el preu del títol que habilitaria l'accés anual estaria entre 500 i 1.000 pessetes, això dona unes xifres entre 750 i 2.000 milions de pessetes, aproximadament, que cobririen les despeses de creació i gestió de la mancomunitat.

El control d'accés s'efectuarà mitjançant guardes forestals, Mossos d'Esquadra o l'Administració competent de vetllar per l'accés als espais forestals municipals. L'expedició del títol habilitador i la recaptació de la taxa es confiarien a entitats financeres col·laboradores. L'import recaptat es distribuiria en funció de les hectàrees d'espai forestal municipal de cada municipi, i la mancomunitat vetllaria perquè els seus membres fessin revertir l'import recaptat en la neteja, conservació i manteniment de tot aquest espai.

4) L'AMPI considera molt discutible que la creació d'un gravamen mitjançant la imposició d'una taxa pel servei de neteja i manteniment dels espais forestals municipals no tingui cabuda en la nova regulació de la Llei d'hisendes locals.

El Síndic de Greuges, conscient de la necessitat de finançament dels municipis per atendre les despeses de manteniment i neteja dels boscos de titularitat municipal, valora i entén el contingut de les argumentacions de l'associació.

Tanmateix, també considera que, abans de l'adopció definitiva de la proposta que ens ocupa, sempre que obtingui el suport majoritari dels municipis afectats, cal esgotar l'estudi i consideració de totes les possibles vies de solució alternatives.

Amb aquesta darrera consideració, el Síndic va donar per closa aquesta actuació d'ofici.

Seguiment de l'Actuació d'Ofici núm. 3259/98

(BOPC núm. 380, de 19 de març, pàgina 31344)

Les motos nàutiques

Arran d'una notícia apareguda en els mitjans de comunicació sobre la mort d'una banyista a la costa catalana de resultes de la conducció d'una moto nàutica de lloguer, el Síndic considerarà convenient iniciar aquesta actuació d'ofici, per determinar els àmbits de competència de les diferents administracions públiques pel que fa a les disposicions que regulen aquestes embarcacions i les de salvament marítim, seguretat humana en llocs de bany i ordenació del trànsit marítim.

A partir de la informació obtinguda de resultes de les gestions efectuades amb les diferents administracions públiques competents, juntament amb l'estudi de la documentació i la normativa que incidia en aquest àmbit, el Síndic va elaborar un informe que conclouia amb un seguit de recomanacions.

Aquest informe es recull en el Llibre segon de l'Informe anual del Síndic de Greuges de Catalunya al Parlament, corresponent a l'any 1998 (BOPC 380, de 19 de març de 1999, pàgines 31451 a 31458).

En relació amb les recomanacions formulades arran de l'elaboració d'aquest estudi, el Síndic valora positivament les innovacions normatives que exigeixen determinats requisits en la navegació amb motos nàutiques, destinats al control i a la minoració del risc en el seu ús. Concretament ens referim a les següents disposicions normatives:

– Ordre ministerial de 16 de desembre de 1998, que ja s'esmentava a l'estudi, per la qual s'estableix l'obligatorietat del registre i matriculació de les motos aquàtiques, que facilita d'identificar-les en els casos en què cal iniciar un expedient sancionador.

– Reial decret 607/1999, de 16 d'abril, pel qual s'aprova el reglament de l'assegurança de responsabilitat civil de subscripció obligatòria per a embarcacions recreatives o esportives, entre les quals s'inclouen les motos aquàtiques.

– Ordre ministerial de 22 de juliol de 1999, que estableix determinades mesures de seguretat per conduir motos nàutiques i estableix l'edat de 18 anys com a mínima a partir de la qual l'ús d'aquests aparells és permès.

A més a més, el Síndic constatà que, durant la temporada d'estiu de l'any 1999, es produí un increment de les dotacions de vigilància del Servei Marítim de la Guàrdia Civil per controlar les activitats nàutiques esportives a la costa.

D'altra banda, es va comprovar l'adopció de mesures preventives, com per exemple el llançament de campanyes divulgatives en relació amb aquestes activitats d'esbarjo, que pretenen conscienciar les persones que durant els mesos d'estiu freqüenten el mar o la platja, per advertir-les dels riscos i de la importància de la seguretat.

Ara bé, l'article 11 de l'Ordre estatal de 17 de juny de 1997 continua en la seva redacció inicial, és a dir, que

es permet navegar amb motos aquàtiques sense necessitat de títol.

El Síndic reitera la seva consideració en aquest respecte, en el sentit que cal modificar aquesta normativa i exigir als usuaris d'aquests vehicles l'acreditació d'un mínim de coneixements teòrics sobre la navegació i les normes bàsiques de comportament en el mar.

El supòsit de fet a què es fa referència en les recomanacions primera, segona, tercera i cinquena, continua sent vigent. En aquest sentit, el Síndic entén que cal reiterar el seu contingut, a fi que les administracions implicades estudiïn la possibilitat d'adoptar mesures al respecte.

7. COMENTARI SOBRE LA LLEI 3/1998, DE 27 DE FEBRER, DE LA INTERVENCIÓ INTEGRAL DE L'ADMINISTRACIÓ AMBIENTAL I LA NORMATIVA DE DESENVOLUPAMENT

7.1. INTRODUCCIÓ

El dia 30 de juny de 1999 van entrar en vigor la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, i el Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general que la desplega i s'adapten els seus annexos. El Decret 170/1999, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control, va entrar en vigor el 30 d'octubre de 1999.

El preàmbul de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, disposa que aquesta estableix un sistema d'intervenció administrativa atenent als principis i criteris generals següents: integració de l'acció pública de prevenció i control de la contaminació, tenint en compte el medi ambient en conjunt; descentralització; coordinació entre les administracions públiques competents; simplificació dels procediments; modernització de les eines de gestió, i participació ciutadana.

Aquests principis i criteris generals, que han d'informar l'articulat de la norma i de la resta de disposicions que la desenvolupen, responen als objectius i principis de la política comunitària de medi ambient i, concretament, a la transposició de la Directiva europea 96/61/CE del Consell, de 24 de setembre de 1996, relativa a la prevenció i controls integrats de la contaminació.

L'estudi de la concreció en la nova regulació catalana de les exigències derivades del principi de prevenció, de l'enfocament integrat en el control de la contaminació i d'assolir la simplificació dels procediments és el que ens porta a fer les següents reflexions.

7.2. SIMPLIFICACIÓ DEL PROCEDIMENT

En el conjunt d'aquesta normativa, hi ha diversos exemples que posen de manifest l'objectiu meritori del legislador d'aconseguir aquesta simplificació del procediment, en compliment dels principis d'eficiència, antiformalisme, celeritat i economia processal.

L'article 7 de la Directiva 96/61/CE disposa que els estats han de coordinar els procediments administratius relatius a les autoritzacions ambientals, i es deixa a les seves mans la manera com articular aquesta coordina-

ció, ja sigui amb l'aplicació d'un permís o autorització única o amb la coordinació de totes les autoritzacions ambientals sectorials mitjançant un únic procediment, conservant cadascuna la seva naturalesa i identitat.

En el cas de la normativa objecte d'estudi, l'opció ha estat una autorització ambiental única, tot i que hi ha exemples de coordinació entre els procediments administratius de prevenció i l'àmbit urbanístic, quan la Llei 3/1998, de 27 de febrer, estipula la necessitat d'aportar amb la sol·licitud d'autorització o llicència un certificat de compatibilitat del projecte amb el planejament urbanístic.

L'article 1 de la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997, per la qual es modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, diu que els estats membres podran establir un procediment únic per complir els requisits d'aquesta directiva i els requisits de la directiva 96/61/CE.

En aquest sentit, un altre exemple de simplificació que cal valorar positivament és la integració de la declaració d'impacte ambiental en el procediment d'autorització, de conformitat amb la disposició addicional cinquena del Decret 136/1999, de 18 de maig, com també altres controls sectorials en matèria de prevenció d'incendis o accidents greus.

Des del punt de vista de l'organització administrativa, cal destacar la creació de les oficines de gestió ambiental unificada, que exerceixen les funcions que disposa l'article 19.3 del Decret 136/1999, de 18 de maig, així com de la Ponència Ambiental, com a òrgan col·legiat encarregat de garantir l'enfocament integrat de l'autorització ambiental, amb funcions de proposta de resolució i informe, que coordina les diferents exigències sectorials.

Segons dades del Departament de Medi Ambient, el 80 % dels expedients que es tramiten (7.200 expedients anuals) corresponen a activitats de baixa incidència ambiental.

Amb el règim de comunicació previst al capítol IV del títol II de la Llei 3/1998, per a l'exercici d'una activitat compresa a l'annex III de la Llei, emparada per la corresponent llicència urbanística i sense necessitat d'autorització ambiental prèvia, s'intenta minorar aquesta càrrega de tramitació i que l'activitat pugui començar a funcionar al cap d'un mes de presentar la comunicació. L'objectiu final és dedicar més recursos al control de les activitats de més impacte ambiental i millorar l'eficàcia de la seva tramitació.

Els avantatges d'aquesta tramitació no s'han de descartar; però, en qualsevol cas, han de ser compatibles amb l'exigència constitucional d'un procediment administratiu que garanteixi l'audiència dels interessats i amb la plena aplicació del que disposa l'article 15 de la Directiva 61/96/CE, en virtut del qual els estats membres han d'adoptar totes les mesures necessàries per garantir que les sol·licituds de concessió de permisos per a noves instal·lacions o per a modificacions substancials es posin, durant un període de temps adequat, a disposició del públic, a fi que els ciutadans puguin formular

la seva opinió abans que l'autoritat competent adopti una decisió.

Aquesta darrera invocació de la Directiva 61/96/CE cal considerar-la des d'una perspectiva d'interpretació àmplia de la norma per donar compliment alhora al dret al lliure accés a la informació mediambiental.

En aquest sentit, entenem que tan sols amb la tramitació d'un permís municipal ambiental, a l'empara del que disposa l'article 41.3 de la Llei 3/1998, es possibilita que els veïns afectats per l'activitat puguin defensar els seus drets i interessos davant l'ajuntament, abans que aquest es pronunciï sobre l'atorgament del permís. Ara bé, els principis d'eficàcia i de celeritat exigeixen el compliment dels terminis establerts a les ordenances que regulin el procediment per atorgar aquests permisos i, en conseqüència, cal que les sol·licituds es resolguin en el termini previst.

Un darrer exemple de la voluntat de simplificació del procediment és la fixació d'uns terminis màxims per a la resolució i la incorporació del silenci administratiu positiu.

La llei preveu un termini de sis mesos per resoldre pel procediment de concessió d'autoritzacions i de quatre mesos pel de llicències, prorrogables d'acord amb el règim general. Aquests terminis s'han de comptar des de la data d'entrada de la sol·licitud d'autorització en l'òrgan competent per tramitar-la. En aquest període s'ha de resoldre i notificar la resolució. Segons els articles 21 i 32 de la Llei 3/1998, transcorreguts aquests terminis, si no hi ha hagut cap resolució sobre la sol·licitud presentada, aquesta s'entendrà atorgada per acte presumpte, que, en cap cas, no genera facultats o drets contraris a l'ordenament jurídic.

Algun autor ha posat de manifest que aquestes previsions sobre el silenci positiu poden contradir la directiva comunitària que es vol transposar i el nou règim del silenci administratiu previst a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, després de la seva modificació per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

L'article 8 de la Directiva 96/61/CE disposa que l'autoritat competent concedirà per a la instal·lació un permís escrit, que haurà d'anar acompanyat de les condicions que garanteixin els requisits previstos.

El Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, en dues sentències de 28 de febrer de 1991, en relació amb la directiva 80/68/CEE sobre la protecció de les aigües subterrànies, que també exigeix permís escrit, ha considerat que aquesta exigència implica la necessitat d'una resolució expressa.

D'altra banda, cal tenir en compte la nova redacció de l'article 43.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, que assenyalava entre les excepcions al silenci positiu el fet que una norma de dret comunitari estableixi el contrari.

La constatació per part d'alguns autors d'aquesta discordança ens condueix a posar en relleu la necessitat de considerar una reforma de la llei en el sentit d'exigir

una resolució expressa a la sol·licitud d'autorització o de llicències ambientals.

7.3. PRINCIPIS DE CAUTELA I D'ACCIÓ PREVENTIVA

Aquests principis, que es van incorporar en el Tractat de Maastrich en referència a la política europea de medi ambient, han passat a la Directiva 96/61/CE i, tal com ja hem esmentat, s'integren a Llei 3/1998 i són una de les finalitats a assolir, d'acord amb l'article 2. Així doncs, mitjançant la norma es vol desenvolupar un canvi de perspectiva en relació amb les polítiques públiques en aquest àmbit: potenciar la prevenció per minimitzar el tractament correctiu dels impactes generats per les activitats.

La subjecció a autorització administrativa de les activitats és el mecanisme inicial i cabdal que permet fer efectiu aquest principi.

És per això que considerem que el règim de comunicació previst a la Llei 3/1998 i inclòs en el títol II d'aquesta, sota la rúbrica «Sistema de prevenció», en relació amb les activitats amb menys incidència ambiental, no s'adiu amb aquesta nova perspectiva de prevenció, i així ho vam posar de manifest ja al comentari que, en relació amb el projecte de la llei que analitzem, vam incloure a l'Informe corresponent a l'any 1997 (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 266, de 20 de març de 1998, pàgina 21579).

En aquest sentit, és il·lustratiu el fet que molts ajuntaments, a l'empara del que disposa 41.3 de la Llei 3/1998, han aprovat una ordenança que substitueix aquest règim per un sistema de llicència d'obertura d'establiments.

La menor incidència ambiental d'aquestes activitats no correspon a una conflictivitat social escassa respecte a les molèsties que generen als veïns. Ben al contrari, les activitats de l'annex III són les més denunciades davant d'aquesta Institució, per la qual cosa entenem que un control previ i una resolució expressa que fixi les condicions de funcionament de l'activitat esdevenen imprescindible.

L'avaluació d'impacte ambiental també es pot considerar un mecanisme de control preventiu. Cal tenir en compte que l'autorització o llicència ambiental no existeix de la necessitat d'una declaració positiva en aquesta avaluació, en relació amb aquelles activitats on calgui exigir-la.

L'activitat de control, la inspecció i la revisió administrativa d'aquestes llicències de funcionament són la resta de mitjans previstos a la norma a l'efecte d'assolir aquest objectiu de prevenció i control de la contaminació.

En aquest sentit, la introducció del sistema de revisió i control periòdic de les activitats a la normativa objecte d'estudi, que s'ha d'acomplir a instància dels titulars o d'ofici i de forma anticipada si hi concorren determinats supòsits previstos a la norma, és un dels aspectes positius a destacar en la nova normativa.

Fins ara el control posterior i l'adequació a les innovacions tecnològiques o normatives tan sols es feia de forma més o menys regular i en compliment de norma-

tiva sectorial, en aquelles activitats molt contaminants o arran de les denúncies presentades pels particulars, a conseqüència de molèsties generades, i són una bona mostra d'aquesta dinàmica les queixes relatades en la present secció de l'Informe.

A la Llei 3/1998 s'ha optat per la col·laboració privada en l'activitat de control, mitjançant les entitats ambientals de control. El sistema d'acreditació, funcionament i supervisió d'aquestes entitats col·laboradores es regula, provisionalment, pel Decret 170/1999, de 29 de juny. L'article 5 d'aquest decret disposa quins són els camps d'actuació d'aquestes entitats, sens perjudici de l'acció inspectora de l'Administració, que sempre podrà actuar directament sobre les activitats subjectes a control i que supervisarà aquestes entitats col·laboradores.

La disposició addicional primera del Decret 136/1999, de 18 de maig, determina els criteris per iniciar aquests controls periòdics, atenent a criteris d'antiguitat, en relació amb l'autorització o la llicència o en relació amb el darrer control ambiental efectuat en compliment de la normativa sectorial vigent.

Entenem, però, que el desenvolupament d'aquests controls s'haurà d'adequar a la Recomanació del Parlament Europeu i del Consell, que actualment és una proposta, sobre els criteris mínims que els estats membres hauran d'aplicar en l'organització, realització, seguiment i publicació de les inspeccions mediambientals.

En aquest sentit, caldrà fer-ne una planificació anticipada mitjançant uns programes que hauran d'estar a disposició del públic, amb els requisits establerts en aquesta normativa comunitària.

7.4. UN COMENTARI SOBRE EL RÈGIM SANCIONADOR I LES MESURES CAUTELARS

A l'Informe corresponent a l'any 1997, ens vam referir a la regulació d'aquests dos aspectes en el projecte de Llei de la intervenció integral de l'Administració ambiental (vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 266, de 20 de març de 1998, pàgina 21579).

Pel que fa a les sancions, vam observar que eren exclusivament de caire econòmic i no s'hi incloïa la revocació sanció, mesura que pot ser necessària si l'activitat no s'adequa els requisits de funcionament necessaris.

La redacció final de l'article que regula el règim sancionador en la Llei 3/1998, de 27 de febrer, es manté en un sistema de sancions de caire pecuniari, i no preveu aquesta revocació sanció, per la qual cosa considerem pertinent reiterar aquesta consideració.

Tot i això, també hem observat que en alguna de les ordenances tipus reguladores de la intervenció integral de l'administració municipal, com per exemple l'aprovada per la Diputació de Barcelona, es preveu de clausurar les activitats irregulars o clandestines com una conseqüència derivada de la imposició d'una sanció econòmica imposada pel mateix motiu, sens perjudici que la dita clausura pugui ser ordenada de forma autònoma.

Finalment, en relació amb les mesures cautelars, vam posar de manifest que la suspensió de l'activitat durant la tramitació d'un procediment sancionador, quan es constata el risc d'una afecció greu del medi ambient, la seguretat i la salut de les persones, s'hauria de poder acordar com a mesura correctora tant a les activitats sense llicència –com es preveia en el projecte de llei– com a les que ja n'han obtingut, en la mesura que aquests condicionants es poden manifestar en totes dues situacions.

La Llei 3/1998, de 27 de febrer, tan sols preveu la mesura cautelar de suspensió de l'activitat quan es donen les esmentades circumstàncies en relació amb activitats que s'exerceixin sense disposar de l'autorització o de la llicència ambiental. Per tant, entenem que també cal reiterar l'esmentada consideració.

SECCIÓ 3. TRIBUTÀRIA

Els governs s'haurien d'esforçar a reduir o eliminar les limitacions fiscals i altres sobre les activitats informals o voluntàries i eliminar o relaxar les regulacions que destorben o desanimen la feina a temps parcial, l'ajuda mútua i l'ús de voluntaris al costat de personal professional a l'hora d'exercir serveis socials o en institucions per a la gent gran.

Recomanació 33 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

TRIBUTÀRIA

I. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

En el transcurs de 1999, dins l'àmbit tributari s'han efectuat 219 actuacions, de les quals 84 han estat consultes resoltes, i 135 queixes rebudes.

Dins la secció de tributari, les queixes relatades s'han agrupat en els següents apartats:

En el primer, s'aborda la problemàtica relativa a la motivació dels actes tributaris. El Síndic, vist el contingut de diferents queixes ha volgut destacar i analitzar els efectes ocasionats als administrats, quan s'ha omès amb la consegüent indefensió que, en la majoria de les ocasions, han originat les administracions actuants.

En el segon apartat s'ha tractat de l'embarcament de béns, dins del procediment administratiu de constrenyiment per impagament a l'Administració de crèdits públics en període voluntari.

En aquest respecte s'han destacat, d'una banda, les situacions en què l'Administració, fent un ús inadequat d'aquesta potestat extraordinària, ha vulnerat els drets d'uns ciutadans que en ocasions ni tan sols eren obligats tributaris davant de l'Administració.

D'altra banda, s'han reflectit supòsits en els quals l'Administració tributària, sense cap raó fonamentada en dret, altera l'ordre de prelación d'embarcament legalment establert.

Finalment i pel que fa a aquesta problemàtica, s'han trobat situacions en les quals les entitats de dret públic segueixen procediments d'embargament en relació amb ciutadans els ingressos dels quals en concepte de sou o pensió són inferiors al salari mínim interprofessional i, per tant, inembargables.

En el tercer apartat exposem una situació que, potser per la seva especificitat com a figures jurídiques que s'apliquen en l'àmbit de la gestió recaptadora (en un dels casos en l'esfera únicament de les hisendes locals), pot semblar en principi que afecta un nombre relativament reduït de ciutadans, si bé en la pràctica del tràfic immobiliari és més habitual del que pot semblar a primera vista. Es tracta de l'anomenada «hipoteca legal tàcita» i de la «derivació de responsabilitat de béns afectes».

Tot explicant les queixes més il·lustratives, s'ha examinat la normativa que regula aquests instituts jurídics i alguns dels pronunciaments jurisprudencials dictats en aquesta matèria.

Finalment, es relaten en un mateix epígraf un seguit de queixes que presenten determinades problemàtiques tributàries que ja s'han plantejat reiteradament en informes anteriors.

Qüestions com la manca d'informació suficient al ciutadà sobre les seves obligacions tributàries i la forma de fer-les efectives; els tipus de notificacions tributàries que es practiquen, que, en moltes ocasions per la seva parquedat o tecnicismes, en fan difícilment comprensible el contingut; descoordinació entre administracions tributàries o administracions que sense tenir directament assignades funcions d'aquesta naturalesa, per la seva manca d'actuació, causen distorsió; retards en devolucions de quantitats que excedeixen tot temps raonable i liquidacions incorrectes, entre d'altres.

Tipologia de les queixes

Tributs estatals

- Impost de la Renda de les Persones Físiques
- Impost sobre el Valor Afegit
- Impost sobre Societats
- Recaptació de sancions administratives estatals

Tributs autonòmics

- Tributs cedits: Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats
- Impost General sobre Successions i Donacions
- Taxes

Imposició local

- Impost sobre Béns Immobles
- Impost sobre vehicles de tracció mecànica
- Impost sobre Activitats Econòmiques
- Impost sobre l'increment de béns de naturalesa urbana
- Impost sobre construccions instal·lacions i obres
- Taxes
- Contribucions especials

Altres ingressos públics

- Preus públics

Gestió tributària (autonòmica i local)

- Organització: Disfuncions entre les administracions titulars dels tributs i les que els gestionen o recapten
- Manca d'actualització dels padrons fiscals
- Liquidació i gestió: Manca de motivació dels actes tributaris
- Errades en la identificació del subjecte passiu
- Inobservança del procediment legalment establert per liquidar
- Errades materials en la liquidació
- Valoracions tributàries incorrectes
- Manca de resolució de recursos tributaris
- Fraccionament i ajornaments de pagament
- Recaptació: Manca de notificació d'actes del procediment executiu
- Errades de fet i de dret en el procediment executiu; especial referència a la recaptació executiva delegada o convinguda entre administracions
- Embargament improcedents de béns, en especial de comptes corrents i de salaris
- Diversificació de recàrrecs que integren el deute tributari
- Derivacions de responsabilitat
- Responsabilitat solidària i subsidiària
- Devolució d'ingressos indeguts: Manca d'execució dels acords sobre devolució d'ingressos indeguts
- Dilació en el reintegrament de quantitats recaptades indegudament
- Pagament interessos de demora
- Inspecció tributària
- Infraccions i sancions tributàries

2. MOTIVACIÓ DELS ACTES TRIBUTARIS

En el present tema intentarem desenvolupar els trets que, entenem, poden ser més destacables respecte a la necessitat i la importància que els actes tributaris siguin suficientment motivats, ja que, en cas contrari, una insuficient o nul·la motivació crea indefensió a l'administrat.

2.1. FONAMENT I FUNCIONS DE LA MOTIVACIÓ

La primera qüestió que cal tenir en compte com a pas necessari per a la formulació d'un judici global entorn de la rellevància de la motivació dels actes tributaris és la relació que la teoria de la motivació té amb alguns dels principis establerts en la Constitució de 1978.

Tot seguit passem a analitzar-los:

Principi d'interdicció de l'arbitrarietat

Establert en l'article 9.3 *in fine* del text constitucional, el principi d'interdicció de l'arbitrarietat esdevé punt de referència inexcusable, fins a tal punt que el citat principi és un dels més importants, si no el primer, sobre els quals la institució de la motivació descansa. Alhora, aquest principi guarda una íntima connexió amb el d'igualtat i seguretat jurídica.

L'arbitrarietat es configura com un comportament antijurídic dels òrgans administratius que cal distingir de l'actuació discrecional per part de l'Administració —aquesta última implica un indubtable grau de llibertat i alhora de prudència.

Actuació discrecional o arbitrarietat constitueixen maneres de fer antagòniques. La jurisprudència dels tribunals ho ha reflectit en sentències com la del Tribunal Suprem de 21 de novembre de 1985, i la de 13 de juliol de 1984, entre altres, les quals vénen a exposar una idea comuna: que l'arbitrarietat constitueix l'exercici immotivat o amb insuficient motivació d'una potestat discrecional.

Ara bé, per aconseguir l'efectiva interdicció de l'arbitrarietat no és suficient una justificació o motivació qualsevol, sinó que cal un fonament objectiu.

Principi de seguretat jurídica

El principi de seguretat jurídica també considerat a l'article 9.3 del text constitucional constitueix un altre dels pilars sobre els quals se sustenta, des de la perspectiva constitucional, l'exigència que obliga l'Administració a motivar les seves decisions.

L'aplicació d'aquest principi a l'àmbit tributari implica que el ciutadà pugui gaudir d'una doble garantia:

1r Respecte a la normativa aplicable, el seu contingut i efectes.

2n Respecte a la seva aplicació per part dels òrgans competents de l'Administració.

El paper de la motivació és en aquest sentit especialment rellevant, ja que per mitjà seu els interessats poden conèixer com ha estat aplicat l'ordenament jurídic i quins són els pressupòsits fàctics que han determinat l'aplicació de la norma concreta (vegeu queixa núm. 780/97 i queixa núm.2976/99).

Així, tenint suficient informació en les dues premisses abans citades, els ciutadans poden valorar si l'activitat de l'Administració ha estat correcta.

Aquesta possibilitat no es pot donar quan la motivació manca o és insuficient, de manera que l'absència d'un raonament justificat per part de l'Administració en adoptar les seves resolucions o acords implica una erosió del principi de seguretat jurídica, en la mesura que priva els interessats del coneixement suficient sobre les causes que han determinat l'adopció dels acords o resolucions amb els quals estan en desacord i, en definitiva, se'ls pot arribar a privar de la possibilitat de saber com actuar davant d'aquelles.

Principi d'igualtat

Un altre dels principis constitucionals essencials que serveixen de fonament al deure de motivar és el constituït pel principi d'igualtat (article 14 de la Constitució de 1978).

El Tribunal Suprem ha reiterat en successives sentències que el dret a la igualtat implica no solament la igualtat davant la llei, sinó també la igualtat en l'aplicació de la llei, ben entès que aquesta asseveració no implica que existeixi un mandat d'igualtat absoluta que obligui en tot cas a tractar d'igual forma tots els supòsits idèntics.

El que significa aquest principi és que en aquells supòsits en què es tractin de forma diferent unes situacions entre les quals hi ha una identitat substancial, la diferència que l'Administració introdueixi amb la seva actuació o tot canvi de criteri han de ser suficientment raonats i motivats.

El principi de tutela judicial efectiva

El citat principi és recollit en l'article 24.1 de la Constitució i alhora també està sòlidament connectat amb el deure de motivar per part de l'Administració actuant.

L'observació i aplicació d'aquest principi per part de l'Administració s'assoleix per una doble via: en primer lloc, procurant l'existència de les condicions imprescindibles per assolir la plena efectivitat de la tutela judicial; en segon lloc, evitant qualsevol actuació que pugui ocasionar indefensió als particulars.

De nou, com veurem tot seguit, la motivació té un paper decisiu.

En efecte, la condició primordial per a l'obtenció de la tutela efectiva de jutges i tribunals no és altra, òbviament, que la possibilitat d'accedir a ells per mitjà del reconeixement com a *prius* lògic d'un dret a l'acció.

L'esmentat dret d'accés exigeix que la fonamentació fàctica i jurídica de les resolucions administratives hagi estat clarificada davant del ciutadà afectat per l'actuació administrativa, de manera que pugui decidir si davant un acte que afecta els seus drets acciona o no en via jurisdiccional.

Aquest dret a la tutela judicial efectiva no s'esgota tan sols amb l'existència d'un dret d'accés als òrgans jurisdictionals, sinó que també es fa indispensable que el pronunciament es faci d'una manera raonada i fonamentada en dret i que doni resposta a les pretensions de l'interessat.

El principi d'objectivitat de l'Administració al servei dels interessos generals

És l'article 103.1 de la Constitució el que s'ocupa de recollir el principi que estableix el deure de l'Administració pública de servir amb objectivitat els interessos generals.

La motivació administrativa dels actes té un paper decisiu per esbrinar si s'ha complert realment el citat principi.

Així es pronuncien diverses sentències, entre les quals destaca la del Tribunal Suprem de 21 de setembre de 1990 quan disposa:

«Como se señala en la recientes sentencias de esta Sala de 17 y 28 de febrero de 1990, si la Administración Pública ha de servir a los intereses generales, cual lo impone el artículo 103 de nuestra Constitución, es mediante la motivación de sus actos, pues sólo a través de ella es como se puede conocer si la actuación merece la conceptualización de objetiva por adecuarse al cumplimiento de sus fines.»

El principi de submissió de l'actuació administrativa a les finalitats que la justifiquen

Aquest darrer principi és recollit constitucionalment en l'article 106.1 de la norma fonamental, el qual, alhora, encomana als tribunals la funció de controlar la legalitat de l'actuació administrativa i la submissió d'aquesta a les finalitats que la justifiquen.

Així, connectant aquest principi amb l'objecte del nostre tema, cal dir que l'absència, insuficiència o illegalitat de la motivació és un indicatiu de desviació de poder i una vulneració de l'article 106.1 de la Constitució Espanyola.

2.2. EL RÈGIM JURÍDIC DE LA MOTIVACIÓ EN L'ÀMBIT TRIBUTARI

Si examinem el conjunt de la normativa tributària i el posem en relació amb el tema que ens ocupa, una reflexió que esdevé inevitable és que a l'hora de legislar, no s'ha previst una regulació global en matèria de motivació, si bé aquest requisit, s'ha regulat de forma sectorial apuntant o indicant quins actes singulars haurien de ser motivats, els quals majoritàriament es troben en el camp de la revisió dels actes tributaris.

Fins i tot en la Llei de drets i garanties dels contribuents aquesta qüestió és escassament desenvolupada.

Així l'article 13.2 del text citat es limita a enumerar un seguit d'actes concrets i específics que l'Administració ha de motivar necessàriament.

Concretament el referit article disposa:

«Los actos de liquidación, los de comprobación de valor, los que resuelvan recursos y reclamaciones, los que denieguen la suspensión de ejecución de actos de gestión tributaria, así como cuantos otros se establezca en la normativa vigente, serán motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho.»

Aquesta parquedat normativa pel que fa a una regulació més específica de la motivació dels actes fiscals pot tenir parcialment explicació en el fet que el gestor tri-

butari públic ha tingut com a referent immediat i habitual la normativa que en aquest respecte s'estableix en l'àmbit de la legislació administrativa general —és a dir, la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment comú (LRJPAC).

2.3. FORMA I CONTINGUT DE LA MOTIVACIÓ

La primera normativa que de forma concreta i específica va considerar la regulació de la motivació com a requisit dels actes administratius i, per tant, dels tributaris fou la llei de procediment administratiu de 1958. Aquella norma va establir en el seu article 43.1 una regla general identificant la motivació amb la «succinta referència al fets i fonaments de dret», fórmula avui vigent en haver estat assumida en l'article 54.1 de la LRJPAC.

Aquesta fórmula legal ha estat recollida també en alguns textos positius tributaris.

El terme «succint» com a sinònim de «breu» no s'ha de confondre amb el fet que la motivació s'efectuï amb raonaments o fonamentacions genèrics, abstractes o indeterminats.

El mateix Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre això en sentències com la de 10 de juny de 1994:

«Se echa mano allí [es refereix a la resolució] de cláusulas de estilo, vacías de contenido concreto, tan abstractas y genéricas que pueden ser extrapoladas a cualquier otro caso. En definitiva, la exigencia extrínseca (...) en que consiste la motivación no ha sido cumplida satisfactoriamente (pues) no hay razonamiento concreto en torno al supuesto de hecho, sino frases manidas, válidas para cualquier caso e insuficientes por tanto para todos.»

2.4. MANCA DE MOTIVACIÓ. NULLITAT O ANULLABILITAT DELS ACTES AIXÍ DICTATS

Tractament de la qüestió amb anterioritat a la Llei 30/1992

Tradicionalment la motivació ha estat considerada un element formal dels actes administratius. Aquesta concepció, fruit en bona part del tractament que la llei de procediment administratiu de 1958 donava a aquesta qüestió, fou decisiva a l'hora de considerar l'incompliment d'aquest requisit com un vici de forma i, per tant, de determinar l'anul·labilitat de l'acte administratiu escassament o gens motivat.

Aquesta interpretació va ser plenament assumida en l'àmbit tributari, com ho demostra la sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries de data 12 de setembre de 1992:

«Sobre este punto, sabido es, porque así lo dispone el artículo 48.2 LPA, que los defectos formales sólo determinan la anulabilidad del acto cuando carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados (...); por ello, la falta de motivación o la motivación insuficiente puede constituir un vicio que determine la anulabilidad del acto o una simple irregularidad según provoque o no indefensión en el administrado.»

El criteri adoptat va ser valorat d'insuficient per la doctrina. Així s'allegava que donar aquest tractament «formalista» a la necessitat de motivar els actes tributaris era ignorar la finalitat última de la motivació. En definitiva, vigent la LPA de 1958 enfront d'un vici per manca de motivació, s'entenia majoritàriament que estàvem davant d'una anul·labilitat de l'acte administratiu-tributari en qüestió i s'aplicava per tant l'article 46.2 de la citada norma.

Regulació actual: els articles 62.1 i 63.1 de la LRJPAC

El tractament jurídic actual sobre la motivació ha variat considerablement.

La influència dels principis constitucionals a la normativa postconstitucional ha tingut uns efectes evidents en l'actual interpretació de la necessitat de motivar els actes tributaris o de les conseqüències que comporta la incompleta o nul·la motivació d'aquests.

En principi seria possible considerar adequat que la sanció aplicable a les situacions en les quals es dona l'incompliment del deure de motivar és l'anul·labilitat en els termes previstos en l'article 63.1 de la LRJPAC.

D'altra banda, l'article 62.1 a) de la LRJPAC, d'aplicació a l'àmbit tributari (sentència de l'Audiència Nacional de 12 de juliol de 1994) considera nuls de ple dret els actes administratius que lesionin el contingut essencial dels drets i llibertats susceptibles de l'empara constitucional. La reforma de la LRJPAC efectuada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, amplia aquest supòsit de nul·litat. La redacció del nou article 62.1.a) lliga aquesta conseqüència, la nul·litat de ple dret, als actes que lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional i ja no, solament, el seu contingut essencial.

Atès que la manca de motivació, com ja hem dit, pot afectar a principis de relleu constitucional, alguns dels quals són alhora drets fonamentals dels ciutadans, com ara per exemple el principi d'igualtat, hem de concloure que la falta de motivació d'un acte tributari implica, en alguns casos, la seva nul·litat. Entre els actes tributaris que podrien considerar-se nuls per manca o insuficient motivació hi hauria, entre altres, els que resolen un recurs, els que se separen del criteri mantingut en actuacions precedents, els discrecionals, els sancionadors, les actes d'inspecció, les comprovacions de valors, les liquidacions i les denegacions d'ajornaments de pagaments.

Com a conclusió final de tot el que hem exposat cal destacar que el Síndic considera una obligació bàsica de l'Administració tributària el motivar, raonadament sense vaguetats ni clàusules d'estil, les actuacions de caire tributari i entén que no fer-ho pot ocasionar als ciutadans un clar estat d'indefensió.

Queixa núm. 780/97

Recordatori del deure de l'Administració de motivar els actes que resolen recursos administratius

La senyora X. presentà un escrit al Síndic en el qual manifestava la seva disconformitat amb l'Ajuntament de la Roca del Vallès per l'inici de la via de constrenyiment

contra els seus béns pel presumpte impagament d'uns rebuts d'electricitat consumida en un habitatge municipal que la promotora de la queixa ocupava com a mestra.

El seu desacord es basava en el fet de considerar no ajustada a dret la utilització de la via de procediment executiu prevista en la Llei 230/1963, de 28 de desembre, general tributària i altres normatives d'aplicació als procediments executius que incoa l'Administració.

La reclamant, davant la provisió de constrenyiment rebuda, formulà les seves al·legacions.

El Síndic, un cop examinades les diverses informacions municipals, formulà a la corporació les següents consideracions:

A l'escrit que el secretari-interventor municipal adreçà a la interessada, es feia referència a «...l'informe efectuat pels serveis tècnics de la corporació referent al règim d'ocupació dels habitatges destinats als mestres...», tot indicant que, a l'esmentat informe «...es posava de manifest que [...] llevat que s'hagi estipulat res en contrari correspon als ocupants dels esmentats habitatges els pagaments dels subministraments d'aigua, llum, gas, electricitat i d'altres serveis...»

En el cas de la promotora, que ocupava des del desembre de 1987 un d'aquests habitatges municipals, del qual l'Ajuntament s'havia fet sempre càrrec de les despeses d'electricitat, el Síndic considerarà que existia una estipulació tàcita deslliurant la interessada d'aquesta obligació de pagament.

El dia 12 de desembre de 1996, la reclamant va rebre una comunicació de l'alcalde de la població, indicant-li que «...ha deixat de satisfer els rebuts de l'electricitat consumida [...] que durant l'any 1996 pugen la quantitat de ptes. 116.515'- [...] li comunico que, d'acord amb el Reglament general de recaptació... procedim a obrir la via d'apressament... Si vostè vol evitar el procediment d'apressament indicat, esperarem per tot el dia 5 de desembre...»

És a dir, que no s'havia notificat fefaentment a la interessada la quantitat que l'Ajuntament creia acreditar contra ella, sense donar-li un termini per pagar o per formular les oportunes al·legacions i que el dia 12 de desembre se li manifestava que se li concedia un termini per fer el pagament, termini que ja havia acabat set dies abans del moment de la notificació.

El mateix dia 12 de desembre de 1996, mitja hora més tard, se li va notificar formalment la providència de constrenyiment i els corresponents pronunciaments. Tot seguit, la reclamant presentà, mitjançant escrit del dia 18 de desembre de 1996, les seves al·legacions.

A la vista d'aquest recurs, la Comissió de Govern de l'Ajuntament, en sessió extraordinària del dia 13 de febrer de 1997, es va limitar a manifestar que «...s'acorda per unanimitat desestimar el seu recurs i seguir la via d'apressament...», sense exposar cap mena de motivació de la decisió ni respondre a les argumentacions de la interessada.

No es va tenir en compte, doncs, el que preveu l'article 54.b de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, quan dis

posa que han de ser motivats, amb succinta referència de fets i fonaments de dret, els actes que «...resuelvan ...recursos administrativos...»

Com es desprèn de les notificacions municipals esmentades, es pretén, en aquest cas, aplicar les normes de la Llei general tributària i del Reglament general de recaptació, oblidant que, segons l'article 2.2. de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, la utilització d'aquestes prerrogatives pròpies de la hisenda de l'Estat, queda limitada a «...la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público debe percibir la Hacienda de las entidades locales...», característiques que no considerem que corresponguin a les quantitats en aquest cas reclamades.

Finalment, en data 15 de novembre de 1999, l'Ajuntament comunicà al Síndic els acords adoptats per la Comissió Municipal de Govern en virtut dels quals es donaven de baixa, entre d'altres, els rebuts que afectaven la senyora X. i s'acceptaven les consideracions jurídiques formulades pel Síndic pel que fa a la necessària motivació dels actes administratius i, en aquest cas, els que tenen o poden tenir consideració d'actuacions recaptadores.

Queixa 2976/99

Un contribuent allega indefensió davant la manca de motivació d'uns acords municipals relatius a la imposició d'unes contribucions especials

El senyor X. presentà un escrit de queixa davant el Síndic en el qual manifestava el seu desacord amb diversos aspectes del procediment administratiu que l'Ajuntament de Subirats havia seguit en la imposició d'unes contribucions especials.

A banda de la qüestió de fons plantejada, el reclamant considerava lesionats els seus drets com a contribuent, segons els acords que la Comissió Municipal de Govern havia adoptat en data 12 d'abril de 1999, atès que en resposta a les seves alegacions l'acord es limitava a dir: «No es pot modificar la base imposable perquè s'aplica correctament, segons la seva propietat i la Llei d'hisendes locals». A això no s'afegia cap altra explicació amb arguments de fet i de dret sobre el motiu per què es rebutjava el seu recurs.

El mes de novembre de 1999, el Síndic sol·licità informe sobre l'expedient d'imposició de les citades contribucions especials i en especial sobre la motivació dels actes tributaris adoptats.

En el moment de cloure el present Informe, el cas exposat resta pendent de la informació que l'Ajuntament doni al Síndic.

3. EMBARGAMENT DE BÉNS

Procedirem tot seguit a analitzar la normativa d'ordre tributari i recaptador i l'aplicació que se'n fa quant a la possibilitat que té l'Administració d'embargar béns, dins d'un procediment de constrenyiment per impagament de crèdits de dret públic. Remarquem

l'aplicació inadequada que se n'efectua en ocasions i la consegüent vulneració de drets que s'origina als ciutadans afectats.

També analitzarem de forma especial els supòsits en què davant d'unes percepcions salarials inembargables l'Administració no té en compte aquestes circumstàncies.

3.1. REGULACIÓ NORMATIVA

Els articles 131 apartats 2n. i 3r. de la Llei 230/1963 de 28 de desembre, general tributària i l'article 112 del Reglament general de recaptació, regulen tot el que fa referència a l'ordre d'embargament de béns en el procediment de constrenyiment administratiu.

Un cop dictada i notificada la provisió de constrenyiment, si el dèbit tributari no és satisfet, el procediment continua amb l'embargament de béns, que cal entendre com l'afecció de béns i drets singulars i concrets que siguin propietat del deutor.

El Reglament general de recaptació disposa:

«Art. 112 RGR. Orden de embargo.

1. El orden a observar en el embargo, si no existieren o fueren insuficientes las garantías a que hace referencia el artículo anterior, será el siguiente:

1. Dinero efectivo o en cuentas abiertas en Entidades de depósito.
2. Créditos, efectos, valores y derechos realizables en el acto o a corto plazo.
3. Sueldos, salarios y pensiones.
4. Bienes inmuebles.
5. Establecimientos mercantiles e industriales.
6. Metales preciosos, piedras finas, joyería, orfebrería y antigüedades.
7. Frutos y rentas de toda especie.
8. Bienes muebles y semovientes.
9. Créditos, derechos y valores realizables a largo plazo

»2. A efectos de embargo se entiende que un crédito, efecto, valor o derecho es realizable a corto plazo cuando, en circunstancias normales y a juicio del órgano de recaudación, puede ser realizado en un plazo no superior a tres meses. Los demás se entienden realizables a largo plazo.»

Perquè un bé o dret pugui ser objecte d'execució forçosa ha de complir les condicions següents:

1. N'ha de correspondre la titularitat al deutor executat.

En aquest sentit, d'acord amb el que disposa l'article 1911 del Codi civil, el patrimoni d'una persona queda configurat com a garantia de les seves obligacions.

De manera específica, del conjunt de béns i drets susceptibles de valoració econòmica, cal excloure de l'embargament els béns i drets que no tinguin caràcter patrimonial.

2. Ha de ser alienable.

Si l'actuació consisteix en una transmissió de béns, serà necessari que aquests béns embargats siguin susceptibles de transmissió a tercers i que no siguin indisponibles.

3 Els béns afectats no poden ser inembargables.

D'acord amb allò que estableixen els articles 131.4 de la LGT i 114 del RGR, els béns següents queden lliures d'embargament:

a) «Los exceptuados de traba con carácter general por las leyes procesales u otras.

b) «Los declarados en particular inembargables en virtud de la Ley.

c) «Aquellos de cuya realización se presume, a juicio de los órganos de recaudación, que resulte producto insuficiente para la cobertura del coste de dicha realización».

La prelación dels béns embargables establerta en l'article 112 RGR, igual que el que estableix la Llei d'enjuiciament civil (LEC), comporta per a l'Administració tributària no poder passar a embargar un grup de béns sense haver exhaurit la traba del precedent, sempre que aquests li siguin coneguts.

En tot cas, aquest ordre es justifica en la necessitat d'acudir en primer lloc als actius més líquids del deutor, i pretén també limitar l'afectació d'aquells béns, l'embargament dels quals requereixi d'entrar en el seu domicili. És una garantia del contribuent derivada del principi de proporcionalitat que recull l'article 131.1 LGT i que comporta que l'Administració no ha d'embargar béns per un valor molt superior al deute no satisfet, en el supòsit que el deutor en tingui més d'un de susceptible d'embargament i com a exemple assenyalava la improcedència d'un embargament d'un immoble de gran valor per un deute de 50.000 pessetes, quan el deutor sigui, també, propietari d'altres immobles de valor més reduït.

Pel que fa als béns que la normativa tributària considera inembargables, en trobem la regulació específica en els articles 131.4 de la LGT i l'article 114 del RGR (ja transcrit).

«Art. 131.4. LGT. No se embargarán los bienes y derechos declarados inembargables con carácter general por las leyes ni aquellos de cuya realización se presume que resultaría fruto insuficiente para la cobertura del coste de dicha realización»

En principi la totalitat dels béns i drets, presents i futurs, que conformen el patrimoni del deutor seran susceptibles d'embargament (article 1911 CC), si bé, ens trobem que tant la LGT com el RGR diferencien entre dos tipus de béns inembargables:

1) aquells en els quals es presumeixi que el producte de l'alienació no cobrirà els costos, decisió que haurà de ser presa per l'òrgan de recaptació de forma motivada i justificada, i

2) els previstos en les lleis, dins dels quals, sense rigor, podem assenyalar en l'enumeració els següents:

– els béns de domini públic (article 132 Constitució Espanyola)

– els béns de patrimoni nacional (article 6.2n de la Llei de patrimoni nacional)

– el salari, sou, pensió o equivalent que no superi la quantitat assenyalada per al salari mínim interprofesional; en tot cas als sous o salaris que no superin les esmentades quantitats seran aplicats els percentatges previstos en l'article 1451 de la LEC.

3.2 ALGUNES REFLEXIONS ENTORN DE L' APLICACIÓ DE LA NORMATIVA

Quan l'Administració tributària dicta l'ordre d'embargament de béns (primer genèrica, és a dir sobre la totalitat dels béns embargables del subjecte passiu, posteriorment la concreta de cadascun del béns que successivament cal embargar, si cal), s'ha de tenir present que l'Administració està fent ús d'una potestat extraordinària que la legislació li confereix dins del marc del procediment de recaptació en via de constrenyiment.

Aquest procediment administratiu té la seva regulació bàsica en la Llei general tributària (articles 126 i 139 LGT).

El procediment de constrenyiment pot definir-se de tràmit formal pel qual es realitzen les actuacions adients per aconseguir la satisfacció dels crèdits tributaris i altres de dret públic mitjançant l'execució forçosa, és a dir, procedint-se contra els béns i drets que componen el patrimoni del deutor.

Suposa la més important manifestació del principi de l'autotutela administrativa en l'àmbit de la gestió dels recursos públics en aquestes tres modalitats:

1) Autotutela declarativa, que comporta que els actes administratius gaudeixen de presumpció de legalitat i legitimitat que els fa de compliment necessari, sense necessitat de sentència judicial prèvia (articles 56 i 57 LRJPAC).

En aquest sentit, l'article 42 RGR estableix la presumpció de legalitat dels actes de gestió recaptatòria, així com també la consideració d'aquests com a immediatament executius, entre els quals es troben els actes embargatoris.

De qualsevol manera convé puntualitzar que la presumpció de legalitat no comporta que els actes administratius no puguin ser objecte de revisió, però la càrrega d'impugnar-los recau sobre l'obligat tributari.

2) Autotutela executiva, conseqüència immediata de la qual és la facultat de l'Administració de crear els seus propis títols executius, tot això sens perjudici de la facultat revisora dels actes administratius per part de la jurisdicció.

D'acord amb això, l'article 127.4 LGT, en la redacció donada per la Llei 25/1995 de modificació de la LGT, configura la provisió de constrenyiment com a títol suficient que inicia el procediment de constrenyiment i té «la mateixa força executiva que la sentència judicial».

3) Autotutela d'execució forçosa, en el sentit que tots els actes administratius poden ser objecte d'execució forçosa, llevat dels supòsits en què se'n suspengui l'execució d'acord amb la llei, o quan la Constitució o la llei, exigeixin la intervenció dels tribunals (article 95 LRJPAC). Com a il·lustrativa s'ha de citar la STS 24.10.87 en la qual es configura el constrenyiment sobre el patrimoni com la «manifestació de la potestat executòria de l'Administració en desenvolupament del principi constitucional d'eficàcia (article 103 CE)».

En la mateixa línia, l'últim incís de l'article 127.4 LGT possibilita l'execució forçosa sobre el patrimoni del deutor.

Aquestes facultats que, en virtut de la llei, són atorgades a l'Administració perquè faci efectius els seus drets econòmics de naturalesa pública, han de ser correctament aplicades i d'aquí que un cop més –en aquesta ocasió pel que respecta a la possibilitat d'embargar els béns dels ciutadans, quan hi concorren tots els pressupostos fàctics i de dret– que aquesta Institució vulgui recordar que cal extremar al màxim totes les precaucions perquè l'aplicació de la normativa no esdevingui improcedent per errònia o perquè es pugui conculcar la mateixa normativa recaptadora, en especial pel que fa a l'embarquement de salaris o pensions.

En definitiva, el Síndic considera que en certes ocasions l'Administració continua exercint la potestat del constrenyiment sobre els béns dels particulars sense mesurar les conseqüències que comporta tal actuació quan no s'han adoptat les garanties suficients, i que aquesta seva actuació implica una vulneració dels drets d'aquells ciutadans que, en ocasions, ni tan sols són obligats tributaris (vegeu queixes núm. 344/99 i 3328/98) o dels qui, tot i ser subjectes passius, es troben en determinats moments en una situació de precarietat econòmica, de manera que alguns dels béns són inembargables (vegeu queixa núm. 2345/99).

Queixa núm. 344/99

L'Administració embarga diners d'un compte corrent per uns debits suposadament contrets fa tretze anys i dels quals, en tot cas, la reclamant no era obligada tributària

La senyora X. presentà un escrit de queixa en el qual manifestava que l'entitat bancària on tenia obert un compte corrent a nom seu i del seu marit li havia comunicat que per ordre de l'Administració es procedia a embargar-li una part dels diners dipositats.

La reclamant manifestà que fins aquella data no havia rebut cap comunicació de l'Administració i per tant desconeixia de quin debit es podia tractar.

La mateixa entitat bancària va informar-la que l'Administració actuant era l'Ajuntament de Barcelona.

En adreçar-se a la citada corporació local li fou comunicat que l'embarquement s'havia practicat com a resultat del procediment de constrenyiment iniciat per suposat impagament d'unes taxes de «menjador» de l'escola municipal on ella havia assistit i que es remuntaven a tretze anys enrere.

Queda clar que en el supòsit que el debit s'hagués mantingut administrativament viu en el decurs de tots aquests anys, la persona a qui l'Administració havia embargat els seus béns no era l'obligada tributària.

Sol·licitat informe, l'Ajuntament comunicà al Síndic que havent revisat l'expedient es constata l'existència d'errades de fons i de procediment i que, en conseqüència, s'anullava la provisió d'embarquement, la qual cosa comportà a efectes pràctics que l'Administració retornés la quantitat indegudament embargada i els preceptius interessos de demora.

Queixa núm. 3328/98

Un procediment de constrenyiment que pot lesionar els drets del reclamant, que no és subjecte obligat a satisfer els debits tributaris que se li demanen

El senyor X. presentà un escrit de queixa al Síndic perquè entenia que el procediment de constrenyiment que l'Organisme de Gestió d'Ingressos Locals de la Diputació de Tarragona lesionava els seus drets, atès que s'havia arribat a embargar part del seu salari pel fet de figurar com a deutor de la hisenda municipal (Ajuntament de l'Alforja), pel concepte tributari d'impost de béns immobles.

Es donava la circumstància, d'una banda, que si bé havia estat titular d'un bé immoble en la referida població, el reclamant mateix l'havia venut amb anterioritat als exercicis que l'Administració li reclamava.

A més a més, el promotor exposava la possibilitat d'una errada en la identificació de la unitat registral, de manera que l'import que li era reclamat no correspongués al bé immoble del qual anteriorment havia estat propietari.

El Síndic s'adreçà a l'organisme de la Diputació abans esmentat, en tant que era l'entitat de dret públic que duia a terme la gestió recaptadora del municipi de l'Alforja.

Segons els diversos informes que l'organisme de la Diputació va trametre al Síndic, la citada administració estava en el convenciment que el procediment de constrenyiment que seguia era correcte, atès que, si bé reconeixia que el reclamant havia alienat una finca d'aquell terme municipal, el municipi considerava que hi posseïa un altre bé immoble pel qual havia de respondre a efectes tributaris.

El Síndic, davant aquesta situació, s'adreçà a l'Ajuntament de l'Alforja, el qual informà que no s'havia de descartar que l'embarquement s'hagués practicat per un deute de la finca venuda pel reclamant.

Finalment, el Síndic suggerí a l'Organisme de Gestió d'Ingressos Locals de la Diputació de Tarragona que es contrastessin les dades de què disposava el citat organisme amb les que tenia l'Ajuntament i que, en tant no es clarifiqués la situació, no es prosseguís el procediment de constrenyiment contra els béns del reclamant.

Per escrit de finals de desembre de 1999, els serveis centrals de l'organisme de la Diputació comunicaren al Síndic que s'acceptà el suggeriment formulat i que, en

conseqüència, se suspenia el procediment de constrenyiment fins que quedés perfectament definida la situació registral de les finques afectades.

Suggeriment a l'Ajuntament de Cervelló sobre la tramitació d'un procediment de constrenyiment per dèbits a la hisenda municipal, respecte a un ciutadà en situació econòmica precària (Queixa núm. 2345/99)

El senyor X. presentà un escrit de queixa al Síndic considerant que els seus drets com a ciutadà i contribuent podien haver quedat lesionats per l'actuació de l'Ajuntament de Cervelló.

L'ajuntament esmentat tramitava, en fase d'embargament de béns immobles, un procediment de constrenyiment en relació amb els béns del reclamant per dèbits a la hisenda municipal –la quantitat més elevada corresponia a unes quotes urbanístiques d'import principal 308.078 pessetes.

El promotor indicava com a motius del desacord les possibles errades en la tramitació de l'expedient executiu, però bàsicament manifestava que, si bé havia estat informat per l'Ajuntament sobre la possibilitat d'efectuar pagaments fraccionats, la seva situació econòmica no li permetia fer front al tipus de fraccionament que la corporació li proposava.

L'agost de 1998, l'interessat havia comunicat per escrit a l'Ajuntament que la seva única font d'ingressos era una pensió de 40.025 pessetes. A més a més, com a resultat d'un accident de treball, sofria una disminució física del 65%.

El seu únic bé era l'immoble on residia, del qual era propietari juntament amb la que era la seva esposa, tot i que estaven separats.

Sol·licitada informació, l'Ajuntament aportà al Síndic l'informe sol·licitat i la còpia de les actuacions que conformen l'expedient de constrenyiment que seguia contra el reclamant.

Examinada la documentació, aportada per l'Ajuntament, que constitueix pròpiament l'expedient, es podia observar que l'ordre de prelació previst en el Reial decret 1684/1990, de 20 de desembre, pel qual es desplega el Reglament general de recaptació, no havia estat observat en el referit procediment.

L'Administració havia comunicat l'obertura del procediment executiu, notificant la provisió de constrenyiment al senyor X. en data 17 de juliol de 1998.

El 7 d'agost del mateix any el reclamant adreçà escrit a l'Ajuntament manifestant entre altres coses que la seva única font d'ingressos era la pensió ja citada i de l'import indicat.

Abans d'aquesta notificació, figuren en l'expedient que facilità l'Administració al Síndic un seguit de comunicacions adreçades a diverses entitats bancàries, per tal que s'embarguessin els comptes corrents, d'estalvi i dipòsits a termini del senyor X. Aquestes gestions no donaren cap resultat positiu i figuren practicades totes elles en data 26 de març de 1997.

Finalment, per escrit de data 23 de març de 1999, es notificà o s'intentà notificar (no queda clar en l'expedient) l'embargament de l'immoble on viu el senyor X.

El Síndic va adreçar-se a l'Ajuntament de Cervelló i va efectuar-li les consideracions que sintetitzem tot seguit:

Respectant l'obligació de l'Administració de fer efectius els seus drets econòmics i, per tant, en justa correspondència l'obligació que legalment tingués el senyor X. de satisfer determinats dèbits a la hisenda municipal, el Síndic valora que cal tenir en compte les circumstàncies econòmiques en les quals actualment es troba el reclamant.

Els seus ingressos consisteixen en un sou que òbviament no arriba ni al salari mínim interprofessional.

Per altra banda, sembla que la casa que ocupa està en règim de copropietat amb la seva dona.

La recepció de notificacions que eventualment li practiqui l'Administració és determinada pel fet que no té bústia pròpia en el seu domicili i sembla que un cop la setmana recull la correspondència, amb les notificacions que se li practiquen (d'aquesta Administració o d'altres entitats públiques o privades) en el servei de correus del municipi.

En definitiva, de les converses tingudes amb l'afectat i de les circumstàncies que sembla que l'envolten, entenem que la solució per fer efectius els ingressos de dret públic que legítimament poden correspondre a la hisenda municipal no passa tan sols per prosseguir un procediment de constrenyiment segons allò establert en la Llei general tributària, el Reglament general de recaptació, la Llei d'hisendes locals i altra normativa d'aplicació.

En primer lloc, el Síndic cregué que calia tenir un coneixement cert de quina titularitat té el senyor X. sobre l'immoble en qüestió (si és de ple domini o compartit).

En segon lloc, entenem que l'Administració hauria de valorar el conjunt de circumstàncies econòmiques i personals de l'interessat i, amb les possibilitats que la norma preveu, intentar establir, en la mesura possible, un sistema de pagaments assequible al reclamant i que no vulnerin els drets elementals a la pròpia pervivència.

En el moment de cloure la redacció del present informe, resten pendents de resposta les consideracions anteriors.

4. LA HIPOTECA LEGAL TÀCITA I LA DERIVACIÓ DE RESPONSABILITAT TRIBUTÀRIA PER BÉNS AFECTES.

En l'àmbit general del procediment recaptador com a instrument pel qual les administracions públiques fan efectiu el cobrament del seus crèdits de naturalesa pública i en especial en l'esfera de la gestió recaptadora de les hisendes locals, es presenten dues figures o instituts jurídics, l'anomenada «hipoteca legal tàcita» i la «derivació de la responsabilitat tributària per béns afectes».

El Síndic ha constatat que l'aplicació d'aquestes figures esdevé en ocasions confusa o incompleta per part de

les administracions, i això ha comportat que els ciutadans que s'han vist immersos en algun d'aquests procediments s'hagin adreçat a aquesta Institució perquè es valorés si la forma en què s'interpretaven o s'apliquen aquestes figures els ocasionava un greuge.

En primer lloc, cal citar la normativa que regula les dues figures jurídiques esmentades.

L'anomenada hipoteca legal tàcita és regulada en els articles 41 i 73 de la Llei 230/1963 de 28 de desembre, General Tributària:

L'article 41 del text citat disposa:

«1. Los adquirentes de bienes afectos por la ley a la deuda tributaria responderán con ellos, por derivación de la acción tributaria, si la deuda no se paga.

»2. La derivación de la acción tributaria contra los bienes afectos exigirá acto administrativo notificado reglamentariamente pudiendo el adquirente hacer el pago, dejar que prosiga la actuación o reclamar contra la liquidación practicada o contra la procedencia de dicha derivación.

»3. La derivación sólo alcanzará el límite previsto por la ley al señalar la afectación de los bienes.»

L'article 73 de la mateixa norma diu:

«En todos los tributos que graven periódicamente los bienes o derechos inscribibles en un registro público o sus productos directos, ciertos o presuntos, el Estado, las provincias y los municipios tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente, aunque éstos hayan inscrito sus derechos, para el cobro de las deudas no satisfechas correspondientes al año natural en que se ejercite la acción administrativa de cobro y al inmediato anterior.»

La derivació de responsabilitat per béns afectes és regulada en l'article 76 de la Llei 39/1988 de 28 de desembre reguladora de les hisendes locals:

«En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos a que se refieren los artículos 61 y 65 de esta Ley, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectados al pago de la totalidad de las deudas tributarias y recargos pendientes por este impuesto, en los términos previstos en el artículo 41 de la Ley general tributaria.»

En la tramitació d'algunes queixes en què el desacord es basava en la interpretació o en l'aplicació que l'Administració efectua d'una o de totes dues figures jurídiques, el Síndic constata que, efectivament, en ocasions aquesta interpretació ha estat errònia (vegeu queixa núm. 7/99) o bé no s'han complert tots els requisits legals que la normativa tributària preveu (vegeu queixa núm. 1430/99).

Aquestes inexactituds acaben ocasionant un perjudici econòmic al ciutadà que, després d'haver adquirit un bé immoble, es troba que l'Administració tributària municipal li exigeix que pagui uns debits dels quals ell no és subjecte passiu i en relació amb els quals, per imperi de la llei, esdevé responsable subsidiari. Això comporta que s'hagin de complir els requisits que la norma preveu perquè la citada imputació econòmica s'ajusti a dret. Bàsicament aquests requisits són:

1. declarar la insolvència del deutor principal
2. notificar els debits en voluntària al nou adquirent del bé, per tal que aquest els pugui satisfer sense recàrrec.

Algunes consideracions sobre l'anomenada hipoteca legal tàcita

Com demostren diferents pronunciaments jurisprudencials i deriva dels estudis que la doctrina hi ha dedicat, considerem que cal destacar el següent:

a) Tot i que la garantia regulada en l'article 73 de la LGT s'anomeni hipoteca legal tàcita i que la Llei hipotecària la inclogui dins la subsecció cinquena, títol cinquè, sota l'epígraf «Altres hipoteques legals», realment no ho és i si la legislació l'anomena així és per la seva preferència sobre qualsevol altre creditor quant al crèdit al qual es refereix, en favor de les persones o organismes dels quals es tracta. No estem davant de cap hipoteca. No hi ha hipoteques legals tàcites, i en aquest sentit s'han anat pronunciant els tribunals.

b) De la lectura de l'article 41 de la LGT es desprèn que aquesta preferència s'articula per mitjà d'un acte administratiu exprés de derivació. Només cal aquesta lectura per adonar-se, com indica el mateix precepte, que el responsable subsidiari pot reclamar contra la liquidació practicada i, fins i tot, contra la procedència de la derivació.

Això exigeix que el subjecte derivat rebi notificació en via voluntària del deute objecte de la derivació, ja que, en cas contrari, es produiria indefensió manifesta i assumiria un recàrrec per constrenyiment que no li pertoca. Així ho diu l'article 37 en parlar concretament de l'afecció de béns, quan es pronuncia en el següent sentit: «Si el deute no es paga en període voluntari ni en via de constrenyiment, transcorregut el termini establert, article 108 d'aquest Reglament, es requerirà el posseïdor del bé afecte per tal que pagui el deute, exclosos recàrrec de constrenyiment, interessos i costes, en un termini igual a l'establert en l'article 20. Si no es paga, s'executarà el bé per satisfer el deute inicial, recàrrec de constrenyiment, interessos i costes.»

c) D'altra banda i des d'una altra perspectiva, la figura de l'obligat per derivació es troba integrada en la secció II, del títol II de la LGT, que parla dels «Responsables del tribut». Segons l'article 37, només són responsables del tribut els subjectes passius, els solidàriament obligats al pagament i aquells als quals subsidiàriament se n'exigeixin.

Òbviament el subjecte derivat no és subjecte passiu ni és solidàriament obligat al pagament del deute perquè no materialitza el fet imposable ni li pertoca.

No és tampoc un substitut (article 32 de la LGT), fonamentalment perquè no és el que reté. És, ben al contrari, un subjecte obligat subsidiàriament al pagament del deute. Aquests obligats subsidiaris només respondran dels deutes tributaris en els supòsits i pels procediments que assenyala l'article 41 del Reglament de recaptació.

Anàlisi de l'institut de la derivació de responsabilitat per béns afectes

Aquest precepte preveu un supòsit específic d'afecció en l'impost sobre béns immobles, que és un dels tributs

de major transcendència econòmica per a les hisendes locals.

El legislador conscient de la importància que per a les hisendes locals té aquest impost, ha volgut regular de forma específica la figura de l'afecció, que va més enllà de la prevista en la legislació general per als tributs que graven periòdicament béns inscrivibles en un registre públic, limitada, d'acord amb el que preveu l'article 73 de la LGT, a l'anualitat corrent i a la immediata anterior, establint que l'afecció s'estén, amb caràcter real, a tots els deutes pendents en la data de la transmissió, amb la intenció de garantir el cobrament de l'impost, sigui per l'anterior titular o pel nou adquirent, prèvia declaració de l'afecció de l'immoble.

Es tracta d'una garantia, d'un dret de crèdit de naturalesa real, la circumstància determinant de la qual constitueix el canvi de titularitat de la propietat o dels seus drets sobre béns immobles gravats, quan aquella es produeixi per qualsevol causa, és a dir, transmissió onerosa o lucrativa, *inter vivos* o *mortis causa* i es projecta sobre els béns immobles objecte dels drets transmesos i comporta que aquests quedin afectes al pagament dels deutes pendents corresponents a l'IBI, sense cap limitació temporal quant als deutes pendents i no prescrits.

Amb la redacció de l'article 76 de la LHL, les garanties previstes amb caràcter general en la LGT, com pot ser la hipoteca legal tàcita de l'article 73, surten reforçades, en tenir un precepte especial que especifica l'afecció dels béns regulada en l'article 41 de la LGT. Els gravàmens del bé s'imposen a una persona, natural o jurídica, només pel fet de ser la propietària de la cosa gravada i només mentre ho sigui.

La ràtio de l'article 76 de la Llei 39/1988 LHL, en regular les garanties del pagament dels deutes tributaris en l'IBI, va dirigida a ampliar en el temps les afeccions anteriorment existents en el cas de les antigues «contribucions territorials» que es limitaven a l'última anualitat i la corrent. Així, en establir-se un impost, l'IBI, substituït d'aquelles, que recau sobre els mateixos béns amb evident naturalesa de gravamen patrimonial, s'han ampliat aquelles afeccions a tots els exercicis pendents de cobrament no prescrits.

Això no obstant, si s'hagués volgut ampliar el contingut dels deutes garantits, incloent-hi altres partides que no fossin l'import dels rebuts pendents dels impostos i els recàrrecs d'igual naturalesa que aquells, estenent l'afecció al pagament d'altres recàrrecs com el de constrenyiment i els interessos de demora, el text legal ho hauria expressat així literalment. Aquestes partides, recàrrec de constrenyiment i interessos de demora (que poden classificar-se d'accessòries de l'obligació principal), es produeixen com a conseqüència legal de conductes en les quals no han participat els posteriors titulars dels béns i drets sobre els quals recau la càrrega fiscal i per tant no pot qualificar-se d'errònia la tesi de resoldre qualsevol dubte raonable sobre la interpretació de l'article 76 de la LHL en el sentit d'entendre que l'afecció garanteix únicament la quota tributària, solució que es fonamenta en el principi d'equitat, en excloure de la responsabilitat per derivació conceptes dimanants de conductes dilatòries del subjecte passiu i

que resulta coherent amb l'article 37.2 RGR, que estableix un període de pagament voluntari per al «posseïdor del bé afecte» –responsable per derivació–, amb exclusió del recàrrec de constrenyiment, interessos i costes.

En definitiva, segons tot el que s'ha exposat el Síndic ha recomanat que en els expedients que s'han tramitat per raó d'aquestes figures jurídiques s'efectuï una atenta revisió de cada supòsit, de manera que la norma s'apliqui correctament, en el sentit de no exigir càrregues fiscals que no pertoqui d'exigir i, alhora, que s'esgotin totes les possibilitats que la norma preveu perquè faci efectiu el deute el subjecte passiu, la qual cosa presuposa respectar, amb les excepcions que legalment pertoquin, la prelació de béns a embargar prevista en la Llei general tributària i en el Reglament general de recaptació.

Suggeriment a l'Ajuntament de Cambrils sobre l'aplicació de la «hipoteca legal tàcita» i la «derivació de responsabilitat per béns afectes».(Queixa núm. 7/99)

La senyora X. presentà un escrit de queixa davant el Síndic per disconformitat amb les notificacions trameses per l'Ajuntament de Cambrils segons les quals havia de satisfer uns rebuts pels conceptes tributaris de l'impost sobre béns immobles i taxa per recollida d'escombraries, corresponents a uns exercicis tributaris en què la reclamant no era titular del bé immoble gravat amb les citades càrregues fiscals.

El Síndic sol·licità diversos informes a l'Administració afectada.

Examinada la informació facilitada pel municipi, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament i va efectuar-li un seguit de consideracions.

En primer lloc, s'analitzaren els instituts jurídics de l'anomenada hipoteca legal tàcita (articles 41 i 73 de la Llei 230/1963, de 28 de desembre, general tributària), i de la derivació de responsabilitat per béns afectes (article 76 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals).

Tot seguit s'analitzà la darrera jurisprudència dictada pels tribunals superiors de justícia i pel Tribunal Suprem.

Segons la interpretació de la norma i la doctrina generada i les fonts jurisprudencials, el Síndic va considerar que la forma de tramitació de l'Ajuntament de Cambrils produïa un greuge a l'afectada, atès que per una errònia interpretació de la norma i del contingut d'aquestes figures jurídiques no s'havien seguit les prescripcions legals oportunes.

Els deutes fiscals corresponents a l'IBI i taxa per recollida d'escombraries estaven imputats a una societat que posteriorment alienà aquest bé immoble a una segona societat, que fou la que va alinear a la senyora X.

Respecte a la primera, l'Ajuntament n'havia declarat la insolvència, declaració que suposa que no s'ha pogut procedir al cobrament ni a l'embargament de cap bé del subjecte passiu, ja que se n'havia declarat la insolvència.

En relació amb la segona empresa, que, com hem dit, en últim terme era la que havia transmès la titularitat del bé immoble a la reclamant, no constava que s'hagués practicat cap actuació administrativa que conduís al cobrament d'aquests dèbits, i l'Ajuntament invocava que era un «propietari intermedi».

En definitiva, s'exigia a la promotora el pagament de les quotes principals més recàrrecs de constrenyiment i interessos de demora, malgrat que no s'havien declarat les dues insolvències preceptives i, per tant, la interessada no havia estat tampoc formalment declarada responsable subsidiària del pagament d'aquests dèbits. En tot cas, aquesta declaració subsidiària comportaria que l'Administració notifiqués el dèbit a la reclamant en període voluntari, però mai amb els recàrrecs i interessos que se li exigien.

El Síndic valorà finalment que, atès que no s'havia seguit el procediment legalment establert, s'observava en aquest cas un acte viciat de nul·litat i per tant suggerí que, després dels tràmits i acords que en dret fossin procedents, es deixés sense efecte l'obligació de pagament comunicada a la senyora X. en els termes en què s'havia efectuat.

Els suggeriments resten pendents de resposta en el moment de finalitzar la redacció d'aquest Informe.

Queixa núm. 1430/99

Suggeriment efectuat a l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona en relació amb la tramitació d'un expedient de derivació de responsabilitat per béns afectes

El senyor X. presentà un escrit de queixa davant el Síndic per disconformitat amb l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona (OGT), el qual actuava per delegació de l'Ajuntament d'Igualada, per haver rebut una notificació en la qual se li comunicava l'obligació d'efectuar el pagament de l'impost de béns immobles (IBI), exercici 1992, per haver-se iniciat el procediment de declaració de derivació de responsabilitat per afeció de béns, dins el procediment seguit contra la societat anònima que havia alienat al reclamant el bé immoble gravat amb el referit impost.

El senyor X. havia adquirit efectivament el citat habitatge a la societat que figurava com a subjecte passiu de l'Ajuntament d'Igualada a l'efecte del pagament d'aquell rebut d'IBI.

El reclamant va interposar davant l'OGT recurs en temps i forma, el qual li va ser desestimat el 18 de febrer de 1999.

Davant la desestimació de l'Administració i creient que no havia d'abonar el rebut en qüestió, s'adreçà al Síndic i va presentar aquesta queixa.

El Síndic sol·licità informació a l'esmentat organisme sobre la tramitació de l'expedient, que comprenia les actuacions practicades contra l'obligat tributari principal, és a dir la societat anònima que havia venut l'immoble al senyor X. i les posteriors actuacions davant l'actual propietari de l'habitatge gravat amb el tribut.

Un cop examinat l'expedient en qüestió i l'informe emès per l'OGT, el Síndic formulà un seguit de suggeriments pel que fa als intents de notificació personals al subjecte passiu (és a dir a l'empresa deutora), atès que semblava que no s'havien practicat en la forma que la norma preveu.

També va efectuar altres consideracions jurídiques, entenent que, respecte al deutor principal, no s'havia seguit l'ordre de prelación d'embarcament previst en la Llei general tributària i en el Reglament general de recaptació.

El Síndic valorà que la manca de justificació legal d'aquesta actuació tributària ocasionava un estat d'indefensió al responsable subsidiari, és a dir al promotor de la queixa.

En el moment de finalitzar la redacció d'aquest Informe, aquest suggeriment està pendent de resposta.

5. ALGUNES CONSIDERACIONS ENTORN DE LA GESTIÓ TRIBUTÀRIA DE LES ADMINISTRACIONS

Un any més, el 1999 es reproduïxen situacions que ja han estat objecte de queixa i posterior anàlisi i actuació del Síndic arran d'actuacions administratives de caràcter tributari.

Entre les que es reiteren amb més freqüència cal destacar les atribuïbles a una insuficient observança de la normativa aplicable, la qual cosa provoca que es liquidin i notifiquin actes tributaris no procedents (vegeu queixa núm. 1019/97) o en què ha prescrit l'acció de l'Administració per liquidar un impost (vegeu queixa núm. 524/99).

En ocasions, l'actuació recaptadora de l'Administració produeix un greuge econòmic obvi en la persona que reclama i alhora posa de manifest la manca de rigor necessari en la tramitació tributària (vegeu queixa núm. 344/99, citada a l'epígraf 3, relatiu a l'embarcament de béns).

És també freqüent que l'obligat tributari no pugui identificar els dèbits tributaris que li són notificats perquè en els documents que expedeix l'Administració manquen dades o aquestes són errònies (vegeu queixa núm. 434/99).

La lentitud de l'Administració tributària pot ser activa i passiva. En efecte, en ocasions el retard en la devolució d'uns imports que corresponen al ciutadà sobrepassa tot temps raonable (vegeu queixa núm. 3613/98). Altres vegades, el ciutadà que vol regularitzar la seva situació fiscal es troba que l'Administració no atén les seves peticions ni en supòsits en què és la mateixa Administració que té el dret i el deure de percebre els ingressos de dret públic corresponents (vegeu queixa núm. 3169/98).

La manca o insuficiència d'informació al contribuent ha produït en ocasions l'obertura d'expedients sancionadors improcedents, atès que no s'havien produït els pressupòsits fàctics necessaris per instruir els expedients en qüestió (vegeu queixa núm. 2284/99).

Encara en l'àmbit que podem denominar de «gestió» de les administracions amb conseqüències tributàries,

cal destacar un cop més la descoordinació administrativa que produeix indefensió en el ciutadà (vegeu queixa núm. 2710/97).

Finalment, són de destacar altres supòsits, no ja de tasca gestora, sinó d'interpretació de la norma. Una precipitada interpretació de la normativa ocasiona situacions no volgudes pel legislador, i l'Administració arriba a embargar béns d'un ciutadà quan en tot cas allò que corresponia era reconèixer-li unes exempcions fiscals (vegeu queixa núm. 3466/97).

El Síndic ha d'instar, doncs, les administracions a posar tot l'esment necessari en la tramitació dels seus expedients, la qual cosa, en definitiva, no és més que el compliment d'allò que preveuen les lleis que li són d'aplicació.

Queixa núm. 1019/97

Les pròrrogues d'una llicència d'obres

La senyora X. va demanar a l'Ajuntament de Lliçà d'Amunt una llicència d'obres que li va ser concedida el 26 d'octubre de 1992. Com que per problemes econòmics no va poder començar les obres, va demanar una pròrroga per iniciar-les.

Una vegada iniciada l'edificació, va haver d'aturar les obres i va sol·licitar el 22 de setembre de 1994 una altra pròrroga per al total acabament de la construcció, que li va ser denegada l'abril de 1995. Contra la resolució denegatòria va presentar un recurs ordinari que no va ser contestat.

Finalment, l'any 1996 va rebre una notificació de l'Ajuntament per la qual se li comunicava que podia retirar la llicència, però pagant el doble de la taxa per llicències urbanístiques establerta per l'ordenança fiscal. Davant d'aquest fet, la promotora va demanar la intervenció del Síndic de Greuges.

L'Ajuntament de Lliçà d'Amunt va respondre a la sol·licitud d'informe del Síndic de Greuges indicant que la interessada no havia passat a recollir la llicència a les dependències municipals i que se li havia aplicat, d'acord amb l'article 6.4, de l'Ordenança fiscal municipal núm. 8, un 50% de la taxa per llicències urbanístiques que inicialment havia pagat la interessada, atès que es tractava d'una rehabilitació de la pròrroga de la llicència atorgada.

El Síndic de Greuges va comprovar que l'import meritat no era el 50% de la taxa inicial, sinó de l'impost sobre construccions. Atès això, va advertir l'Ajuntament que la liquidació de taxes practicada en concepte de rehabilitació de la pròrroga de la llicència d'obres no era correcta i, per tant, s'havia de rectificar l'error i notificar a la interessada la nova liquidació.

L'Ajuntament de Lliçà d'Amunt va acceptar la resolució del Síndic de Greuges.

Queixa núm. 524/99

El propietari d'un habitatge en procés de legalització administrativa, discrepa que se li pugui liquidar l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres

El senyor X. presentà un escrit de queixa al Síndic en el qual exposava el seu desacord amb determinats aspectes relatius al procés de legalització de les edificacions existents en el sector denominat Les Valls de Sant Muç, situat en el terme municipal de Rubí; especialment pel que fa a l'aspecte fiscal, es qüestionava la procedència que l'Ajuntament liquidés l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres.

L'informe de resposta que l'Ajuntament de Rubí va adreçar al Síndic s'estructurava bàsicament en tres parts.

En la primera, s'exposaven els antecedents que havien precedit el procés de legalització de les edificacions existents dins l'àmbit del pla parcial de Les Valls de Sant Muç, procés que la mateixa corporació local definia de complex.

En la segona part es descriu les qüestions de caire urbanístic.

Finalment, en l'apartat tercer es tractaven les qüestions pròpiament tributàries. L'Administració municipal no es pronunciava sobre la procedència d'efectuar les liquidacions de l'impost abans esmentat i es remetia als acords que la Comissió de Govern havia adoptat en data 15 de desembre de 1997, relatius a l'aprovació d'un preu unitari de 30.000 pessetes per metre quadrat, per tal de calcular uns pressupostos sobre els quals s'aplicaria l'impost sobre construccions en les legalitzacions d'habitatges, entre els quals el de l'interessat.

Així mateix, el Síndic rebé del municipi l'ordenança fiscal reguladora de l'impost en qüestió. Vist el contingut de la documentació rebuda, el Síndic efectuà un recordatori de deures legals en el següent sentit:

L'actuació de l'Administració s'inicià, pel que fa a l'aspecte urbanístic, l'any 1981 quan es revisà el Pla general d'ordenació urbana (de 1971) en el qual es classificà la zona de Les Valls de Sant Muç de sòl urbanitzable no programat, amb aprovació definitiva, del Programa d'actuació, per part de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona, de l'any 1993.

Calia diferenciar, però, el procés de legalització i, per tant, els costos que en tot cas hagin de repercutir sobre les persones que tenen algun tipus de titularitat respecte als habitatges en qüestió, de la viabilitat legal d'exaccionar l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, de forma generalitzada, a la totalitat de persones residents o que són titulars d'un bé immoble en la referida zona.

La normativa general d'aplicació al cas que ens ocupa, com també l'específica dictada per l'Ajuntament, serien l'article 101 i següents de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals i l'Ordenança municipal aprovada per acords pluaris d'aquella corporació de dates 30 d'octubre i 21 de desembre de 1998 i que entrà en vigor el primer de gener de 1999, d'acord amb les dades aportades en l'informe municipal.

Dit això entenem:

1. Pel que fa a la redacció de l'article 1r de l'Ordenança fiscal, que no difereix substantivament d'allò establert en l'article 101 de la Llei 39/1988, quan es defineix el fet imposable del tribut en qüestió.

2. Observem que sí s'introdueix alguna modificació en l'article de l'ordenança, on es regula la base imposable, en concret en l'apartat 2n de l'article 4t, atès que dins de la «tipologia d'usos» que es cataloguen figura la «legalització d'una construcció».

3. Finalment, pel que fa referència al meritament del citat impost, en l'article 5è apartat 3r de l'ordenança es diu literalment:

«L'Impost s'acredita en el moment d'iniciar-se la construcció, la instal·lació o l'obra, encara que no s'hagi obtingut la llicència corresponent».

Resulta per tant, aquesta redacció idèntica a l'establerta en l'article 103, apartat 4t de la Llei 39/1988.

D'acord amb les dades aportades pel reclamant, la construcció del seu habitatge data de l'any 1992, atès que la norma preveu, com hem vist anteriorment, que el meritament de l'impost es produeix en el moment d'iniciar la construcció d'instal·lació o obra; en les dates actuals és obvi que han transcorregut més de quatre anys, que són el termini de què actualment disposa l'Administració per liquidar els debits tributaris de conformitat amb l'article 64 de la Llei 230/1963, de 28 de desembre, general tributària i l'article 24 i disposició final 7a de la Llei 1/1998 de drets i garanties del contribuent: només quatre anys comptats des del dia en què hagués finalitzat el termini reglamentari per presentar la corresponent declaració.

L'any 1996, o posteriors, havia prescrit, doncs, la possibilitat de l'Administració de liquidar el citat impost. En conseqüència, el Síndic va valorar com a improcedent qualsevol actuació tributària que, amb posterioritat, s'hagués iniciat o es volgués iniciar per l'Ajuntament.

En el moment de cloure la redacció d'aquest Informe resta pendent de resposta expressa el recordatori efectuat.

Queixa núm. 434/99

L'Administració anul·la unes liquidacions tributàries, un cop detectades determinades errades en la seva pràctica

El senyor X. presentà un escrit de queixa pel seu desacord amb els serveis tributaris de l'Ajuntament de Tortosa, tot entenent que li havien estat calculades erròniament unes liquidacions tributàries i per la insuficiència de dades que presentava un altre document cobrador municipal, de manera que el reclamant no en podia identificar la naturalesa i provenença.

Després de la intervenció del Síndic, l'Ajuntament de Tortosa va emetre informe assenyalant que, un cop revisats els expedients que afectaven el senyor X, efectivament s'havien detectat diverses errades.

En primer lloc, una errada material consistent en una incorrecta imputació de pagaments, ja que dos imports liquidats en concepte d'Impost sobre Construccions i Taxa per Llicències Urbanístiques corresponien a dues sancions imposades per infraccions urbanístiques.

En aquest punt, l'Ajuntament indicà que calia anul·lar les cartes de pagament confeccionades per error i emetre'n dues de noves pel concepte correcte.

En segon lloc, pel que fa a una liquidació notificada el mes de febrer de 1999, l'Ajuntament informà que corresponia a l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres i a la Taxa per Llicències Urbanístiques per la realització de les obres que havien estat objecte d'un expedient de disciplina urbanística.

Si bé l'import final era correcte, la liquidació no havia estat practicada en la forma procedimental adient a la legalitat, atès que es féu sense especificar què es liquidava exactament, i sense detallar la base imposable ni la tarifa aplicable.

L'Ajuntament, en aquest punt, informà el Síndic que era procedent anul·lar la citada liquidació i practicar-ne una de nova amb totes les dades necessàries i segons el procediment establert.

Queixa núm. 3613/98

Devolució d'un import corresponent al romanent d'una subhasta practicada en un procediment de constrenyiment

El senyor X. presentà, el 30 de novembre de 1998, un escrit de queixa mitjançant el qual manifestava la seva disconformitat pel fet que l'administració tributària de la Generalitat –Tresoreria a Barcelona, del Departament d'Economia i Finances–, malgrat els escrits presentats, no li havia retornat la quantitat que, com a romanent, havia quedat dipositada en la Caixa General de Dipòsits del Departament, com a resultat de la subhasta que, feia tretze anys, l'Administració havia dut a terme arran d'un procediment de constrenyiment.

Admesa a tràmit la queixa, el febrer de 1999 el Síndic s'adreçà al Departament, el qual informà tot seguit que la quantitat sobrant de la subhasta havia estat efectivament dipositada en data 27 de novembre de 1986 a la Caixa General de Dipòsits del Departament.

Així mateix, s'informava que en data 27 de novembre de 1996 havia tingut entrada a la Delegació Territorial de Barcelona un escrit del promotor de la queixa sol·licitant el resguard del dipòsit i el retorn de la quantitat dipositada, a la qual sol·licitud no es va donar resposta.

L'Administració, posteriorment, informà el Síndic que, finalment, el maig de 1999, havia dictat resolució perquè s'abonés a l'interessat la quantitat que li corresponia percebre com a resultat de la subhasta practicada l'any 1986.

Queixa núm. 3169/98

Inactivitat de l'Administració davant la sol·licitud d'alta del contribuent per fer efectiu el pagament de l'Impost de Béns Immobles

El senyor X. presentà un escrit de queixa davant el Síndic, atès el silenci administratiu de l'Ajuntament de Mediona respecte a les peticions que l'interessat hi havia formulat els anys 1997 i 1998, sol·licitant en quin exercici se'l donaria novament d'alta en el corresponent padró de l'Impost de Béns Immobles (IBI) del seu habitatge, del qual havia estat anteriorment declarat exempt arran dels incendis ocorreguts en aquella zona l'any 1994.

En resposta a la petició d'informe formulada pel Síndic, l'Ajuntament comunicà que en la mateixa data que s'adreçava a aquesta Institució (març de 1999), ho feia al Centre de Gestió Cadastral i Cooperació Tributària per tal que procedís a declarar novament l'alta, de manera que el contribuent pogués satisfer l'impost de referència.

Queixa núm. 2284/99

L'Administració deixa sense efecte un expedient sancionador tributari per insuficient informació al contribuent

La senyora X. presentà un escrit de queixa davant el Síndic en el qual es manifesta en desacord amb els serveis tributaris de l'Ajuntament de Barcelona per l'expedient sancionador que se li havia obert per la manca de presentació en període voluntari de l'autoliquidació corresponent a l'impost sobre increment de terrenys de naturalesa urbana, també conegut com de plusvàlua, el fet imposable del qual s'havia produït amb motiu de la mort del seu marit, l'any 1998.

La reclamant explicava en el seu escrit que era una persona d'edat avançada i que havia efectuat els tràmits de liquidar l'impost sobre successions, però desconeixia l'obligació de presentar l'autoliquidació de l'impost de plusvàlua municipal.

En arribar-li la liquidació del citat tribut practicada per l'Ajuntament de Barcelona, va comprovar que el deute total era constituït per la quota, interessos de demora i una sanció de 226.152 pessetes: tot plegat feia que l'import a satisfer passés de 646.149 pessetes a 909.300 pessetes

La promotora indicava que percebia una pensió de viduïtat de 70.000 pessetes i li resultava impossible fer el pagament global ja esmentat.

Així mateix, considerà poc equitatiu que se li imposés una sanció, perquè, si hagués estat correctament informada, hauria pagat allò que li corresponia pel meritament del tribut en qüestió.

Demanat informe a l'Administració, aquesta resolgué el mes d'octubre de 1999 estimar les al·legacions que la Sra. X. havia formulat, de manera que va abonar la quota de l'impost sense interessos ni sanció tributària.

Queixa núm. 2710/97

Impossibilitat d'escripturar un bé immoble de protecció oficial i satisfer els tributs municipals que el graven pel retard de les administracions intervinents a adoptar els acords preceptius

El senyor X. presentà un escrit de queixa davant el Síndic, en nom i representació de la seva mare posant de manifest les dificultats burocràtiques amb les quals la referida senyora es trobava en el moment de voler escripturar el pis que l'any 1995 havia adquirit al Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona.

Iniciades les gestions, el Síndic s'adreçà al patronat esmentat, el primer informe del qual va assenyalar que en diverses ocasions havia donat resposta al promotor de la queixa sobre la qüestió plantejada i sempre en el mateix sentit: el Patronat no havia accedit a la petició de formalitzar l'escriptura de l'habitatge, ja que no disposava de l'escriptura d'obra nova i divisió horitzontal de la finca.

Així mateix, indicava que, per tal que l'Administració competent, és a dir l'Institut Català del Sòl, pogués atorgar l'escriptura de declaració d'obra nova i divisió horitzontal, calia en primer lloc que l'Ajuntament de Barcelona fes cessió dels terrenys.

Finalment, assenyalaria que tant la formalització de la cessió dels terrenys com l'atorgament de l'escriptura de declaració d'obra nova i divisió són actes que no corresponen al Patronat, per la qual cosa la tramitació administrativa de cada fase hauria de ser indicada pels organismes responsables de dur-los a terme, és a dir, el Departament de Patrimoni de l'Ajuntament de Barcelona i l'Institut Català del Sòl.

Sol·licitat informe a l'Institut Català del Sòl, aquest va respondre que l'actuació sobre la zona on està situat el domicili de l'afectada responia a una fórmula de construcció en sòl municipal, freqüent en d'altres actuacions d'habitatge públic a la ciutat de Barcelona, la qual tenia com a objectiu que, una vegada construïts els habitatges per l'Institut Català del Sòl, l'obra fos transferida a l'Ajuntament de Barcelona, que, com a titular del sòl, esdevenia ple propietari del conjunt.

No obstant aquesta previsió inicial, no havia estat possible la signatura de l'acta de cessió de l'obra a l'Ajuntament, la qual cosa provocava una llarga situació de bloqueig, en la qual l'Ajuntament era propietari del sòl, i l'Institut Català del Sòl, de la construcció, però ni una Administració ni l'altra no podien escripturar els habitatges.

Aquesta situació va poder-se començar a resoldre a partir del conveni signat l'any 1996, quan s'establí l'obligació de l'Ajuntament de Barcelona de transmetre el solar a l'Institut Català del Sòl.

La cessió del terreny, finalment, es va materialitzar el 2 d'abril de 1998. Així, en l'actualitat, l'Institut Català del Sòl és ja titular registral de tota la promoció i, per tant, ha començat a preparar l'escriptura d'obra nova i divisió horitzontal, deixant així oberta la porta a l'escriptura dels habitatges, entre altres el de la interessada.

Queixa núm. 3466/97

Recordatori de deures legals a l'Ajuntament de Barcelona per tal que apliqui una exempció fiscal

La senyora X. actuant en nom i representació d'una fundació, presentà un escrit de queixa en el qual manifestava el seu desacord amb l'actuació administrativa de l'Ajuntament de Barcelona en haver embargat comptes corrents de la citada fundació per impagament de la taxa de recollida d'escombraries, exercici 1993, malgrat les alegacions i els recursos interposats perquè considerava que la referida entitat privada, sens afany de lucre, quedava emparada per una exempció fiscal prevista en les ordenances fiscals de l'Ajuntament, exempció que li havia estat denegada per silenci administratiu.

Rebuda la informació sol·licitada a l'Ajuntament, el Síndic efectuà uns suggeriments a l'Administració que bàsicament es concretaren a demanar la revisió de l'expedient administratiu a fi que posteriorment s'incoés d'ofici la devolució d'ingressos indeguts, ja que, d'acord amb l'ordenança fiscal sobre la taxa en qüestió, vigent a l'exercici 1993, els locals no subjectes a l'impost sobre activitat econòmiques (IAE), com era el cas del local que ocupava la fundació afectada, no estaven sotmesos al pagament de la taxa.

En aquest sentit, cal remarcar que de les dades que es donaven en l'informe municipal es podia deduir la procedència legal de l'exempció sol·licitada i no atesa.

En efecte, d'una banda, l'Ajuntament havia reconegut a la fundació la no subjecció a l'IAE corresponent a l'exercici 1993. De l'altra, i pel que fa a l'estricta regulació de la taxa, un informe esmentava que l'ordenança fiscal reguladora de la taxa en qüestió establia en el seu article 5è, apartat 2n, que els locals no subjectes a IAE no estaven obligats a pagar la taxa de recollida d'escombraries i estaven exempts de pagament.

Per tant, interpretant totes dues normes, el Síndic entengué que la quota de la taxa corresponent a l'exercici 1993 no havia de ser meritada per la fundació reclamant.

L'Ajuntament acceptà les consideracions formulades i va deixar sense efecte el procediment de constrenyiment que se seguia en relació amb als béns de la fundació de referència. Alhora va incoar l'expedient de devolució de les quantitats embargades.

SECCIÓ 4. SANITAT

L'atenció de la salut, per tant, hauria d'involucrar els sectors sanitari i social i la família en la millora de la qualitat de vida de les persones grans. Els esforços sanitaris, en particular l'atenció sanitària primària com una estratègia, haurien d'anar dirigits a capacitar la gent gran per portar vides independents en la seva pròpia família i comunitat durant tant de temps com fos possible, en lloc de ser exclosos i aïllats de qualsevol activitat social.

Recomanació 2 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

(...) En particular, els que no estan mentalment malalts no haurien d'estar en hospitals mentals. S'hauria d'oferir informació i consell sanitari a través de clíniques geriàtriques, centres veïnals de salut i centres comunitaris on es congregui la gent gran. S'hauria d'oferir la infraestructura sanitària necessària i el personal especialitzat per donar una atenció geriàtrica completa i minuciosa.

Recomanació 10 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Ressenyem, com cada any, en aquest apartat de l'Informe la problemàtica detectada pel Síndic en l'àmbit sanitari i derivada de la nostra actuació en les queixes rebudes i actuacions iniciades d'ofici. El nombre total d'actuacions durant l'any 1999 ha estat de 190, de les quals 95 consultes resoltes, 83 queixes rebudes i 12 actuacions d'ofici iniciades.

Exposem la situació de la prestació de l'assistència sanitària, l'organització i el funcionament del sistema sanitari, a través de les prestacions que ofereix, els objectius del Pla de salut de Catalunya i els drets dels usuaris.

En aquest capítol abordem el finançament i la universalització de l'atenció sanitària, la situació actual de la reforma de l'atenció primària i les previsions de desplegament per completar-la.

L'increment de la demanda de serveis, l'envelliment de la població i la gent gran malalta, juntament amb les llistes d'espera i l'atenció hospitalària demanen canvis que les noves tecnologies han de permetre.

La relació metge pacient, la responsabilitat patrimonial de l'Administració sanitària, l'atenció sociosanitària i la rehabilitació es van modificant i adaptant lentament a les necessitats dels ciutadans, malgrat les mancances en coordinació i el dèficit de recursos en les dos darreres.

Les drogodependències, els trasplantaments d'òrgans, la incorporació de noves prestacions i drets, per mitjà de diverses recomanacions del Síndic, algunes de les quals ja acceptades amb la proposició de llei sobre els drets d'informació i d'autonomia del pacient, i docu-

mentació clínica, i d'altres com la lliure elecció de sexe pels ciutadans amb malalties hereditàries o el dret a la segona opinió sobre el diagnòstic han estat algunes de les actuacions empreses a iniciativa del Síndic.

Finalment, la preocupació per les malalties emergents –anorèxia, bulímia, ludopaties i malalties mentals com l'agorafobia i la fòbia social– han estat objecte d'anàlisi, juntament amb l'assistència psiquiàtrica. Respecte a aquesta darrera, enguany el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha correspost a les nostres recomanacions i ha concretat els recursos econòmics i el desplegament de la xarxa previst per als propers anys.

Tipologia de les queixes

Salut pública

- Gestió de l'Administració
- Inspecció
- Actuació mèdica professional
- Negligències mèdico-professionals
- Responsabilitat professional
- Salut escolar

Assistència sanitària

- Gestió sanitària
- L'atenció primària
- Prestacions
- Obligacions del beneficiari
- L'atenció hospitalària
- Prestacions extrahospitalàries
- Atenció integral i atenció sanitària urgent
- Salut mental
- Atenció farmacèutica i medicaments
- L'atenció socio-sanitària
- Malalties
- Drets de l'usuari dels serveis sanitaris

Personal sanitari

2. UNIVERSALITZACIÓ I ASSISTÈNCIA SANITÀRIA

Enguany ha culminat el procés de finançament de l'assistència sanitària pública mitjançant impostos, avançant un any les previsions fetes pel Pacte de Toledo a l'any 2000.

Així, la prestació de l'assistència sanitària ha estat finançada per primera vegada amb els impostos dels ciutadans, deixant de fer-ho amb els recursos provinents de les quotes de la Seguretat Social, la qual cosa esperem que ajudi a una millora i aclariment de la situació econòmica, tant de la Seguretat Social com de la sanitat.

A Catalunya s'han destinat 694.024 milions de pessetes, amb un increment del 8,4% respecte a l'any 1998, gràcies a una aportació addicional de la Generalitat de Catalunya al finançament sanitari de 15.000 milions de pessetes.

També la planificació sanitària ha iniciat una nova etapa amb el pla de serveis sanitaris i sociosanitaris, instrument que permetrà adoptar i modernitzar el sistema sanitari a les necessitats dels ciutadans.

El Servei Català de la Salut (SCS), com a ens públic responsable d'oferir als ciutadans la prestació dels serveis sanitaris de cobertura pública, ha de vetllar perquè aquests serveis s'ajustin a allò que preveu la Llei general de sanitat de 1986 i la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya (LOSC) de 1990, pel que fa a la universalització, equitat, qualitat i eficiència.

Els proveïdors o productors de serveis sanitaris a Catalunya són els centres de titularitat pública o privada que, mitjançant contractes amb l'SCS, configuren la xarxa sanitària d'utilització pública, els quals, d'acord amb les necessitats de salut dels ciutadans detectades en els corresponents plans de salut, han d'oferir les prestacions.

Aquestes prestacions sanitàries són previstes dins del Sistema Nacional de Salut, finançades amb els pressupostos públics i recollides al Reial decret 63/1995, de 20 de gener.

Un dels objectius de l'SCS és de gestionar les prestacions de forma eficient per tal d'optimitzar la relació entre els recursos que s'hi destinen i la qualitat obtinguda en els serveis, no sempre a satisfacció del ciutadà, com denoten algunes queixes.

Reorientar l'oferta de prestació de serveis ha de ser també un objectiu preferent un cop avaluats els objectius de l'antic Pla de salut 1996-1998, i el pla de serveis sanitaris i sociosanitaris ho facilitarà.

L'any 1986, la Llei general de sanitat ja preveïa la universalització de l'assistència sanitària, avui reconeguda com a dret a tot ciutadà que no disposi de recursos econòmics suficients. Això no obstant, seguia pendent la regulació de l'assistència sanitària als immigrants estrangers, els quals, després de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, se'n podran beneficiar sempre que estiguin inscrits en el padró del municipi en el qual resideixen, llevat de l'atenció urgent, dels menors de 18 anys i de les dones embarassades, als quals no s'exigirà l'esmentat requisit.

Malgrat que a Catalunya els immigrants il·legals han estat atesos sanitàriament, els menors ja tenen la targeta sanitària que els permet l'accés a l'atenció sanitària pública i gratuïta (Vegeu l'Actuació d'Ofici 1805/1994, respecte a la universalització de l'assistència sanitària al BOPC núm. 153 de 21.3.97, pàgina 11699 i el seguiment inalterat, llevat d'allò que afecta els immigrants estrangers, fet al BOPC núm. 266 de 20.3.98, pàgina 21614).

Pla de salut

El 1999 s'elaborà el tercer Pla de salut de Catalunya 1999-2001, amb el qual es planifiquen els objectius generals de salut, que pretenen, com els del primer Pla 1993-1995, la promoció de la salut i la prevenció de la

malaltia, l'equitat, l'eficiència, la qualitat i la satisfacció dels ciutadans.

L'avaluació que s'ha fet dels darrers plans permet corregir-ne les eventuais deficiències i verificar si s'han complert els objectius i s'han traslladat als serveis sanitaris que reben els ciutadans.

Els reptes principals, però, continuen essent donar resposta als problemes de salut derivats de l'envelliment de la població, les intervencions adreçades a problemes de salut emergents, com l'anorèxia i la bulímia, els problemes sociosanitaris i les malalties cròniques i la salut mental, amb la consegüent demanda de serveis.

Per això, el sistema sanitari s'ha de reorientar cap a les actuals necessitats, incrementant, però, les activitats preventives de les malalties en el primer grau assistencial, que és l'atenció primària.

Atenció primària

El paper que ha de tenir l'atenció primària de la salut és fonamental. Al nostre entendre, ha de ser el puntal del sistema sanitari i per això, any darrere any, hem insistit en la necessitat de potenciar-lo i hem criticat la lenta i inacabada reforma, la qual cosa manté molts ciutadans i el mateix sistema en un nivell de precarietat prou conegut en determinades regions sanitàries.

Malgrat reconèixer la potenciació endegada darrerament i les previsions de finalització de la reforma per a l'any 2002 continuem rebent queixes en relació amb l'accessibilitat; la lliure elecció de metge, no desplegada encara fora de l'àmbit de l'Àrea Bàsica de Salut (ABS); i d'organització dels serveis, els quals s'haurien d'adaptar a les necessitats de la població, tant en horaris com en temps d'espera o en situacions clares d'epidèmies gripals.

Quant a la modalitat de l'atenció domiciliària i malgrat haver-se acceptat els nostres suggeriments per part del Departament de Sanitat i Seguretat Social des de fa anys, (vegeu queixa núm. 729/89 sobre l'assistència mèdica domiciliària, BOPC núm. 149 de 29.3.90, pàgina 9533), continua essent un dret difícil d'executar i no és efectiu en la majoria de casos i de centres d'atenció primària (CAP). Així el dret a utilitzar la modalitat d'assistència sanitària domiciliària encara comporta dificultats a l'hora d'oferir els corresponents serveis, com estendre la baixa laboral i les receptes, les quals s'haurien d'expedir al pacient en el mateix moment de l'acte assistencial.

També la manca d'informació i les deficiències en els aspectes materials que poden condicionar els drets a una atenció integral s'han vist reflectits en algunes queixes (vegeu queixa 3561/98).

L'impuls de la reforma, prioritat del Govern de la Generalitat durant els dos propers anys, ha d'influir també i de forma definitiva en la descongestió dels serveis d'urgències dels hospitals, cíclicament col·lapsats tot i les mesures previstes en el Pla integral d'urgències de Catalunya. Això no obstant, cal fer més operatius, amb mitjans humans i materials, els CAP amb atenció continuada i seguir conscienciant la població de la utilització correcta dels recursos.

El desplegament de la reforma de l'atenció primària, doncs, ha continuat essent objecte de queixes, en aquest sentit vegeu la núm. 2147/99, sobre les prioritzacions per a la posada en funcionament dels nous equips d'atenció primària (EAP), amb l'aplicació dels criteris previstos per l'SCS, en relació amb els nivells socioeconòmics de la població i l'equitat territorial, sempre condicionats, però, per la disponibilitat de recursos econòmics.

La millora que ha significat la reforma, en les zones on s'ha desplegat, amb la creació dels centres d'atenció primària (CAP) i la constitució dels equips d'atenció primària (EAP) ha estat considerada positiva pels usuaris i també per la implicació de les unitats d'admissions i atenció a l'usuari (UAAU), amb una millora substancial del nivell de qualitat assistencial.

Per això, malgrat les limitacions pressupostàries, sembla que, en la línia dels nostres suggeriments, s'ha continuat impulsant el procés d'implantació de la reforma de l'atenció primària. Així, ja vam fer referència l'any passat a la publicació del Decret 104/1998, de 28 d'abril, pel qual es dicten normes per impulsar-la. Això permeté crear places de personal sanitari amb una dedicació horària igual a la dels professionals que presten serveis a l'EAP en aquelles àrees bàsiques de salut on encara no s'ha constituït.

D'aquesta manera es fa extensiu el model de la reforma a tot Catalunya, aprofitant els recursos humans i materials de què es disposa en cada moment.

Amb l'esmentat decret també es pretén millorar el nivell de qualitat de l'assistència prestada a la població, pels serveis d'atenció primària que encara no han estat reformats, amb l'augment progressiu d'activitats de prevenció i promoció de la salut, l'increment de la utilització de protocols clínics, la prioritziació de les activitats d'infermeria i de la coordinació amb l'atenció especialitzada i sociosanitària.

Malgrat l'impuls donat a la reforma, s'han continuat rebent queixes com la citada número 2147/99, en la qual es palesa que, malgrat que la posada en funcionament de nous EAP a Barcelona ciutat ha contribuït a incrementar la població beneficiària de l'atenció primària reformada, continua essent la regió sanitària més endarrerada en el desplegament de la reforma, amb una població atesa del 50% aproximadament i on la discriminació que afecta els ciutadans, pel sol fet de ser atesos pel model tradicional no reformat o, al contrari, amb les millores derivades del model reformat, segueix essent objecte de preocupació. Per tant, el Síndic ha reiterat la necessitat de remoure les possibles dificultats i d'acabar i millorar la reforma i els serveis per satisfer les necessitats dels ciutadans, amb més qualitat i equitat en l'accés.

Respecte a les inversions, cal destacar que el Consorci Sanitari de Barcelona (CSB) i el Servei Català de la Salut (SCS) van establir un pla d'inversions extraordinari per al període 1998-2002, destinat a incrementar el ritme d'implantació de la RAP a la ciutat de Barcelona, que s'ha vist complementat recentment amb el programa extraordinari d'inversions sanitàries aprovat pel Govern de la Generalitat en data 27 de juliol.

S'ha de remarcar, però, que juntament amb l'avenç de la RAP s'han posat en marxa un conjunt de mesures d'ordre organitzatiu, de millores estructurals i d'oferta de serveis a la xarxa tradicional orientades a millorar la qualitat i accessibilitat dels serveis, així com també modificacions del marc normatiu que clarament són elements d'impuls a la RAP, com el Decret 104/1998 citat.

La creació de nous equips d'atenció primària representa una millora molt important en l'atenció sanitària d'aquelles zones, amb els elements que incorpora, entre els quals es destaquen els següents:

- la unitat bàsica metge-infermera
 - la integració de nous professionals com l'assistent social
 - la utilització de la història clínica
 - la direcció i el treball en equip
 - l'horari de funcionament de 8 a 21 hores i l'organització horària de visites per atendre la demanda urgent i no urgent, al centre i a domicili, espontània, amb cita prèvia i programada
 - la unitat d'atenció a l'usuari, pròpia per a cada ABS
 - els programes de prevenció i promoció de la salut i d'educació sanitària
 - l'atenció odontològica
- i, molt especialment i en relació amb
- l'atenció a les malalties cròniques i
 - l'atenció domiciliària, a demanda i programada, aquesta última a través del Programa ATDOM (Programa d'atenció domiciliària), específicament adreçat a la població que a causa del seu estat de salut no pot desplaçar-se al centre d'atenció primària per l'edat, condició física o situació sociofamiliar.

Enguany, continuant l'adopció de mesures normatives adreçades a completar el procés d'implantació de la reforma a Catalunya s'ha fixat la determinació dels recursos humans dels EAP en funció de les peculiaritats de l'àrea bàsica de salut (ABS), les quals es fixaran atenent els factors següents:

- objectius assenyalats pel pla de salut de Catalunya i pel contracte amb l'SCS i, en general, volum d'activitat sanitària i administrativa
- grau de dispersió o concentració demogràfica
- accidentalitat geogràfica i característiques de les comunicacions
- condicions socioeconòmiques de la població
- piràmide d'edat i volum de població assignada
- nivell de freqüentació dels usuaris, patrons i/o hàbits de freqüentació.

Així, amb el Decret 282/1999, de 13 d'octubre, sobre la fixació de criteris per a la determinació dels recursos humans dels EAP, s'elevà de rang normatiu l'Ordre de 10 de juny de 1997 i es continuà impulsant la reforma, com feren, l'any passat, el decret 104/1998, de 28 d'abril i 168/1998, de 8 de juliol.

El 1999, el Síndic ha iniciat diverses actuacions d'ofici amb l'objectiu de valorar el nivell assistencial, l'organització i funcionament dels CAP, amb la pretensió d'establir un estudi comparatiu entre quatre ABS de característiques diferents, i ha visitat els CAP i consultat la població d'un CAP gestionat per l'ICS i reformat, un altre de gestionat per l'ICS i no reformat, un de gestionat per una mútua privada i un altre de gestionat pels mateixos professionals. Les esmentades actuacions resten en tramitació i actualment encara no s'han visitat tots els CAP previstos, però, fetes les actuacions adients, se'n presentarà el resultat al Parlament.

Per acabar, creiem convenient exposar la informació facilitada pel Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre la implantació de l'ABS acumulada en data 1 de desembre de 1999:

	Total ABS	Nombre ABS	%ABS
			<i>funcionament</i>
Lleida	29	25	86,2
Tarragona	35	28	80,0
Tortosa	9	9	100,0
Girona	36	27	75,0
Costa Ponent	56	48	85,7
Barcelonès Nord i M	40	24	60,0
Centre	73	55	75,3
Barcelona	66	36	54,5
Total	344	252	73,3

Pla Anual d'Implantació d'ABS de 1999

cobertura poblacional

cobertura poblacional acumulada en data 1-12-99 regions sanitàries i total

	Total habitants	Nombre habitants	% habitants
Lleida	340.960	278.013	81,5
Tarragona	438.530	343.376	78,3
Tortosa	133.228	133.228	100,0
Girona	519.368	403.182	77,6
Costa Ponent	1.153.851	994.999	86,2
Barcelonès Nord i M	686.987	437.082	63,6
Centre	1.308.311	963.991	73,7
Barcelona	1.508.805	737.552	48,9
	6.090.040	4.291.423	70,5

Pla Anual d'Implantació d'ABS de 1999

cobertura poblacional

cobertura poblacional acumulada en data 1-12-99 proveïdors i total

<i>Entitat proveïdora</i>	<i>habitants</i>	<i>%sobre cobertura</i>	<i>% sobre total habitants</i>
Badalona Gestió Assistencial	26.435	0,6	0,4
Cons. Assistencial Baix Empordà	48.344	1,1	0,8
Cons. Gestió Corporació Sanitària	30.674	0,7	0,5
Cons. Sanitari La Selva	20.527	0,5	0,3
Cons. Sanitari Terrassa	112.935	2,6	1,9
EAP VIC SL	16.926	0,4	0,3
Fund. Centres Assistencials i Urg	76.301	1,8	1,3
Fund. Hospital de Campdevàrol	6.606	0,2	0,1
Fund. Mun. Hosp St. Jaume d'Olot	4.827	0,1	0,1
Fund. privada FASS	13.165	0,3	0,2
Grup SAGESSA	17.536	0,4	0,3
Hospital Solsonès Fund.Públ.Com.	10.710	0,2	0,2
Institut d'Assistència Sanitària	19.734	0,5	0,3
Institut Català de la Salut	3.736.484	87,1	61,4
Mútua de Terrassa	82.657	1,9	1,4
OAL Hospital St. Jaume de Calella	11.687	0,3	0,2
PAMEM	40.670	0,9	0,7
PASS	15.205	0,4	0,2
total habitants Catalunya	4.291.423	100,0	70,5
	6.090.040		

Pla Anual d'Implantació d'ABS de 1999
 implantació ABS
 cobertura poblacional acumulada en data 1-12-99
 proveïdors i total

<i>Entitat proveïdora</i>	<i>ABS</i>	<i>%sobre ABS funcionament</i>	<i>% sobre total ABS</i>
Badalona Gestió Assistencial	2	0,8	0,6
Cons. assistencial Baix Empordà	3	1,2	0,9
Cons. gestió Corporació Sanitària	1	0,4	0,3
Cons. sanitari la Selva	1	0,4	0,3
Cons. Sanitari Terrassa	4	1,6	1,2
EAP VIC SL	1	0,4	0,3
Fund. centres assistencials i urg	5	2,0	1,5
Fund. Hospital de Campdevàrol	1	0,4	0,3
Fund. Mun. Hosp. St. Jaume d'Olot	1	0,4	0,3
Fund. privada FASS	2	0,8	0,6
Grup SAGESSA	1	0,4	0,3
Hospital Solsonès Fund. públ.com.	1	0,4	0,3
Institut d'Assistència Sanitària	2	0,8	0,6
Institut Català de la Salut	220	87,3	64,0
Mútua de Terrassa	3	1,2	0,9
OAL Hospital St Jaume de Calella	1	0,4	0,3
PAMEM	2	0,8	0,6
PASS	1	0,4	0,3
	252	100,0	73,3
TOT ABS	344		

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social per a la construcció d'una escala d'emergència en un centre d'atenció primària (Queixa núm.3561/98)

L'interessat s'adreçà al Síndic queixant-se de les insuficients mesures d'emergència d'un centre d'atenció primària i denunciant les presumptes deficiències en matèria de protecció contra incendis. A les consideracions anteriors afegia la petició que s'hi incorporessin unes escales d'emergència.

El Síndic, avaluant les mesures adoptades amb anterioritat pel Departament de Sanitat, el qual instal·là portes ignífugues a les diferents plantes del centre, les quals es tancaven de forma automàtica i, havent denunciat l'interessat l'inconvenient de poder-hi quedar atrapat, vam suggerir a l'esmentat Departament que estudiés la possibilitat d'incorporar les escales d'emergència, com a mesura imprescindible de protecció, a fi de garantir la seguretat de les persones.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social correspongué als nostres suggeriments indicant les mesures adoptades en el sistema de protecció d'incendis i finalment el Servei Català de la Salut va preveure les obres de l'escala d'emergència del CAP, per import de 23.771.800 pessetes.

Havent-se iniciat els tràmits per a l'execució d'aquests treballs amb la publicació de l'anunci del concurs públic per a l'adjudicació de les obres al DOGC núm. 2846 de data 12 de març de 1999, i preveient de reformar la instal·lació elèctrica del centre, amb un pressupost de 16.759.477 pessetes., vam donar per finalitzades les nostres actuacions.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre la reforma de l'atenció primària de la salut (Queixa núm. 2147/99)

El president d'una associació de veïns s'adreçà al Síndic queixant-se que la reforma de l'atenció primària s'hauria d'haver acabat fa tres anys i, assabentat de la pròxima obertura de dos equips d'atenció primària (EAP) i de dues àrees bàsiques de salut (ABS), considerava que ara es pretenia acabar la reforma amb un sistema que comportaria discriminació d'uns ciutadans respecte als altres.

Així, feia referència a l'aprovació de les plantilles dels nous EAP, els quals funcionaran amb metges d'atenció primària (36 hores setmanals de dedicació) i metges de zona (15 hores setmanals), els quals dependran del director mèdic.

El Síndic s'adreçà al Departament de Sanitat i Seguretat Social indicant-li que durant els darrers anys havíem recomanat i reiterat el desplegament de la progressiva i la inacabada reforma de l'atenció primària de salut (RAP).

Han estat diverses les queixes que han fet que el Síndic reiterés, amb caràcter general, l'esmentada recomanació, lligada també al dret a la lliure elecció de metge, entre d'altres.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social correspongué als suggeriments i consideracions formulats sobre

el desplegament de la RAP i en relació amb la previsió d'implantació de la RAP a les esmentades ABS, com també sobre les característiques en la composició dels seus equips de facultatiu, objecte de la queixa.

Així, pel que fa a l'extensió de la reforma de l'atenció primària, es reconegué que a Barcelona la implantació progressiva de la RAP ha seguit un ritme relativament lent respecte a la resta de Catalunya. Després de l'impuls inicial posterior a la publicació del Decret 84/1985, es va arribar l'any 1993 a una situació d'estancament tècnic per causes condicionants com la dificultat per identificar, disposar i habilitar espais i equipaments apropiats on desenvolupar els nous projectes de CAP, les reticències d'alguns professionals a la integració voluntària al nou model d'atenció primària i, també, a la disponibilitat pressupostària.

Davant d'això, la Comissió Mixta Ajuntament-Regió Sanitària Barcelona Ciutat (RSBC) va iniciar l'any 1993 l'estudi d'un sistema de prioritització segons uns criteris de necessitat social i sanitària per ordenar la posada en marxa de nous EAP, que va ser aprovat l'any 1994 pel consell de direcció de la RSBC.

Aquell sistema de prioritització ha permès identificar de forma selectiva l'ordre d'intervenció i d'intensificació dels esforços institucionals.

L'any 1997 es van revisar per darrer cop els criteris de prioritització i és el model que actualment se segueix per continuar el desplegament de la RAP a Barcelona.

Quant a la progressió de la implantació de la RAP a les noves àrees bàsiques de salut, s'indica que es féu una remodelació de les primera i quarta plantes al CAP Manso, que s'havien dotat de nous i moderns equipaments d'acord amb els seus plans funcionals.

L'equip de professionals, sanitaris i no sanitaris d'aquestes ABS, s'instal·laran al CAP Manso, ja que aquest centre és el que garanteix un desenvolupament adequat dels recursos físics, humans i d'espais que estipulen els esmentats plans funcionals i que són necessaris per desplegar el model d'atenció primària reformada, amb els avantatges addicionals que comporta de disposar, en el mateix centre, de serveis com radiologia, laboratori i especialitzats.

Pel que fa a la dotació de personal facultatiu dels EAP de les esmentades ABS, concretament a la plantilla de facultatiu, tenint en compte que la integració al model de RAP per part dels metges és voluntària, d'acord amb la situació jurídicolaboral que els és d'aplicació, s'ha de considerar que aquesta plantilla és la que correspon als paràmetres assistencials recollits en els seus plans funcionals, i s'indica que, no obstant això, cal assenyalar:

«1. Que la plantilla amb la que entren en funcionament aquests equips no es corresponia amb la informació facilitada per l'associació de veïns, atès que s'han produït algunes incorporacions de places de 36 hores al disseny inicial.

»2. Que les previsions a mig termini indiquen que es poden produir noves incorporacions de facultatiu a 36 hores o contingent que, en el temps evolucionarà cap a una integració total dels mateixos.»

Així doncs, malgrat que la reforma, tardana i inacabada, s'impulsi, a Barcelona, amb criteris a vegades no compartits pel Síndic ni per la majoria dels veïns de l'associació, el cert és que s'ha intentat desbloquejar l'estancament anterior, i són evidents els esforços institucionals i reglamentaris, i que s'han acceptat alguns dels nostres suggeriments.

D'altra banda, la ja criticada i perdurable convivència de les ABS reformades i no reformades, tant com la convivència dels professionals amb dedicació de 36 hores o de contingent (15 hores) haurà d'evolucionar cap a la integració total, i així s'ha suggerit al Departament de Sanitat i Seguretat Social, com també que s'adapti l'organització i el funcionament dels EAP a les necessitats dels ciutadans bo i garantint-los l'accessibilitat i l'equitat i evitant les distorsions que la dita confluència de professionals pot comportar.

Per acabar, se'n feu palès que, des de fa més d'un any, hi ha hagut diversos contactes informatius amb els representants de l'associació de veïns i la resta d'entitats implicades del territori sobre la posada en marxa d'aquestes ABS, bo i reiterant-los la disponibilitat a continuar aquests contactes i comptar amb les seves valoracions i aportacions per a l'òptim funcionament d'aquestes ABS.

Per això i sens perjudici de la implantació i control de les esmentades mesures, vam donar per closes les nostres actuacions i vam procedir a arxivar el present expedient.

3. L'INCREMENT DELS SERVEIS. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL PEL SEU FUNCIONAMENT.

3.1. INCREMENT DE LA DEMANDA DE SERVEIS. LLISTES D'ESPERA

Una de les disfuncions constants dels serveis hospitalaris exposada en les queixes que rebem continuen sent les llistes d'espera per a les intervencions quirúrgiques.

L'increment de la demanda de serveis no deixa d'incidir en les llistes d'espera i crea problemes, per ara insolubles, a la xarxa hospitalària.

Malgrat haver-se incrementat el nombre de malalts atesos mitjançant cirurgia ambulatoria i l'activitat quirúrgica dels hospitals, no han minvat les queixes sobre les llistes d'espera, ni tampoc les dels ciutadans pendents d'intervencions quirúrgiques.

Les patologies més prevalents segueixen essent les de maluc, genoll i cataractes.

Les recomanacions del Síndic per arbitrar mesures extraordinàries que permetin eradicar les llistes d'espera encara no s'han aplicat, malgrat la voluntat del Departament de Sanitat i Seguretat Social d'establir progressivament un temps màxim d'espera per als afectats, sobretot en les intervencions de més demanda.

Continua preocupant, doncs, la contenció de la demanda amb les llistes d'espera i l'escassa incidència que hi tenen els factors socioeconòmics i familiars dels afectats, sobretot en l'agilitació i gestió. Es considera en aquest sentit només la prioritat de risc o urgència vital,

malgrat la resposta i resolució individual dels casos que el Síndic ha plantejat (vegeu el seguiment de l'A/O 2233/98).

Seguiment de l'Actuació d'Ofici núm. 2233/98

(pàgina 31210 del BOPC núm. 380)

Llistes d'espera

Coneixedor de les mesures adoptades pel Govern Valencià a fi d'eliminar les llistes d'espera quirúrgiques (Decret 97/1996, de 21 de maig), el Síndic sol·licità al Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana el seu parer sobre l'eficàcia del reglament esmentat al cap de dos anys d'haver entrat en vigor, com també una opinió valorada sobre l'eficiència de l'aplicació d'aquesta mesura.

De les dades facilitades sobre els resultats del pla de xoc se'n desprengué la dificultat d'extrapolar-les a Catalunya, la qual cosa motivà a ser prudents a l'hora d'estudiar-les.

Això no obstant, la conclusió fou que es produí una lleugera inflexió a la baixa de les queixes que l'esmentat comissionat parlamentari rebia sobre aquesta matèria, «presumiblement com a conseqüència de l'aprovació de les disposicions que es dictaren».

Cal indicar, però, que el resultat de les mesures ha portat un descens del volum de pacients en llista d'espera quirúrgica i una davallada en les reclamacions administratives, especialment en els aspectes relatius al temps de demora.

3.2. HOSPITALS I NOVES TECNOLOGIES

El model sanitari del futur està marcat per una influència creixent de noves tecnologies. Així, les telecomunicacions, la informàtica i la robòtica assoliran més protagonisme en la relació metge pacient, la qual anirà cedint pas a relacions virtuals o teledirigides, com el telediagnòstic o la teleradiologia, ja existents, sobre la possibilitat d'enviar i rebre a través de la xarxa imatges radiològiques, tot per apropar l'hospital al ciutadà.

Altrament hi ha involucrats diferents drets, entre els quals caldrà preservar el dret a la intimitat, l'accés a la història clínica, etc.

Certament, des de la teleradiologia fins a la cirurgia robotitzada, les tecnologies s'innoven i milloren, i això acosta l'assistència sanitària i hospitalària al domicili, perquè l'augment de l'esperança de vida, lligat a l'increment de la incidència de malalties cròniques fa que ho demandin els pacients.

Així, tot i que els ciutadans de Catalunya puguin disposar d'un hospital en un radi d'uns trenta quilòmetres, són però els hospitals de referència de les grans ciutats els que concentren determinades intervencions quirúrgiques, mentre que els hospitals comarcals no tenen sempre un cirurgià o servei especial a l'abast, la qual cosa fa que en casos dubtosos es derivi els pacients a d'altres centres. Això exigeix trasllats i temps, no sempre favorables al malalt.

Per això, el Síndic suggerí en determinats casos la implantació de nous serveis a l'abast dels hospitals comarcals a través dels sistemes de vídeoconferència, que permetin intercanviar informació, a fi de poder atendre els pacients i no haver-los de derivar (vegeu seguiment de l'Actuació d'Ofici 203/98).

Fa poc, la Creu Roja de Catalunya ha posat a prova un sistema pioner de telemedicina, a través del qual es poden controlar les constants vitals i obtenir un electrocardiograma des del lloc de residència i que les dades obtingudes es transmetin a una central per ser analitzades. Aquestes mesures s'hauran d'anar adoptant en un futur gens llunyà.

Seguiment de l'Actuació d'Ofici núm. 203/98

(pàgina 31217 del BOPC núm. 380)

Serveis hospitalaris d'urgències

La manca de funcionament d'un TAC i la lentitud dels serveis d'urgències hospitalàries van motivar el Síndic a investigar el redireccionament de la demanda d'atenció urgent cap als dispositius més adients i la imprescindible coordinació hospitalària.

Així, en el cas objecte de la present actuació d'ofici, el Síndic suggerí fórmules com l'adoptada per l'Hospital General de Vic, a fi de poder transmetre les imatges digitalitzades a l'Institut de Diagnòstic per la Imatge (IDI), de manera que aquest pugui emetre un diagnòstic en rebre-les. Altrament, es va recomanar la coordinació intercomarcal per utilitzar serveis únics, fomentant els acords com els que havien subscrit els tres hospitals del Vallès Occidental.

El primer intent de racionalitzar els recursos tecnològics a l'Estat espanyol neix a Catalunya l'any 1984 quan es crea la Comissió Assessora d'Alta Tecnologia en el si del Departament de Sanitat i Seguretat Social. Aquesta comissió es va crear amb la funció d'elaborar estudis, informes i dictàmens i prestar assessorament en aquelles matèries i qüestions que li fossin encomanades pel Departament de Sanitat en relació amb les especialitats medicoquirúrgiques i tecnicoassistencials que, per la seva complexitat o pel seu cost elevat, així ho requerissin. Posteriorment, es va crear el Programa d'alta tecnologia, amb unes funcions afegides d'assessorar tots els aspectes i que interaccionés en matèria de tecnologia mèdica. D'aquesta manera, es va començar amb la tasca d'optimització dels recursos disponibles de tecnologia mèdica i a maximitzar les inversions en aquelles tecnologies mèdiques demostrades més efectives en relació amb el seu cost. Amb la creació de l'Agència d'Avaluació de Tecnologia Mèdica s'ha continuat treballant en aquesta línia amb l'objectiu final d'oferir a la població catalana una atenció sanitària de qualitat a un cost assumible per a la societat en general.

Quant a l'Hospital General de Granollers, el Departament de Sanitat i Seguretat Social ens indicà que disposa, efectivament, d'un TAC que funciona de 8 a 20 hores, que és l'horari en què es fan les proves ordinàries i s'atenen les urgències que acudeixen al centre en aquest horari. Es tracta d'un hospital de nivell B que no té cap obligació de tenir aquest aparell, fins fa pocs

anys reservat als hospitals d'alta tecnologia, i tampoc té serveis de neurocirurgia, del qual normalment només disposen alguns hospitals de Barcelona i algun centre d'altres comarques. Els serveis de neurocirurgia a Catalunya, per a set milions d'habitants, són iguals o superiors a l'estàndard de molts altres països.

En relació amb el nostre suggeriment que l'Hospital General de Granollers pogués transmetre les imatges digitalitzades del TAC a l'Institut de Diagnòstic per la Imatge (IDI) amb l'objectiu que l'atenció al públic de l'esmentat TAC fos útil les 24 hores del dia, al Servei Català de la Salut li consta l'inici de les negociacions entre els hospitals General de Granollers i de Vall d'Hebron, de Barcelona, a fi de trobar la fórmula més adient i aplicable al més aviat possible, per a la transmissió d'imatges de forma similar a la utilitzada per l'Hospital General de Vic.

Per això vam entendre acceptats els nostres suggeriments i, sens perjudici de fer un seguiment de l'evolució d'aquestes negociacions, vam arxivar la present actuació d'ofici.

3.3. ADOLESCENTS HOSPITALITZATS

Respecte a altres queixes sobre la problemàtica derivada de l'atenció hospitalària, sens perjudici de tractar a continuació la responsabilitat de l'actuació mèdica, hem cregut oportú subratllar l'atenció als adolescents hospitalitzats, amb una actuació d'ofici, com a grup de població més vulnerable, juntament amb la gent gran, als quals cal preservar els seus drets. Així, vegeu les actuacions del Síndic en relació amb els nens ingressats als hospitals en l'actuació d'ofici 748/98.

En l'Informe al Parlament publicat en *el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 203, del 16 de març de 1994, pàg. 13170, el Síndic informà que faria un seguiment del grau de compliment de la normativa que regula la continuïtat del procés educatiu dels alumnes en edat escolar internats en hospitals.

En l'Actuació d'Ofici 941/92, precedent de posteriors intervencions davant els departaments de Sanitat i Seguretat Social i d'Ensenyament, s'estudià la normativa aplicable a l'escolarització als hospitals infantils i s'avaluà el compliment de l'esmentada normativa, la qual ha estat ampliada amb el Decret 299/1997, de 25 de novembre, sobre l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials, i reglamentada, en alguns casos, pel Departament d'Ensenyament, que concedeix ajuts als alumnes amb una malaltia prolongada (Ordre d'11 de març de 1999).

Com sia que durant el període transcorregut des de la seva darrera intervenció el Síndic (BOPC núm. 30 de 21 de març de 1996, pàg. 2423 i 2424) ha nomenat l'adjunt per a la defensa dels infants, al qual encomanà de vetllar pel compliment de l'esmentada normativa i avaluar el capteniment dels departaments afectats, es proposà de visitar les actuals aules amb professors en els diferents hospitals de Catalunya. En el capítol d'Ensenyament d'aquest Informe es fa un comentari d'aquestes visites.

L'article 29 de la Llei 13/1982, del 7 d'abril, d'integració social dels disminuïts disposa: «Tots els hospitals, tant infantils com de rehabilitació, i també aquells que tinguin serveis pediàtrics permanents [...] hauran de comptar amb una secció pedagògica per tal de prevenir i evitar la marginació del procés educatiu dels alumnes en edat escolar internats als esmentats hospitals».

D'altra banda, l'article 7 del Decret de la Generalitat 117/1984, del 17 d'abril, sobre ordenació de l'educació especial i la seva integració en el sistema educatiu ordinari, disposa: «El Departament d'Ensenyament establirà en els hospitals amb serveis pediàtrics permanents unitats escolars que assegurin la continuïtat del procés educatiu dels alumnes internats en edat escolar».

L'article 10 del Decret 299/1997, de 25 de novembre, sobre l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials, preveu: «Alumnat amb necessitats educatives especials derivades de malalties que requereixin hospitalització o atenció educativa domiciliària. 10.1. El Departament d'Ensenyament podrà establir convenis de col·laboració amb els centres hospitalaris per tal d'assegurar l'atenció educativa de l'alumnat en edat d'escolarització obligatòria que hi sigui ingressat. 10.2 El Departament d'Ensenyament podrà col·laborar en l'atenció educativa domiciliària a aquell alumnat, en edat d'escolarització obligatòria, que la necessiti per patir malalties greus que no li permetin assistir al centre docent».

En un sentit complementari, els apartats c) i d) del punt núm. 11.2 de l'Annex sobre criteris d'acreditació en relació amb la direcció i l'organització generals, de l'Ordre de 10 de juliol de 1991, per la qual es regula l'acreditació dels centres hospitalaris, disposen: «Hospitalització pediàtrica... 11.2 A més dels requisits generals previstos en l'apartat anterior d'aquest annex, la unitat d'hospitalització pediàtrica haurà de complir els punts següents:... c) L'equipament de la unitat pediàtrica haurà de ser adequat a l'edat dels infants atesos. d) Caldrà disposar d'un nombre suficient de llits i de bressols de diferents mides, i del mobiliari convenient per a les funcions sanitàries, escolars i de joc [...]».

El contingut de l'esmentat número 11 de l'Annex de l'Ordre d'acreditació dels centres hospitalaris no sembla considerar sinó l'equipament adequat i el mobiliari convenient de la unitat pediàtrica, la qual especificació no s'adiu plenament amb la imposició feta per la Llei d'integració social dels disminuïts, malgrat que sintonitza amb l'obligació que fa el Decret català 117/1984, del 17 d'abril, sobre ordenació de l'educació especial, el qual trasllada al Departament d'Ensenyament l'obligació d'establir en els hospitals amb serveis pediàtrics permanents, unitats escolars que assegurin la continuïtat del procés educatiu dels alumnes internats en edat escolar.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social en relació amb els alumnes amb malalties prolongades i necessitats educatives (Actuació d'Ofici núm. 748/98)

Sens perjudici de les actuacions d'ofici ja iniciades i ressenyades en el capítol d'Ensenyament, per tal d'assegurar la continuïtat del procés educatiu de qualsevol alumne internat en els hospitals, s'inicià la present actuació d'ofici, a fi que, un cop avaluats els centres hospitalaris amb aules i professors, els departaments d'Ensenyament i de Sanitat i Seguretat Social estudiïn la possibilitat d'ampliar gradualment les unitats escolars, a tots els hospitals que ofereixen la possibilitat d'ingrés en pediatria, en compliment de la normativa vigent.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social informà l'any 1995 sobre els hospitals que oferien la possibilitat d'ingrés estable a malalts pediàtrics, i vist que el concepte de servei de pediatria no és el mateix a cada un dels hospitals, ja que n'hi ha amb serveis pediàtrics permanents que disposen de les corresponents unitats escolars i n'hi ha d'altres que destinen alguns llits a l'atenció pediàtrica, però amb estades d'internaments curtes, amb una poca operativa implantació d'aquestes unitats, el Síndic va entendre que era possible garantir suficientment la continuïtat del procés educatiu dels alumnes internats en hospitals pediàtrics en edat escolar, d'acord amb allò que indicava l'informe del Departament de Sanitat.

Això no obstant, veient la impossibilitat d'assegurar la continuïtat del procés educatiu de qualsevol alumne internat en els esmentats hospitals, vam recomanar al Departament d'Ensenyament el compliment de l'esmentada obligació, per tal que la fes extensiva a l'hospital mancat d'unitat d'escolarització. Aquesta recomanació no fou acceptada.

D'altra banda, la promulgació de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, i l'entrada en vigor de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors deseparats i de l'adopció, en el capítol IV sobre «L'infant i l'adolescent en l'àmbit de la salut», entre altres drets en l'àmbit de la protecció de la salut, preveu el següent:

«3. Els infants i els adolescents, mentre duri llur estada a l'hospital, tenen dret a prosseguir llur educació, sempre que això no signifiqui un perjudici per a llur benestar o en dificulti el tractament mèdic».

Sembla, doncs, que queda encara més reforçat el dret de l'infant a l'escolarització mentre duri l'internament en hospitals, ja previst per la normativa esmentada de començament.

Atès que es desconeixia el grau de compliment per part del Departament d'Ensenyament de l'obligació d'establir les esmentades unitats escolars, el Síndic va considerar convenient adreçar-se als departaments de Sanitat i Seguretat Social i d'Ensenyament i els suggerí de facilitar a la Institució una relació detallada dels hospitals amb serveis pediàtrics permanents que disposin d'unitats escolars, per tal de garantir la continuïtat del

procés educatiu dels alumnes i d'evitar-los la marginació com a conseqüència de l'hospitalització.

D'altra banda, el Síndic proposà als dits departaments que, en cas d'existir hospitals infantils o serveis pediàtrics permanents que no disposin de l'esmentada unitat, es donessin les ordres oportunes a fi de responsabilitzar aquests hospitals i el Departament d'Ensenyament per subscriure els convenis necessaris, per tal de complir l'esmentada Llei i reglaments.

Altrament, una de les accions proposades pel darrer Pla de salut 1996-1998 era d'adequar progressivament l'estructura dels hospitals a la pràctica d'activitats quotidianes (àrea de jocs, menjadors, biblioteca, etc.) i preservar el dret de l'infant a prosseguir la seva educació tot facilitant el manteniment dels vincles amb les escoles.

Així, en les visites als hospitals, es comprovà que únicament es disposa d'unes deu unitats escolars als hospitals de Catalunya, per la qual cosa vam sol·licitar informació sobre les possibilitats d'ampliar les unitats escolars a tots els hospitals amb serveis pediàtrics permanents, a fi d'assegurar la continuïtat del procés educatiu dels alumnes ingressats en hospitals que ho necessitin i el compliment de l'actual normativa, la qual vam recordar als efectes oportuns, i de l'article 103 de la Constitució Espanyola.

També es van suggerir, sens perjudici dels suggeriments específics fets al Departament d'Ensenyament, els aspectes que caldria millorar, que, a parer de la Institució, i pel que fa al Departament de Sanitat, són:

a) Estendre les escoles a tots els hospitals que atenen infants.

b) Quant als locals, preveure un espai reservat només a funcions d'aula, ja que és freqüent que es comparteixin funcions amb ludoteca, amb sala de reunions, o bé que l'aula estigui situada fora de l'àrea de pediatria, fet que impedeix l'accés a l'escola dels infants connectats al sèrum, o amb dificultats motrius importants.

c) Insistir en el fet que la valoració de l'escola pels infants és molt positiva, ja que els permet de no endarrerir-se en els estudis, promou la comunicació amb altres infants de l'hospital i els distreu perquè canvien d'espai físic.

d) Quant a les necessitats dels familiars (generalment pares) durant l'ingrés dels nens als hospitals, s'evidencia una manca de suport psicològic per part de l'hospital i s'ha demostrat en determinats casos que, paradoxalment, són els infants els que intenten ajudar els pares a «suportar la malaltia dels seus fills».

e) Respecte a la informació als infants, caldria informar-los amb més veracitat sobre la seva malaltia, els tractaments que se'ls han de fer, les conseqüències que se'n poden seguir i els riscos que corren, ja que els mateixos infants diuen que «quan els pares vénen tan amoïnats, es pensen que els metges no els han dit a ells (als nens) tota la veritat».

El Departament de Sanitat correspongué als suggeriments del Síndic indicant que els serveis de pediatria que atenen nens amb patologies greus i cròniques ja disposen d'unitats escolars, mentre que altres serveis de

pediatria no en tenen, ja que la majoria d'estades per patologies agudes es resolen en pocs dies i no és necessària la creació de més unitats escolars.

Els departaments de Sanitat i d'Ensenyament tenen una relació fluïda, pel que fa a les eventuals necessitats d'unitats escolars, les quals s'estudien i porten a adoptar les mesures adients.

Els centres hospitalaris fan un esforç continu per adequar els equipaments i les infraestructures destinades a les unitats escolars.

Finalment, el Departament de Sanitat i Seguretat Social comunicà que es proporciona un suport psicològic específic als infants i els seus familiars, tant com l'atenció i la informació necessàries.

Per això, el Síndic entengué que l'estudi de la possibilitat d'ampliar les unitats escolars, en funció de les necessitats observades i derivades de la coordinació dels departaments de Sanitat i Ensenyament s'adeia amb els suggeriments formulats i que calia que no minvés l'esmentada coordinació, a fi que, quan els serveis pediàtrics dels hospitals observessin mancances es requerís al Departament d'Ensenyament que establís les corresponents unitats, signant els convenis de col·laboració pertinents amb els centres hospitalaris, responsables del coneixement de les necessitats, d'acord amb allò que preveu l'article 7 del Decret 299/1997, de 25 de novembre.

Altrament, tot i finalitzar aquesta actuació amb el Departament de Sanitat, es va reiterar la conveniència de continuar millorant i adequant l'equipament de les actuals unitats dels hospitals a les funcions escolars per preservar el dret a prosseguir l'educació dels infants hospitalitzats.

3.4. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE L'ADMINISTRACIÓ SANITÀRIA

Tot perjudicat per una actuació sanitària derivada del funcionament de l'Administració sanitària pot reclamar, els danys i perjudicis que ha patit, davant la jurisdicció contenciosa administrativa, fent l'oportuna i corresponent reclamació prèvia a l'Administració competent, que a Catalunya és el Servei Català de la Salut. Es tracta de la responsabilitat objectiva de les administracions sanitàries, on no es requereix l'existència de culpa, però sí que s'ha de demostrar que hi ha hagut una lesió o dany individualitzat, real i avaluable econòmicament, i provar la relació de causalitat entre els fets i el resultat, llevat de força major.

La reforma operada enguany, amb la Llei 4/1999, de 13 de gener, de la Llei de règim jurídic i procediment administratiu comú (LRJPAC), del sistema de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública resol el problema de la jurisdicció competent en matèria de danys i perjudicis causats per la sanitat pública, que ha estat objecte de consideració en diversos informes al Parlament (vegeu BOPC núm. 380 de 19.3.1999, pàg. 31217). La jurisdicció contenciosa-administrativa és, hores d'ara i sense cap mena de dubte, la jurisdicció competent.

Així doncs, els defectes observats i criticats pel Síndic, sobretot pel que fa al pelegrinatge jurisdiccional, han estat definitivament regulats, deixant intactes les bases del sistema de responsabilitat patrimonial previstes a l'art. 106 Constitució Espanyola. Així, l'Administració sanitària i a Catalunya l'entitat gestora del Servei Català de la Salut ha de respondre per tota lesió que pateixin els ciutadans en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic.

Això no obstant, amb la modificació aprovada, tot i deixar intacte el caràcter objectiu de la responsabilitat de l'Administració pública, aquesta no haurà d'indemnitzar, els danys derivats de fets o circumstàncies que no s'hagin pogut preveure o evitar, segons l'estat dels coneixements de la ciència o tècnica del moment de la producció de danys, sens perjudici de les prestacions assistencials o econòmiques que les lleis puguin establir en aquests casos (nou article 141 LRJPAC). O sia, limita en part la responsabilitat objectiva de l'Administració, introduint l'estat actual dels coneixements científics o tècnics.

També es preveu, en la modificació operada de l'article 141 la possibilitat d'actualitzar la quantia de la indemnització; modificació, d'intel·ligència lògica, si es té en compte la durada d'un procediment judicial contenciós administratiu. Una altra de les modificacions introduïdes ha estat l'obligatorietat, abans potestativa, de l'exercici de l'acció de regrés per part de l'Administració contra el funcionari o agent causant del dany, pel dol, o culpa o negligència greus.

El Síndic observa, amb preocupació, una certa resistència de l'Administració a aplicar la legislació en matèria de responsabilitat extracontractual, cosa que ja ha estat comentada en el punt 3.3. de l'apartat Procediment Administratiu. Funció Pública, del capítol d'Administració General. Pel que fa a l'àmbit sanitari vegeu les recomanacions del Síndic al Departament de Sanitat i Seguretat Social, en les A/O 2486/98 i A/O 2609/99, sobre la possibilitat d'iniciar d'ofici el procediment administratiu de responsabilitat patrimonial de l'Administració sanitària.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social pel sinistre en un hospital. Responsabilitats (Actuació d'Ofici núm. 2486/98)

Amb motiu de la notícia apareguda en un diari sobre el sinistre ocorregut a l'Hospital de Bellvitge, en el qual morí una persona a conseqüència de desplomar-se el braç mecànic d'un aparell de raigs X, s'inicià la present Actuació d'Ofici.

Sens perjudici de l'enquesta oberta per la gerència de l'hospital i d'haver iniciat les diligències necessàries per aclarir els fets, que es van posar en coneixement del Jutjat d'Instrucció núm. 1 de l'Hospitalet de Llobregat, el Síndic, sense prejutjar l'existència de cap actuació irregular cregué convenient obrir la present actuació, a fi de fer un seguiment de les actuacions de l'Administració sanitària, relatives a la possible responsabilitat pa-

trimonial extracontractual pel funcionament dels serveis públics.

Per això es va demanar un informe sobre l'actuació de l'Administració en aquest assumpte, bo i fent un recordatori de la normativa vigent (Llei 30/1992 i Reial Decret 429/1993, de 26 de març) sobre la possibilitat d'iniciar d'ofici el procediment de l'esmentada responsabilitat patrimonial extracontractual.

El Departament de Sanitat correspongué a la sol·licitud i recordatori de deures legals, fent diverses consideracions, les quals però, no impedié l'inici d'actuacions en via administrativa —en aquest cas, un possible procediment de responsabilitat patrimonial, el qual no s'inicià.

El Síndic suggerí al Departament de Sanitat i Seguretat Social que estudiés la possibilitat d'iniciar d'ofici l'esmentat procediment, ja que hi concorrien tots els elements i pressupòsits legals i reglamentaris.

El Departament no va acceptar aquest suggeriment.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre l'inici d'ofici del procediment administratiu de responsabilitat patrimonial (Actuació d'Ofici núm. 2609/99)

Amb motiu de les diverses notícies i comentaris apareguts en diferents mitjans de comunicació relatius a la mort d'una persona al servei d'urgències de l'Hospital de Puigcerdà i d'una altra a l'Hospital de Palamós, a conseqüència, presumptament, de la manca de llits i recursos sanitaris, i per tal d'esvair qualsevol dubte de l'atenció que havien de rebre aquestes persones, el Síndic considerà convenient obrir la present actuació d'ofici.

Així, es demanà al Departament de Sanitat i Seguretat Social, per tal que ens informés sobre la investigació i anàlisi dels fets produïts als hospitals de Puigcerdà i de Palamós, per si se'n pogués desprendre alguna irregularitat per part dels responsables d'aquests centres en l'organització i funcionament dels respectius serveis d'urgències i, en cas positiu, iniciar les corresponents actuacions disciplinàries i, si fos el cas, sancionadores.

Altrament, vam suggerir que s'investigués l'actuació i funcionament del servei d'emergències mèdiques, amb motiu de l'eventual coordinació en el trasllat dels afectats a d'altres hospitals de referència de la Regió Sanitària Centre (Vic o Manresa) o de Barcelona.

D'altra banda, el Síndic volgué saber si la presumpta manca d'atenció adequada i immediata a les esmentades persones va poder provocar el seu decés. Per això, vam suggerir que, un cop acabada la investigació sobre els fets, s'informés els familiars de les víctimes sobre l'atenció i tractament produït als esmentats hospitals.

Així mateix, sens perjudici de les accions que els familiars de les víctimes poguessin endegar, ja sia en via administrativa o judicial, el Síndic recordà allò que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, la qual desplega, al títol X, l'article 106.2 de la Constitució («Els particulars, en els

termes establerts per la llei, tindran dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics.»).

El títol X de la Llei 30/1992 preveu l'esmentada responsabilitat patrimonial de l'Administració i el procediment per fer-la efectiva pels ciutadans, la qual ha estat reglamentada pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març.

Altrament, respecte a aquest tipus de responsabilitat patrimonial extracontractual de l'Administració sanitària, el Síndic recordà també la possibilitat d'emprendre d'ofici els procediments administratius i altres opcions i obligacions previstes en el Reial Decret 429/1993, de 26 de març, com pot ser el procediment abreujat, a fi que l'Administració sanitària catalana adequi la seva actuació a l'esmentat reglament.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social correspongué als nostres suggeriments indicant que s'acordà obrir un període d'informació prèvia amb la finalitat d'esbrinar les circumstàncies del cas i que, si se'n despregués qualsevol irregularitat, s'iniciarien les actuacions disciplinàries i sancionadores procedents, i que una vegada closa la informació reservada, els seus resultats serien comunicats als familiars.

Això no obstant i pel que fa al suggeriment del Síndic, d'iniciar d'ofici els procediments de responsabilitat patrimonial de l'Administració, com a responsabilitat administrativa objectiva, el Departament indicà que l'esmentada informació reservada s'instrueix per comprovar la relació de causalitat entre l'activitat o inactivitat de l'Administració i el resultat lesiu, relació de causalitat, al nostre entendre evident, ja que en el cas que s'hagués intervingut o traslladat la interessada a un servei de referència, sembla que no s'hauria produït el decés.

Altrament, s'evidencià que no hi havia concorregut la causa d'exclusió de la responsabilitat administrativa equiparable al supòsit de força major, ja que el risc hi era i s'hauria pogut evitar amb el trasllat o intervenció dels afectats.

Per tant, vam reiterar que en els casos expressats i similars s'estudiï la conveniència d'iniciar d'ofici el procediment de responsabilitat previst en el Reial Decret 429/1993, de 26 de març, sobretot quan sigui inequívoca la relació de causalitat entre la lesió i el funcionament del servei públic.

Així mateix, i sens perjudici de l'inici dels procediments a instància de les parts afectades, quan sigui inequívoca la mateixa relació causa-efecte, la valoració dels danys i el càlcul de la quantia de la indemnització, vam recordar al Departament de Sanitat i Seguretat Social que, si fos el cas, s'estudiés també la possibilitat d'iniciar el procediment abreujat, acordant de suspendre el procediment general, previ informe de l'òrgan consultiu de la comunitat autònoma.

Els suggeriments anteriors resten pendents de resposta per part del Departament de Sanitat.

4. DRETS I PRESTACIONS EN L'ÀMBIT SANITARI

El dret a la informació, al consentiment informat i a la confidencialitat de la informació sobre la salut ha estat objecte enguany del reconeixement dels poders públics sanitaris: finalment el Departament de Sanitat i Seguretat Social va acceptar les recomanacions del Síndic.

En aquest sentit, cal esmentar la transcendència de la Declaració universal dels drets humans, de l'any 1948, que ha estat punt de referència obligat per a tots els textos constitucionals promulgats amb posterioritat, o la Declaració sobre la promoció dels drets dels pacients a Europa, promoguda per l'Oficina Regional per a Europa, de l'Organització Mundial de la Salut, a banda de múltiples declaracions internacionals com el Conveni del Consell d'Europa per a la protecció dels drets humans i la dignitat de l'ésser humà respecte a les aplicacions de la biologia i la medicina (Conveni sobre els Drets de l'Home i la Biomedicina), subscrit el dia 4 d'abril de 1997 a Oviedo (BOE, núm. 251, de 20 d'octubre i ratificat i fet públic el 5 d'octubre de 1999).

Aquest conveni és el primer instrument internacional amb caràcter jurídic vinculant per als països que l'han subscrit i el seu valor especial rau en el fet que estableix un marc comú per a la protecció dels drets humans i la dignitat humana en l'aplicació de la biologia i la medicina. El conveni es refereix expressament als drets dels pacients, entre els quals remarca el dret a la informació, al consentiment informat i a la intimitat de la informació relativa a la salut de les persones, tot seguint l'assoliment d'una harmonització de les legislacions dels diversos països en aquestes matèries.

4.1. DRET D'AUTONOMIA DEL PACIENT I DOCUMENTACIÓ CLÍNICA

La necessitat de reconèixer aquests drets s'ha fet realitat enguany a Catalunya. En efecte, el Departament de Sanitat i Seguretat Social comunicà al Síndic el passat mes de juliol l'acceptació de la recomanació sobre la regulació del temps de conservació de les històries clíniques en custòdia als centres sanitaris. El Departament ens féu avinent que l'article 11 i següents de la Proposició de llei sobre els drets d'informació i d'autonomia del pacient i documentació clínica preveu la regulació esmentada i completa extensament les previsions que la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, va enunciar com a principis generals.

Amb aquesta intenció, efectua un especial tractament del dret a l'autonomia del pacient, que es concreta en el dret a la informació sanitària i al consentiment informat, del qual s'ha dit que, en tant que manifestació del dret a la llibertat de consciència, pot incloure's, juntament amb el dret a la vida i el dret a la integritat física, entre els drets fonamentals de les persones que recull el títol I de la Constitució. Finalment, la Proposició de llei aborda en profunditat la casuística relativa a la documentació clínica generada als centres assistencials, tot emfasitzant especialment la consideració i concreció dels drets dels usuaris a aquest respecte. Vegeu el seguiment de la queixa núm. 2217/96, en la qual s'especificuen els problemes sobre la història clínica i la llacuna que hi havia sobre el temps de conservació d'aquesta.

Així, l'article 11 de l'esmentada proposició de llei preveu que la història clínica s'ha de conservar com a mínim 20 anys després de la mort del pacient, entre altres drets, entre els més importants dels quals recordem la regulació sobre la possibilitat d'elaborar documents de voluntats anticipades en la part relativa a l'autonomia del pacient. O sia, que es puguin efectuar testaments vitals o biològics, per tal de poder determinar abans d'una intervenció mèdica la corresponent voluntat, per si, en el moment de la intervenció, no es pogués prendre o exposar.

Celebrem que amb l'esmentada proposició de llei s'aclareixin també els conceptes d'història clínica i del seu contingut, els drets dels usuaris en relació amb la documentació clínica, l'accés a la informació i la forma d'accedir-hi.

Seguiment de la queixa núm. 2217/96

(pàgines 21616 i 21617 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998 i pàgina 31210 del BOPC núm. 380, de 19 de març de 1999) *Recomanació al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre la conservació de la documentació de la història clínica*

El Síndic recomanà al Departament de Sanitat i Seguretat Social que regulés els temps de conservació de les històries clíniques en custòdia dels centres sanitaris, ja que la normativa actual no ho especificava.

El 1999, el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha acceptat la nostra recomanació i ha presentat una proposició de llei sobre els drets d'informació i autonomia del pacient i documentació clínica, la qual regula a l'article 11 el dret esmentat entre d'altres que complementen els drets d'informació, consentiment informat i accés a la documentació clínica.

Per això i sens perjudici de la tramitació parlamentària, es va donar per finalitzada aquesta actuació.

4.2. RECOMANACIONS DEL SÍNDIC SOBRE NOUS DRETS I PRESTACIONS

També el 1999 s'inicià l'A/O 1474/99, amb una recomanació al Departament de Sanitat i Seguretat Social en relació amb la lliure elecció de sexe per tal que els ciutadans amb malalties hereditàries com l'hemofília, la distròfia muscular, el retard mental lligat al cromosoma X, entre moltes altres, puguin elegir el sexe dels seus descendents, a fi de no transmetre'ls la malaltia.

Que una parella transmeti a la seva descendència una determinada malaltia genètica, comunicada en aquests casos per la dona i que afecta els homes, com l'hemofília, la distròfia muscular o la síndrome de Lesh Nyham, entre moltes d'altres, no és un fet insòlit.

Les tècniques de selecció de sexe, intentant separar el cromosoma X, que és el que donaria lloc a un embrió de sexe femení entre els que tenen el cromosoma Y que donarien embrions masculins, ja són una realitat.

Determinar el sexe, doncs, i evitar la transmissió de qualsevol malaltia lligada al sexe palliaria, en part, la

gravetat de la descendència malalta, mentre que els avenços en la teràpia gènica van esperançant, en un futur, a curar la malaltia.

Així, amb l'abonament i la protecció del dret fonamental emmarcat a l'article 20.1, g de la CE (es reconeixen i es protegeixen els drets a la producció i a la creació científica i tècnica), del dret al matrimoni i l'obligació correlativa de l'Estat de protegir la família (art. 32 i 39.1 CE), amb la consegüent cobertura constitucional i, indirectament, a través de la Declaració universal dels drets humans i el Pacte internacional dels drets civils i polítics, juntament amb el dret a la Protecció de la salut (art. 43.1 CE), lligat al deure dels poders públics de promoure la ciència i la investigació científica i tècnica, en benefici de l'interès general (art. 44.2 CE), s'obre la legitimació de l'esmentada prestació.

Per això, vist que la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya i el Reglament de prestacions del Servei Nacional de Salut no preveuen com a prestació la lliure elecció de sexe per evitar als descendents heretar malalties o les conseqüents «tares», vam suggerir estudiar l'esmentada possibilitat, en el marc competencial català i dins la legalitat vigent, sobretot, pel que fa als supòsits especials de les dones portadores d'hemofília, entre d'altres malalties hereditàries.

No obstant això, la Comissió Assessoradora de Tècniques de Reproducció Humana Assistida féu les següents consideracions:

1. Existeixen més de dues-centes malalties lligades al sexe que són transmèses per les dones i sols afecten els homes. A tall d'exemple s'anomenen les més conegudes:

Hemofília

Diabetis insípida gestacional

Lesch-Nyman

Distròfia muscular de Duchenne

Deficiència de glucosa 6 fosfat-deshidrogenasa

Femenització testicular

Malaltia de Fabry

Daltonisme

Síndrome d'Hunter

Malaltia granulomatosa crònica

Retard mental lligat al cromosoma X

Malaltia de Wisckott Alddrich

Malaltia de Norrie

Malaltia d'Emery Dreifuss

La incidència de cadascuna d'elles és desigual i la prevalença de dones en edat fèrtil i amb parella que vulguin tenir un fill requereix un estudi més detallat.

2. L'única tècnica fiable actualment perquè aquestes parelles puguin tenir descendència (lliure de malaltia) és el diagnòstic preimplantacional, que permet l'estudi de les característiques de l'embrió abans que es produeixi la seva implantació en l'úter i, per tant, la selecció de sexe. Per a això és necessari practicar una fecundació *in vitro*.

3. Actualment, la fecundació *in vitro* ja és utilitzada tant en centres privats com als centres públics autoritzats per a aquesta selecció de sexe, perquè és expressament autoritzada en la Llei de reproducció assistida.

4. Els membres de la Comissió de Tècniques de Reproducció Humana Assistida a Catalunya entenen, de manera majoritària, que és factible ampliar la cobertura actual i que les seves limitacions són, en tot cas, de cost o organització de les metodologies de diagnòstic precoç adequat.

5. Una estimació inicial del volum de parelles que podrien beneficiar-se d'aquesta tècnica ens la pot donar el registre del FIVCAT, on queda constància de vuit punxions fol·liculars per realitzar diagnòstic preimplantatori l'any 1996 i vuit més l'any 1997. En total s'aconseguien cinc embarassos.

Acceptant un increment de demanda pel fet de conèixer aquesta prestació, el diagnòstic preimplantacional i les posteriors FIV no semblen representar un increment molt important d'activitat ni de cost (550.000 pessetes per FIV, entre 100.000 i 200.000 pessetes el diagnòstic preimplantacional).

6. Caldrà valorar quina destinació es dóna als embrions sobrants del sexe no adequat tenint en compte que els del sexe convenient es poden congelar amb tota garantia

7. S'ha de tenir present que el diagnòstic preimplantatori no solament s'aplica a les malalties hereditàries lligades al sexe, sinó a totes aquelles malalties hereditàries per afectació d'un gen concret per a les quals existeix una sonda específica.

Per això, d'acord amb l'esmentada A/O 1474/99, el Departament de Sanitat i Seguretat Social té en estudi l'esmentada recomanació, la qual és abonada per la Comissió Assessora de Tècniques de Reproducció Humana Assistida, que considera assumible, a càrrec de l'SCS, el diagnòstic genètic preimplantacional i, per tant, com a prestació pública.

També s'ha proposat la regulació de noves prestacions sanitàries, i a tal fi amb l'actuació d'ofici núm. 1475/99 vam recomanar al Departament de Sanitat i Seguretat Social la regulació del dret a una segona opinió o doble diagnòstic, com a prestació sanitària pública, davant de diagnòstics de transcendència personal, amb risc vital, per tal que es pugui demanar l'opinió d'un altre facultatiu. A l'esmentada actuació d'ofici es fa esment de la regulació que ja s'ha fet en altres comunitats autònomes.

Actuació d'Ofici núm. 1474/99

Recomanació al Departament de Sanitat i Seguretat Social en relació amb la lliure elecció de sexe

El passat mes de juliol, invocant els drets dels usuaris de la sanitat a Catalunya a obtenir les prestacions que es considerin necessàries per promoure, conservar o restablir la salut, el Síndic de Greuges va exposar al Departament de Sanitat i Seguretat Social el problema que afecta els ciutadans i ciutadanes amb malalties hereditàries, com és el cas dels hemofílics, que pateixen greus perjudicis en els descendents i la dificultat de

guarir la seva malaltia amb tractaments convencionals. Com se sap, la teràpia gènica, avui molt avançada, encara no pot guarir la malaltia de base i així corregir el defecte genètic i les seves manifestacions clíniques.

El desenvolupament tecnològic dels darrers anys en l'àmbit de la genètica molecular ha portat avenços d'utilitat pràctica, però, en el cas dels hemofílics, de dubtós determinar.

Per això, i com que el Servei Català de la Salut no inclou la selecció de sexe com a prestació sanitària, vam creure convenient recomanar al Departament de Sanitat i Seguretat Social que donés les ordres oportunes, a fi d'estudiar la possibilitat d'incloure com a prestació sanitària pública a Catalunya la intervenció dels facultatius en la lliure elecció del sexe per als malalts que volen descendència, sempre que es tracti de prevenir les esmentades malalties hereditàries.

Sempre, ben entès que l'eventual manipulació genètica no tingui caràcter penal i no es posin en perill béns jurídics protegits que s'hi trobin exposats, fruit de les noves tecnologies i de l'aplicació dels avenços de les tècniques genètiques.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social contestà a la recomanació del Síndic amb un informe elaborat per la Direcció General de Recursos Sanitaris, en què s'indicava que caldria elaborar un estudi més detallat sobre la prevalença real del problema i el cost que pot representar.

A la vista de l'informe rebut, el Síndic considerarà factible ampliar la coberta actual, atès que l'increment de demanda de la prestació no representaria un increment gaire important d'activitat ni de cost, sens perjudici de seguir aprofundint en la investigació d'altres tècniques de selecció de sexe, com la separació dels espermatozous amb cromosoma X i Y.

Per això, vam reiterar la nostra recomanació que es facin els estudis pertinents, delimitant-los en un termini raonable d'execució, per tal que el Servei Català de la Salut pugui incloure la lliure elecció de sexe com a prestació sanitària pública i gratuïta a Catalunya, per a les persones amb malalties hereditàries lligades al cromosoma X que vulguin tenir descendència, sobretot en el cas de les malalties amb més dificultats de guarir.

Ja en curs els estudis esmentats, esperem que els seus resultats donin viabilitat a la present recomanació d'admetre aquesta nova prestació sanitària.

Recomanació al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre el dret a una segona opinió (Actuació d'Ofici núm. 1475/99)

Els diferents drets del ciutadà que coronen l'atenció integral de la salut, el respecte als drets d'informació sobre els serveis i prestacions sanitàries a les quals puguin accedir, com també el dret a la lliure elecció de metge i determinació davant les opcions mèdiques, a través del consentiment informat, motivà que el Síndic iniciés la present actuació d'ofici, a fi de seguir incidint en la millora de les relacions entre metge i pacient i sobre la qualitat assistencial.

Durant els quinze anys de funcionament de la Institució del Síndic de Greuges s'ha constatat que, malgrat que no és aquest el problema principal del pacient, a vegades el beneficiari de la sanitat pública no està d'acord amb el diagnòstic del seu metge o amb l'opció quirúrgica o terapèutica indicada i vol confrontar-la per a una major certesa. Per això, el ciutadà o usuari de la sanitat vol consultar o sol·licitar l'opinió d'un altre metge, la majoria de vegades de la seva confiança o privat.

Generalment, amb aquesta segona opinió, el pacient sol quedar més satisfet i convençut, sempre que tant el primer com el segon facultatiu hagin explicat suficientment i amb rigor el diagnòstic, les opcions terapèutiques i, en definitiva, hagin sol·licitat allò que anomenem consentiment informat.

El cert és, però, que ni els drets reconeguts a la Llei general de sanitat ni els previstos a la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya i en els reglaments posteriors no es preveu o es reconeix expressament el dret a una segona opinió quant al diagnòstic mèdic.

D'altra banda, som coneixedors de les possibilitats que, de fet, poden succeir als serveis sanitaris catalans i de la possibilitat de demanar discrecionalment una segona opinió, o, d'altra banda, quan els principals agents de la preservació de la salut actuen d'acord amb les normes i els principis ètics i deontològics.

Això no impedeix, però, que, per seguretat jurídica, es reguli aquest dret, positivitzant-lo en el nostre ordenament jurídic, i fóra bo que fos recollit específicament en una llei o reglament.

Així, ho han fet diferents comunitats autònomes, com la de la Rioja amb la Llei 4/1991; Navarra, amb la Llei 10/1990, Canàries, amb la Llei 11/1994, i, finalment, Andalusia, amb la Llei 2/1998.

Com sia que el dret a una segona opinió (o doble diagnòstic) ampliaria i complementaria, de forma objectiva, els drets del ciutadà davant els serveis sanitaris de Catalunya i representaria una millora, ja no per al ciutadà, sinó per a la bona relació metge pacient, vam recomanar al Departament de Sanitat i Seguretat Social que estudiés la possibilitat de regular l'esmentada segona opinió, en el marc competencial sanitari de Catalunya.

Aquesta recomanació resta pendent de la possible acceptació del Departament de Sanitat i Seguretat Social.

4.3. ALTRES PRESTACIONS

Altrament, una de les funcions del Sistema Nacional de Salut, prevista a la Llei General de Sanitat, és de facilitar l'assistència preventiva i reparadora a través de les prestacions sanitàries que s'han de realitzar en condicions d'igualtat efectiva, segons l'article 3.2 de l'esmentada llei.

Això no obstant, com que el sistema sanitari no pot atendre totes les prestacions i serveis que el ciutadà demana, cal especificar aquestes prestacions i la forma de rebre-les. Això és el que regula el Reial decret 63/

1995, de 20 de gener, sobre l'atenció de prestacions sanitàries del Sistema Nacional de Salut, que en preveu les diferents modalitats en atenció primària, especialitzada, farmacèutica, complementàries i d'informació i documentació.

Han estat freqüents les queixes rebudes en totes les modalitats. Vegeu pel que fa a l'escassa prestació de l'atenció bucodental la queixa 650/99, on el Síndic n'ha recomanat l'ampliació en diverses ocasions, a càrrec del Servei Català de la Salut, i d'acord amb la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya, per tal d'anar incorporant progressivament les prestacions assistencials fonamentals.

Una altra preocupació constant dels ciutadans que es queixen al Síndic respon a les prestacions complementàries, que són aquelles que requereixen un element addicional i necessari per la consecució d'una assistència sanitària completa i adequada.

Aquestes prestacions són les ortoprotètiques i el transport sanitari, entre d'altres.

Pel que fa a les prestacions ortoprotètiques, vegeu la queixa 3819/98, sobre la problemàtica en els tràmits de concessió, renovació i el rescabament de les despeses, problemàtica a bastament comentada pel Síndic en anteriors informes al Parlament i que enguany també ha comportat la preocupació d'un grup parlamentari, que ha presentat una proposició no de llei, en relació amb el sistema de prescripció i pagament (vegeu el BOPC núm. 10 de 3 de gener del 2000) instant-ne la modificació.

Els ciutadans continuen tenint dificultats en l'accés a determinades prestacions, sobretot en la lentitud de la gestió de les ortoprotètiques o a determinades prestacions farmacèutiques, generalment sobre dietes de nutrició excloses o no del finançament públic. Aquestes queixes han estat resoltes, però sense necessitat de tramitació: el mateix departament ha correspost directament als afectats.

D'altra banda les queixes revelen una manca d'informació al ciutadà sobre el catàleg de prestacions i la manera d'accedir-hi, sobretot en grups de població limitats de recursos econòmics, per als quals també és una barrera l'expedient de tramitació (vegeu la queixa núm. 3819/98 i la 975/99).

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre prestacions sanitàries en l'àmbit de l'atenció bucodental (Queixa núm. 650/99)

La interessada presentà queixa al Síndic per tal com li havia estat desestimada una sol·licitud d'ajut econòmic per les despeses derivades de pròtesis dentals, amb motiu de les pèrdues dentàries a conseqüència d'un tractament de radioteràpia contra el càncer de laringe que havia patit.

Eren evidents, per la documentació acompanyada per la interessada, la desestimació de la petició i les mínimes prestacions sanitàries en l'àmbit de l'atenció bucodental.

Com que la sol·licitud d'ajut econòmic feta per la interessada, amb motiu de les despeses derivades de pròtesis, responia al fet que aquestes es consideren una prestació complementària de les previstes a l'annex 1 del Reial Decret 63/1995, de 20 de gener, sobre ordenació de prestacions sanitàries de l'SNS, les quals –com ortesis, pròtesi dentària i especials– s'han de prestar o donen lloc a una ajuda econòmica, el Síndic va suggerir al Departament de Sanitat i Seguretat Social que donés les ordres oportunes a fi de reconsiderar l'acord de la Comissió d'assistència sanitària per convenis internacionals i prestacions de caràcter excepcional de l'SCS, que havia desestimat la petició de l'afectada.

Altrament, vist que les activitats del Servei Català de la Salut, pel que fa a la salut bucodental, són les de promoció, protecció i millora, i posen un èmfasi especial en els aspectes preventius, tot incorporant progressivament les prestacions assistencials fonamentals, vam proposar la possibilitat d'incorporar noves prestacions assistencials en l'àmbit de l'atenció bucodental, reiterant així els suggeriments del Síndic amb motiu d'altres expedients.

Segons la resposta del Departament de Sanitat i Seguretat Social es va correspondre a aquestes consideracions, i la Regió Sanitària Centre va trametre a la Comissió d'assistència sanitària per convenis internacionals i prestacions de caràcter excepcional la documentació de l'afectada, per tal que valorés si el Servei Català de la Salut podia fer-se càrrec de les despeses d'una pròtesi dental per la pèrdua dels queixals causada pel tractament de radioteràpia.

La Comissió, atès que l'annex I, punt 2, 5è c) del Reial decret 63/1995, de 20 de gener, sobre ordenació de prestacions sanitàries del Servei Nacional de Salut, només comprèn el tractament de processos aguts odontològics, incloent-hi l'extracció de peces dentàries, i l'Ordre de 18 de gener de 1996, que el desenvolupa, només inclou les pròtesis i palatines per a malformacions congènites, traumatismes i processos oncològics de paladar, va proposar a la direcció de l'Àrea Sanitària desestimar la petició. El director de l'Àrea Sanitària va donar el vistiplau a aquest acord.

Tanmateix, es recollí el suggeriment del Síndic de Greuges i s'indicà que s'estudiaria la possibilitat d'incorporar, en un futur immediat, noves prestacions assistencials en l'àmbit de l'atenció bucodental i, sent aquesta la voluntat del Departament, així ho vam comunicar a l'afectada, malgrat que això ja no afectaria la seva petició de rescabament, i es va arxivar l'expedient.

Queixa núm. 3819/98

Manca de rescabament per la compra d'una cadira de rodes autopropulsable

La promotora d'aquesta queixa s'adreçà al Síndic per tal com, després de dos anys d'haver-li estat prescrita una cadira de rodes autopropulsable, no s'havia pogut encara rescabalar de la despesa ocasionada per l'esmentada prestació ortopèdica.

S'admeté la queixa a tràmit i simultàniament se suggerí al Departament de Sanitat i Seguretat Social l'agilitació de l'expedient i l'adopció dels tràmits necessaris per tal que els rescabaments de les prestacions ortopèdiques es realitzin en el període de temps més breu possible, a fi de satisfer les necessitats dels afectats en l'exercici del dret a una atenció integral, més que més quan es tractava d'una persona discapacitada.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social informà que la interessada havia percebut l'import màxim autoritzat al catàleg d'aparells ortopèdics, la qual cosa motivà que el Síndic arxivés el present expedient.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre la prestació ortopèdica. Prescripció i criteris. Lentitud en la tramitació de l'expedient (Queixa núm. 975/99)

La present queixa es refereix al fet que la promotora pateix una sèrie de malalties que tenen com a conseqüència la pèrdua de mobilitat progressiva en les extremitats, la qual cosa l'obliga a utilitzar cadira de rodes elèctrica per desplaçar-se. El Departament de Benestar Social va finançar-li una cadira elèctrica en data 24 de gener de 1995.

A conseqüència d'un accident sofert amb la cadira de rodes, l'aparell va quedar malmès i la interessada va sol·licitar, sense rebre resposta, la prestació ortopèdica a la Direcció d'Atenció Primària de l'Institut Català de la Salut; també féu diverses reclamacions al Consorci Sanitari de Barcelona.

Vam sol·licitar un informe al Departament de Sanitat i Seguretat Social bo i suggerint l'agilitació de l'expedient. El Departament correspongué a la sol·licitud i indicà que, atès el temps transcorregut des de l'emissió de l'informe del Consorci Sanitari de Barcelona, ja s'havia notificat a la interessada l'acord de pagament de la prestació ortopèdica que havia sol·licitat.

Vist l'informe anterior i malgrat el retard i lentitud a resoldre l'expedient, la qual va ser advertida pel Síndic i reiterada la seva correcció en diverses ocasions al Departament de Sanitat, per tal de millorar els criteris de gestió de les prestacions complementàries, es van donar per closes aquestes actuacions.

Altrament, vam indicar a la interessada i al Departament de Sanitat i Seguretat Social que l'Ordre de 23 de juliol del Ministeri de Sanitat i Consum (BOE 186, de 5 d'agost de 1999) adopta uns criteris més amplis per accedir a la concessió de la prestació ortoprotètica i, especialment, pel que fa a les cadires de rodes elèctriques. En aquest sentit recull la sensibilitat expressada pel Síndic en diverses ocasions, havent-se d'adaptar els actuals catàlegs de prestacions abans de l'1 de gener de l'any 2000 a allò que disposa l'esmentada Ordre, recordatori que vam fer a l'esmentat Departament, i que s'ha tingut en compte.

5. ATENCIÓ SOCIOSANITÀRIA. GENT GRAN. REHABILITACIÓ

El Pla de salut de Catalunya 1999-2001 preveu les accions orientades a la millora de la satisfacció dels usuaris del sistema sanitari català.

Es disposa d'informació i dades sobre morbiditat dels pacients atesos en serveis sociosanitaris d'internament i d'hospital de dia. Es coneix el contingent de pacients actuals en atenció de llarga durada, de malalts geriàtrics i crònics que ocupen llits de llarga estada, tots els quals fan un 70% dels pacients atesos, davant els pacients de convalsència, per rehabilitació funcional o convalsència després d'un procés agut, els quals en són el 18%, juntament amb els malalts en fase terminal en llits de cures palliatives i de sida. El restant 12% ocupa una plaça d'hospital de dia, generalment per rehabilitació.

Malgrat el creixement de recursos d'aquests darrers anys, es manté el dèficit de places, com ho demostren diverses queixes, i les fórmules d'ingrés temporal de pacients, majoritàriament psicogeriatrics, tampoc no ha satisfet les demandes causades per l'augment de l'esperança de vida i l'envelliment de la població.

Les lesions que es produeix la gent gran a causa d'un accident són un dels primers problemes de salut, sobretot per la seva freqüència. Les caigudes de les persones grans, sobretot com a vianants, són un fet molt freqüent que genera una elevada morbimortalitat, tant pel traumatisme com per les seqüeles.

D'aquí vé que s'hagi d'incidir en una actuació bàsica sanitària, però també amb la implicació d'altres àmbits com els serveis socials, urbanisme i trànsit, entre d'altres.

Per això el Pla de salut a Catalunya inclou les intervencions i accions prioritàries que comprenen l'elaboració d'instruments per prevenir i avaluar l'accidentalitat de la gent gran, la promoció d'hàbits i conductes saludables per prevenir accidents, el control i atenció de l'estat de salut pel que fa a les funcions motrius i sensorials, i la planificació i execució de mesures per augmentar la seguretat de l'entorn i l'accessibilitat de la gent gran (habitatges, vies públiques, transports, centres residencials, etc.).

Bona part d'aquest conjunt d'actuacions que es recomanen hauran de formar part d'un bloc d'estratègies dirigides a la prevenció i atenció dels accidents entre la gent gran, i abans d'acabar el període de vigència del Pla de salut, els departaments de Sanitat i Seguretat Social i de Benestar Social, juntament amb altres institucions implicades, han de difondre les recomanacions per a la prevenció i l'atenció de les caigudes accidentals de la gent gran.

Aquesta difusió ja va ser iniciada el 1999 pel Departament de Sanitat i Seguretat Social, amb la publicació del llibre blanc d'activitats preventives i els consells de salut per a la gent gran.

Els ciutadans més vulnerables i el respecte als seus drets

El grup més vulnerable pel que fa a la salut, qualitat de vida i possibilitats de poder actuar amb suficient autonomia és inequívocament la gent gran malalta.

A fi que els drets d'aquest grup no siguin ignorats o menystinguts, cal continuar potenciant accions adreçades a la humanització del procés assistencial, la millora de la qualitat de vida, el respecte als drets humans fonamentals, la informació i el suport als familiars de tots els pacients i de forma prioritària, segons les recomanacions de l'Organització Mundial de la Salut, «als infants i adolescents hospitalitzats, als quals ens hem referit en el punt 3.3., i a la gent gran ingressada en centres sociosanitaris i els malalts crònics greus i terminals».

Per aquest motiu, el Pla de salut de Catalunya també ha proposat que els centres sanitaris i sociosanitaris avancin durant el període 1999-2001 en l'aplicació d'accions d'atenció a la gent gran ingressada en centres sanitaris i sociosanitaris, emfasitzant els drets fonamentals dels pacients ingressats i avançant en la implantació del consentiment informat, previst ja en la proposició de llei, en tràmit parlamentari, comentada en el punt 4.1.

D'altra banda, en els protocols d'atenció a la gent gran ingressada en centres sociosanitaris s'ha d'incloure uns objectius de millora de la qualitat de vida, a la vegada que s'hauria de desenvolupar línies específiques d'avaluació de la satisfacció dels usuaris i els seus familiars i cuidadors.

Cal facilitar la integració de la gent gran en el seu entorn social quotidià, potenciant la rehabilitació, l'atenció domiciliària, el suport als familiars i cuidadors i promovent la participació del voluntariat i dels grups d'ajuda mútua, qüestions totes elles comentades en el capítol de Serveis Socials d'aquest Informe.

Finalment, s'ha de potenciar la implantació de protocols de preparació de l'alta de pacients en risc sociosanitari en els hospitals i els centres sociosanitaris, preocupació que ja ha reiterat en diverses ocasions el Síndic (vegeu BOPC núm. 266 de 20.3.98, pàg. 21611 i BOPC núm. 380 de 19.3.99, pàg. 31215 i 31216).

Respecte a l'atenció als malalts en situació d'especial gravetat, malalts terminals o malalts amb discapacitat greu, cal seguir promovent les actuacions necessàries per ajudar-los a morir amb el mínim patiment possible, mitjançant la implantació de protocols que especifiquin criteris d'actuació en relació amb les cures palliatives, els procediments diagnòstics i terapèutics, i el suport psicosocial als pacients i les seves famílies.

Programa Vida als Anys

Amb el desplegament del Programa Vida als Anys, que ha de seguir augmentant els recursos per a la gent gran malalta i malalts crònics, especialment en serveis alternatius a l'hospitalització, unitats de diagnòstic de les demències, hospitalització a domicili i places d'hospital de dia, el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha proposat incrementar, en els propers 5 anys, en un 15% les places d'hospitalització sociosanitària, un 20% les d'hospital de dia i un 20% les unitats de diagnòstic.

Cal seguir desplegant, però, els programes d'atenció domiciliària i equips de suport (PADES) i les Unitats Funcionals Interdisciplinàries Sociosanitàries (UFISS), juntament amb la millora de la coordinació d'ambdós recursos. Això afavoreix la continuïtat assistencial i

disminueix la mortalitat dels malalts terminals en hospitals, ja que, en general, volen morir prop del seu entorn familiar.

Aquesta relació de coordinació s'ha de fer extensiva a l'administració local, a través dels serveis socials d'atenció primària, amb els equips d'atenció primària de les Àrees Bàsiques de Salut, mitjançant acords i contractes de col·laboració entre el Departament de Sanitat i Seguretat Social i els municipis, dotant de professionals de treball social les Àrees Bàsiques de Salut, per una correcta atenció als usuaris i una major eficàcia de l'equip d'atenció primària.

L'atenció, organització i coordinació per a les persones grans amb malalties cròniques invalidants i malalties terminals que tant ha reclamat el Síndic, enguany es desplega amb la implantació d'un nou model, previst en el Decret 242/1999, de 31 d'agost, pel qual es crea la xarxa de centres, serveis i establiments sociosanitaris d'utilització pública de Catalunya (DOGC núm. 2973 de 13.9.1999).

En aquest Decret s'hi preveuen les prestacions atribuïdes al Servei Català de la Salut, entre les quals hi figuren els serveis d'hospitalització de llarga durada per aquelles persones que no poden ser ateses en el seu domicili, o els serveis d'hospitalització temporal per ingressos puntuals, així com els serveis de mitja estada, amb convalsència, cures palliatives, mitja estada polivalent, serveis d'atenció a subaguts, hospitalització a domicili, serveis d'atenció de dia sociosanitaris i els serveis d'avaluació i suport.

Rehabilitació

Minimitzar les discapacitats i disfuncions de les persones i corregir-ne les patologies, amb el corresponent tractament, és una de les tasques de la rehabilitació.

Les queixes que hem rebut en aquest àmbit tenen relació amb diversos tipus de tractaments rehabilitadors i tracten aspectes tan diferents com el transport, la pròpia patologia, l'accessibilitat al tractament o el suport psicològic al malalt i a la seva família.

S'ha constatat la manca de recursos en rehabilitació, tant en tractaments bàsics en l'àmbit de l'atenció primària, com en l'atenció hospitalària, advertint-hi una situació precària, la qual no ofereix els serveis que demana la població i en dificulta l'accessibilitat.

Per tant, i d'acord amb les queixes explicitades a continuació (vegeu queixa núm. 3541/98 i la queixa núm. 3703/98, relatives al transport i la rehabilitació) caldria crear més llocs de treball en rehabilitació i dotar de metges especialistes els centres de rehabilitació dels hospitals, sobretot els comarcals, a fi d'apropar els serveis als ciutadans, de manera que aquests no hagin de desplaçar-se o quedar inassistits aquells que tenen més dificultats per als desplaçaments.

Cal, doncs, facilitar una assistència sanitària integral, adoptant les accions preventives, de tractament i de rehabilitació adequades, sobretot als col·lectius amb més dificultats, com és el cas dels disminuïts físics congènits amb malalties neuromusculars i que es comenta a la queixa núm. 1865/99.

Queixa núm. 3541/98

Tractament de rehabilitació de la parla

L'interessat, afectat d'un quadre de disfèmia, sol·licita de la sanitat pública un tractament de rehabilitació de la parla.

L'Institut Català de la Salut (ICS) no correspongué a l'afectat quant a la rehabilitació que necessitava.

Admesa la queixa a tràmit, vam sol·licitar un informe al Departament de Sanitat i Seguretat Social, segons el qual la Regió Sanitària de Girona no disposava de serveis de logopèdia i foniatria en els centres de la xarxa pública del seu àmbit territorial, motiu pel qual l'afectat va ser autoritzat a ser atès en centres aliens al sistema sanitari públic. Després de diverses vicissituds, s'autoritza l'interessat a efectuar tractament de rehabilitació de la parla en un centre aliè per un període de 40 sessions, les quals, segons l'informe de la Regió Sanitària, no van obtenir resultats satisfactoris.

El Síndic va traslladar l'informe rebut a l'interessat, el qual objectà els resultats obtinguts, ja que el cert és que millorà molt en la rehabilitació rebuda i així ho certificava un informe del logopeda en poder de l'afectat.

Per això, vam reiterar el recordatori de deures legals fet al Departament de Sanitat quant al dret a la rehabilitació de la parla, bo i suggerint a l'esmentat departament que prengués les mesures oportunes per oferir a l'afectat el tractament rehabilitador i creant, si fos el cas, els corresponents serveis de logopèdia i foniatria a la Regió Sanitària de Girona o, en cas de no ser viable, que se li facilités l'esmentat tractament en altres regions sanitàries o en centres externs a la xarxa pública, a fi de fer efectiu el dret de la rehabilitació medicofuncional necessària per recuperar o ensinistrar la parla.

Finalment, el Departament de Sanitat va acceptar aquests suggeriments i oferí a l'afectat la possibilitat de continuar essent atès, pel seu trastorn de la parla, en el servei de patologia del llenguatge de l'Hospital de Sant Pau o bé en centres de la Regió Sanitària de Girona no integrats a la xarxa sanitària pública.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social en relació amb el transport per un tractament rehabilitador (Queixa núm. 3703/98)

Un membre d'una associació de malalts de Parkinson s'adreçà al Síndic per tal com, després de seguir la prescripció del seu neuròleg per assistir a unes sessions de rehabilitació física en un centre especialitzat a 10 km. de casa seva, no podia obtenir el servei de transport per anar-hi.

La negativa a donar-li transport li impedia exercir el dret a la rehabilitació prescrita.

Vam sol·licitar un informe a l'administració sanitària, la qual informà que, per iniciativa de l'associació, alguns dels seus membres seguien sessions de rehabilitació i fisioteràpia de manteniment en uns espais de l'Hospital de la Mútua de Terrassa cedits per la mútua a aquesta entitat.

Aquesta activitat no és contractada com a servei sanitari pel Servei Català de la Salut (SCS).

Igualment, fins al mes de setembre passat, l'associació rebia una subvenció econòmica de la Fundació La Caixa, que permetia ajudar a finançar el transport en ambulància per assistir a les esmentades sessions.

Des d'aleshores, l'associació ja no rep aquest finançament per al transport, motiu pel qual se'ns indicà que algunes persones s'havien adreçat a les entitats proveïdores de transport contractades per l'SCS per tal de sol·licitar aquest servei amb càrrec a la sanitat pública.

La Unitat de Servei al Client del sector sanitari havia informat, en diverses ocasions, els interessats dels motius pels quals l'SCS no podia fer-se càrrec del finançament d'aquests serveis de transport.

Per això, sens perjudici d'indicar a la interessada la conveniència de sol·licitar informació sobre altres possibilitats del tractament rehabilitador o de les alternatives a l'esmentat tractament, vam suggerir al Departament de Sanitat i Seguretat Social que s'atengués el dret de la interessada al tractament rehabilitador necessari per promoure o restablir la seva salut, assistint-la amb les prestacions corresponents, més que més tenint en compte el grau de disminució que patia.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social acceptà el suggeriment i el Servei Català de la Salut subvenciona actualment el transport a 20 persones de l'esmentada associació, entre les quals figura la interessada.

Per això, acceptat el suggeriment, el Síndic va donar per closa aquesta actuació.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre la rehabilitació del col·lectiu de disminuïts físics congènits amb malalties neuromusculars (Queixa núm. 1865/99)

Una associació de malalts neuromusculars es queixà al Síndic de la problemàtica que afecta els disminuïts físics congènits amb malalties neuromusculars, els quals necessiten fisioteràpia, prestació sanitària de difícil accés per als afectats.

Sol·licitaven, entre altres coses, una millora i la modificació de les prestacions ortoprotètiques, l'agilitació del pagament de les prestacions i un hospital de dia.

Vam sol·licitar un informe al Departament de Sanitat i Seguretat Social, el qual hi correspongué indicant que el Departament havia iniciat les actuacions assistencials més adients.

Així, se'ns indicà que les activitats empreses pretenen –dins de l'assistència sanitària integral de la sanitat pública i amb els mitjans disponibles– adoptar les accions preventives, de tractament i de rehabilitació adequades per proporcionar una qualitat de vida integrada en la nostra societat.

L'informe literalment, diu:

«Les actuacions sanitàries són àmplies i diversificades, per tant, cal prioritzar-les per poder garantir la resposta genèrica més eficient. Per això, s'impulsaran totes les

actuacions que estiguin a l'abast del Departament per millorar específicament la qualitat de vida i el reconeixement social que els afectats per malalties neuromusculars necessiten.

»Quant a la rehabilitació domiciliària, el procés concursal preveu l'ampliació d'aquests serveis en aquelles regions sanitàries de l'SCS que tenen majors necessitats.

»En referència a la creació d'una comissió científicotècnica per avaluar la situació actual i real de les malalties neuromusculars a Catalunya així com també les necessitats d'atenció sanitària que tenen els malalts neuromusculars, valorant molt especialment la fisioteràpia de manteniment i les pautes a seguir, s'estan realitzant les accions adequades per endegar el consell assessor de malalties neuromusculars del Departament de Sanitat i Seguretat Social.»

Vist l'informe tramès i malgrat que s'indicà la prioritització de les actuacions i l'ampliació de la rehabilitació domiciliària a les regions sanitàries de l'SCS més necessitades, com també les accions per endegar el futur consell assessor de les esmentades malalties, ens vam adreçar de nou al Departament suggerint l'ampliació real i efectiva dels tractaments de rehabilitació arreu de les regions sanitàries, per tal que tots els malalts neuromusculars puguin accedir a la rehabilitació domiciliària.

També vam suggerir que s'agilitessin els expedients de rescabament de les prestacions ortoprotètiques, en aquest cas les cadires elèctriques pels malalts neuromusculars, ja que s'ha modificat recentment el contingut de la prestació, per l'Ordre ministerial de 23 de juliol de 1999, la qual modifica la de 18 de gener de 1996, que desplega el Reial Decret 63/1995, de 20 de gener.

Finalment, vam suggerir d'iniciar les actuacions més adients, d'acord amb els mitjans disponibles, per millorar la qualitat de vida dels malalts, estudiant la possibilitat de valorar la creació d'un hospital de dia, bo i agilitant les accions per constituir el consell assessor esmentat.

El Síndic està pendent de resposta de l'Administració.

6. DROGODEPENDÈNCIES

Alcohol i tabac

El consum de tabac i de begudes alcohòliques són un costum arrelat a la nostra societat i que s'adquireix o s'inicia generalment durant l'adolescència.

Tot i que la legislació vigent (Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció d'assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència, modificada per la Llei 10/1991, de 10 de maig) ha anat, tímidament, ampliant la prohibició del consum de begudes alcohòliques en determinats establiments oberts al públic, no ho ha fet sobre el consum de tabac, ni ha ampliat la prohibició de venda a menors de 16 anys.

Tenint en compte els índexs de consum d'alcohol entre joves, com també les dades sobre sinistralitat mortal a les carreteres, les quals indiquen que prop del 50 % dels accidents mortals són causats per l'alcohol, cal seguir reflexionant sobre la modificació i ampliació dels programes preventius que arriben als joves i adoptar les mesures preventives, terapèutiques i rehabilitadores pertinents. No en va, les actuacions previstes en el Pla de salut 1996-1998 continuen vigents. El nou pla proposa, entre d'altres, les següents: informació i educació sanitària sobre el consum excessiu d'alcohol adreçades a la població general, adolescents i grups d'especial interès; detecció i tractament del consum de risc; atenció a les patologies orgàniques o psicosocials associades al consum de risc i la millora dels instruments de mesura del consum d'alcohol.

Pel que fa a l'hàbit tabàquic, l'Organització Mundial de la Salut indicà que, si no hi ha canvis, el tabac causarà el vint per cent de les morts a Europa l'any 2000.

Per això les intervencions i accions prioritàries del nou Pla de salut per al període 1999-2001 seguiran adequant i potenciant les mesures legislatives de defensa dels no fumadors, i també, entre altres, la informació i educació a tota la població, especialment als grups de població escolar, joves i dones, que concentren la prevalença de fumadors més alta. Això no obstant, cal continuar aplicant les mesures de control i inspecció vigents i l'aplicació de les sancions si calgués (vegeu la queixa 1285/99).

Drogues de disseny

Un altre dels problemes que afecten la nostra societat és el consum de les drogues de disseny o de síntesi, com l'èxtasi o l'eva, les quals són, segons l'Òrgan Tècnic de Drogodependències (OTD), les substàncies més consumides a Catalunya.

La sintetització d'aquestes substàncies se sol fer en laboratoris clandestins i sense cap control en la composició, per la qual cosa les persones que consumeixen aquestes substàncies desconeixen els efectes que se'n poden derivar.

El fet és que, entre certs ambients com discoteques i festes on es congrega un alt nombre de persones i el consum d'aquestes drogues, malgrat ser considerades perilloses, hi ha una relació molt estreta.

Segons enquestes de l'OTD les dades de l'any 1990 són les següents:

Respecte als al·lucinògens, es va constatar que un 4% dels joves n'ha consumit alguna vegada, un 1,5% manifesten haver-ho fet en els darrers 12 mesos i un 0,3% en els darrers 30 dies.

Quan es va preguntar sobre el consum d'amfetamines, un 3,8% va respondre que n'havia pres alguna vegada, un 1,2% que ho havia fet en els darrers 12 mesos i un 0,4% en els últims 30 dies.

En l'enquesta escolar sobre drogues, realitzada l'any 1994 a Catalunya per l'OTD i el Pla Nacional sobre Drogues, va resultar que un 4,2% havia consumit èxtasi alguna vegada, un 3,9% en els últims 12 mesos i un 2,3% en els últims 30 dies.

D'altra banda, una font important d'informació que permet analitzar la situació són els comissos realitzats per la Direcció General de la Policia, els quals han augmentat de forma progressiva i exponencial durant la dècada dels noranta, sobretot a Catalunya, Balears i País Valencià.

Cal doncs, coneixent els efectes adversos del consum d'aquestes substàncies, seguir donant més informació, amb missatges i consells als consumidors i els seus familiars, com també als professionals de l'atenció primària.

Enguany, el Reial decret 1911/1999, de 17 de desembre, pel qual s'aprova l'estratègia nacional sobre drogues per al període 2000-2008, és una redefinició del Pla nacional sobre drogues per adaptar-lo a un nou model d'intervenció coherent amb la realitat del consum i les seves conseqüències, fruit d'un consens polític exemplar que, indubtablement representarà un dels pilars bàsics de l'efectivitat de les actuacions.

A Catalunya, el Pla de drogodependències de la Generalitat ha tractat prop de 8.000 heroïnòmans amb metadona i ha facilitat durant l'any 1999 més de 750.000 intercanvis de xeringues a drogodependents, a fi d'evitar la transmissió de l'hepatitis i de la sida. Està en estudi l'obertura d'una sala de venopunció, dins de la política de reducció de riscos i de les mesures contra la drogaddicció.

Queixa núm. 1285/99

Prohibició de fumar en locals d'atenció al públic

L'interessat s'adreçà al Síndic perquè a les oficines d'atenció al públic de la Direcció General d'Energia i Mines del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat, on havia anat a informar-se sobre unes qüestions relacionades amb l'obtenció del carnet d'instal·lador, hi havia molta gent fumant i cap indicador que ho prohibís.

L'interessat, que hagué de sortir del recinte, considera que el govern de la Generalitat no compleix la normativa vigent i permet que la gent fumi en espais públics oficials, ja que ho tolera i no hi té cap senyal de prohibició.

El Síndic s'adreçà al Departament d'Indústria, Comerç i Turisme sol·licitant un informe sobre el presumpte incompliment de les prohibicions previstes als articles 27 i 13.2 de la Llei 20/1985, de 25 de juliol, modificada per la Llei 10/1991, de 10 de maig.

El Departament correspongué al Síndic indicant que en compliment del que preveu l'article 27.1, apartat g) de la Llei 20/1985, de 25 de juliol, havia instal·lat la senyalització adequada de les prohibicions de fumar en l'àrea destinada a l'atenció directa al públic, de tal forma que, tant el personal que atén el públic com els ciutadans que van a informar-se s'han d'abstenir de fumar en l'esmentada àrea.

D'aquesta manera, es féu avinent a l'interessat que podia adreçar-se a l'esmentada Direcció General per comprovar l'existència de les senyalitzacions i, al mateix temps, per ser informat sobre les qüestions relati-

onades amb l'obtenció del carnet d'instal·lador. Per això, vam donar per closes les actuacions amb la satisfacció del ciutadà.

7. MALALTIES GREUS I TRASPLANTAMENTS D'ÒRGANS

La sida és una malaltia greu, sense tractament curatiu ni vacuna: la prevenció i la informació són les úniques armes efectives per combatre l'aparició de nous casos. Els contagis a través de les relacions heterosexuales són els que han augmentat més els darrers anys i la sida continua sent la primera causa de mort entre els joves de 25 a 35 anys.

La lluita contra la sida ha estat constant, i s'han reduït els casos i la taxa de mortalitat, malgrat que Catalunya continua tenint-ne, juntament amb Espanya, el nombre més alt de malalts d'Europa.

La coordinació, tan reclamada pel Síndic, continua sent necessària. Enguany s'ha creat la ja prevista Comissió interdepartamental de la sida a Catalunya (Decret 352/1999, de 13 de desembre) que fa efectiva la moció 108/V del Parlament de Catalunya (BOPC núm. 364, d'1 de febrer de 1999, pàg. 28987).

També han continuat les campanyes d'informació sobre la sida, a través de la televisió i amb d'altres mitjans de difusió.

S'ha continuat incidint a trobar mecanismes que evitin la discriminació dels malalts o infectats pels virus d'immunodeficiència humana (HIV) i que ajudin els portadors i llurs famílies, amb el corresponent suport psicològic i social, en coordinació i amb el suport subvencionat de les organitzacions no governamentals.

Això no obstant, la discriminació dels afectats, segons diverses queixes (vegeu queixa núm. 548/99) causades per l'exclusió dels programes de trasplantaments hepàtics als portadors de l'HIV féu que el Síndic intervingués en aquests casos, per tal com es podien vulnerar drets fonamentals.

A Catalunya, capdavantera en donants i trasplantaments d'òrgans, gràcies a la solidaritat dels ciutadans, al treball dels professionals i a la coordinació de l'Organització Catalana de Trasplantaments (OCATT) creada l'any 1994, s'ha de combatre l'aparició de nous casos de sida i el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha d'augmentar la supervivència de les persones infectades per l'HIV, millorant el procés assistencial i, per tant, permetent els trasplantaments d'òrgans i no discriminant a les persones infectades.

Vam constatar que el Departament de Sanitat i Seguretat Social tenia el mateix criteri en defensa dels drets de les persones afectades, i per això vam reclamar-li que incidís prop del Ministeri de Sanitat i Consum per tal d'eliminar l'esmentada exclusió. La situació actual dels trasplantaments, d'acord amb la informació obtinguda pel Departament de l'òrgan de coordinació nacional de trasplantaments del Ministeri de Sanitat i Consum, és que ja s'ha exclòs de les contraindicacions absolutes del document de trasplantament hepàtic aprovat l'any 1995 el fet de ser portador de l'HIV. Queda com a contraindicació en aquest punt la malaltia viral activa no con-

trolada. Com a conseqüència d'aquest fet, s'inclourà com a contraindicació relativa la condició de portador de l'HIV, i s'establirà la necessitat d'avaluar individualment cada pacient per poder determinar el grau de control de la malaltia viral des del punt de vista clínic i immunològic.

D'altra banda, hi ha en procés d'aprovació un protocol consensuat pels professionals de les diferents unitats de trasplantaments d'arreu de l'Estat espanyol per valorar les persones seropositives. Aquest protocol permetrà determinar quines persones són candidates a trasplantament hepàtic i podran ser incloses en la llista d'espera per ser trasplantades.

Paral·lelament a l'aprovació d'aquest protocol, a Catalunya s'estan acabant de perfilar els circuits de valoració dels pacients que siguin controlats clínicament per professionals sanitaris i que no pertanyin a les tres unitats de trasplantament hepàtic existents. Aquesta mesura, no permetrà només agilitar la valoració personalitzada de cada persona, sinó també poder oferir-la des de centres hospitalaris reconeguts arreu de Catalunya, perquè aquestes persones no s'hagin de desplaçar a Barcelona, on hi ha les esmentades unitats de trasplantament hepàtic (vegeu al respecte l'esmentada queixa núm. 548/99).

Suggeriment, al Departament de Sanitat i Seguretat Social, sobre exclusió dels programes de trasplantaments hepàtics als portadors del virus de la immunodeficiència humana (HIV) (Queixa núm. 548/99 i altres)

El 1999 el Síndic va rebre diverses queixes relatives a l'exclusió dels programes de trasplantaments hepàtics als portadors de l'HIV, en les quals s'exposava que l'esmentada actuació podia atemptar contra drets fonamentals.

La societat actual considera que, des del 1990, l'extensió de la sida ha creat una greu alarma social i que té una incidència estabilitzada i, en alguns casos, decreixent.

Els avenços mèdics, l'increment de les mesures i estratègies de prevenció i la conscienciació de la població han fet canviar, sortosament, els plantejaments sobre la malaltia i l'Administració sanitària no n'ha quedat al marge, tot i les corresponents cauteles.

Per això, sense deixar de banda la intensificació de la prevenció i de la investigació, l'accés als nous medicaments ni el bon servei assistencial als afectats, cal no marginar ni discriminar aquesta població, sinó adequar l'assistència sanitària a la dinàmica de la malaltia.

El dret a la vida i a la integritat física s'han de reconèixer amb plenitud, per això vam adreçar-nos al Departament de Sanitat i Seguretat Social a fi que incidís prop del Ministeri de Sanitat i Consum, per tal que l'esmentada exclusió s'elimini i s'eviti, doncs, la possible contradicció amb els drets i principis constitucionals.

El departament correspongué al suggeriment amb un informe del director del Programa per a la prevenció i l'assistència de la sida.

Així, s'ha exclòs de les contraindicacions absolutes del document de trasplantament hepàtic aprovat l'any 1995 el fet de ser portador de l'HIV, i queda com a contraindicació en aquest punt la malaltia viral activa no controlada. A conseqüència d'aquest fet, s'inclourà com a contraindicació relativa la condició de portador de l'HIV i s'estableix la necessitat d'avaluar individualment cada pacient per determinar el grau de control de la malaltia viral des del punt de vista clínic i immunològic.

D'altra banda, està en procés l'aprovació d'un protocol consensuat pels professionals de les diferents unitats de trasplantaments d'arreu de l'Estat espanyol per a la valoració de les persones seropositives, el qual permeti determinar quins malalts són candidats a trasplantament hepàtic per poder-los incloure en la llista d'espera per ser trasplantats.

Paral·lelament a l'aprovació d'aquest protocol, a Catalunya s'estan acabant de perfilar els circuits de valoració dels pacients que siguin controlats clínicament per professionals sanitaris i que no pertanyin a les tres unitats de trasplantament hepàtic en funcionament. Aquesta mesura, no permetrà només agilitar la valoració personalitzada de cada persona, sinó també poder oferir-la des de centres hospitalaris reconeguts arreu de Catalunya, perquè aquestes persones no s'hagin de desplaçar a Barcelona, on funcionen les esmentades unitats de trasplantament hepàtic.

Per això, tot celebrant els avanços aconseguits, vam suggerir al Departament de Sanitat i Seguretat Social que s'aprovi al més aviat possible el protocol esmentat, adequant-lo a les necessitats dels malalts i sense cap discriminació. Amb això es donà per tancada aquesta actuació.

8. SALUT MENTAL I ASSISTÈNCIA PSIQUIÀTRICA

Continuant l'avaluació del nivell assistencial dels centres psiquiàtrics, enguany portem a collació les dues actuacions d'ofici iniciades l'any 1998 (núms. 2001/98 i 2232/98, BOPC núm. 380 de 19.3.99 pàgs. 31223 a 31232).

Les visites del Síndic als centres d'internament tenen com a objectiu avaluar l'efectivitat de la tutela integral de la salut dels ciutadans internats amb malalties mentals.

La verificació de les condicions dels centres i del nivell assistencial que hi reben els pacients es completa amb l'anàlisi del qüestionari proposat pel Síndic als centres, que permet obtenir una visió independent en aquest apartat. Vegeu les tres actuacions d'ofici iniciades enguany 1476/99, 770/99 i 1996/99, amb motiu de les visites efectuades al Complex Assistencial en Salut Mental de les Germanes Hospitalàries de Jesús, Benito Menni i a les Comunitats Terapèutiques de Malgrat de Mar i Arenys de Munt.

Així, tot recordant els nostres suggeriments anteriors en relació amb les actuacions d'ofici esmentades, amb motiu de les visites efectuades al Recinte Torribera i a l'Hospital de Santa Maria de Lleida, vam posar en con-

sideració del Departament de Sanitat i Seguretat Social les necessitats dels centres visitats, a fi que s'estudiés la possibilitat d'atendre les necessitats observades i seguir millorant els aspectes que poden afectar els drets dels malalts mentals a una assistència integral de la salut (vegeu el seguiment de les actuacions d'ofici 2001/99 I 2232/98).

Els equipaments, majoritàriament amb serveis d'assistència psiquiàtrica, foren avaluats en els aspectes assistencials i d'aprofitament dels recursos existents, la coordinació i eficiència, en relació amb la demanda i les necessitats de la població amb malaltia mental.

Foren diversos els aspectes tractats i els suggeriments que vam fer al Departament de Sanitat i Seguretat Social en relació amb la salut mental, sobre la vigent demanda amb problemes d'anorèxia, bulímia, les ludopaties i d'altres malalties com la fòbia social i l'agorafòbia.

Problemes observats

Així, i en síntesi, la manca de recursos econòmics, la cronificació hospitalària, la judicialització de l'atenció psiquiàtrica, els mètodes d'acreditació i avaluació, la coordinació, el transport, la positivització dels drets específics del malalt mental, juntament amb la manca d'equipaments terciaris i intermedis per ajudar a la integració i reinserció comunitària i laboral dels malalts foren objecte d'anàlisi i consideracions del Síndic.

La integració de la psiquiatria en el sistema sanitari ha de comportar també la reconversió hospitalària i la integració de les diferents xarxes, que també foren objecte de valoracions posades en consideració del Departament de Sanitat i Seguretat Social.

També s'ha fet referència, amb motiu de diverses queixes, a la necessitat de programes específics en relació amb els trastorns alimentaris (anorèxia i bulímia) atesa l'ingent demanda sobre aquestes patologies, així com sobre ludopaties i patologia dual.

Altrament, s'ha incidit en els darrers anys en la necessitat de regular el marc legal per satisfer els drets dels malalts a unes prestacions adequades, amb una assistència digna. La rehabilitació dels malalts, amb atenció i recolçament a les seves famílies, el desplegament i la regulació dels seus drets específics i la creació d'un establiment psiquiàtric penitenciari, entre d'altres mesures reiterades enguany al Departament de Sanitat i Seguretat Social, ja havien estat objecte d'anàlisi en els darrers anys (vegeu al respecte els Informes al Parlament de Catalunya de 1996 i 1997, BOPC núm. 153, de 21 de març de 1997, pàgs. 11702 a 11707 i BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998, pàgs. 21605 a 21613).

Enguany el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha correspost a les nostres consideracions i suggeriments, en el sentit que indiquem a continuació, pel que fa als recursos econòmics, la reordenació hospitalària, el desplegament de la xarxa de salut mental, la rehabilitació, les urgències i la coordinació interdepartamental, corresponent també a la queixa 1891/99.

Per això, sens perjudici de l'execució dels programes i dels acords assolits pel Departament de Sanitat i Seguretat Social amb els proveïdors, hem pogut finalitzar les

nostres actuacions d'ofici, amb l'esperança d'equiparar l'assistència psiquiàtrica catalana al nivell europeu.

Recursos econòmics

En relació als aspectes tractats i als suggeriments que li efectuàrem, el Departament de Sanitat i Seguretat Social ens posà de manifest que, en relació amb la manca de recursos econòmics, el Servei Català de la Salut (SCS) ha prioritzat per l'exercici 1999 un increment pressupostari del 7,42% respecte l'exercici de l'any 1998. Això ha significat un pressupost de contractació directa a les entitats proveïdores de salut mental de Catalunya de 16.913 MPTA, amb una contractació de noves accions per valor de 472 MPTA. Cal tenir present, ens recordà el Departament, que el pressupost de salut mental de l'any 1990, moment en el qual es produeix la cessió de la gestió dels centres concertats amb la Diputació de Barcelona, era només de 4.275 MPTA, i que en aquests moments, un cop assumides les competències de les diputacions provincials de Tarragona, Lleida i Girona l'any 1992 s'ha incrementat per part del Departament de Sanitat i Seguretat Social d'un 289,5%. Val a dir que aquest esforç econòmic s'ha fet tot i les restriccions pressupostàries que ha patit el sistema sanitari.

Reordenació dels hospitals psiquiàtrics

Pel que fa a la reordenació dels hospitals psiquiàtrics i d'acord amb el Pla de Salut de Catalunya 1999 - 2001 i el Pla de Serveis Sanitaris i Sociosanitaris, el Govern de la Generalitat va aprovar el passat dia 27 de juliol el Decret pel qual es crea la xarxa de centres, serveis i establiments de salut mental d'utilització pública de Catalunya. Així mateix el passat 2 de setembre de 1999, el conseller de Sanitat i Seguretat Social i el director del SCS van signar l'Acord marc per a la reconversió dels hospitals psiquiàtrics de Catalunya amb totes les entitats patronals i associatives de proveïdors de l'àmbit de la salut mental. La formalització d'aquest acord representa una inversió, en els propers cinc anys, de 7.619 MPTA.

La posada en marxa d'aquest acord significarà:

- La reordenació de les instal·lacions i millora dels equipaments dels següents hospitals: Institut Pere Mata i Sanatori Villablanca, de Reus; Hospital Psiquiàtric de Salt; Sant Joan de Déu-Serveis de Salut Mental i Benito Menni, Complex Assistencial en Salut Mental, de Sant Boi de Llobregat; i Sagrat Cor-Serveis de Salut Mental, de Martorell.
- Adequació de cinc nous serveis d'urgències i d'hospitalització d'aguts als hospitals esmentats.
- Nova unitat psiquiàtrica d'aguts i subaguts a la ciutat de Granollers.
- Creació de set noves unitats d'Alta Dependència Psiquiàtrica (ADP) per a persones amb trastorns mentals severos d'àmbit suprasectorial a Lleida (1), Reus (1), Sant Boi de Llobregat (2), Martorell (1), i Granollers (1).
- Creació de dues Unitats polivalents d'ingrés a la comunitat (servei d'hospitalització total, hospital de dia, i centre de dia) a Barcelona i Tortosa.

f. Posada en marxa de tres noves Unitats de Patologia Dual: 2 unitats de patologia dual amb drogodependència (Reus i Martorell) i una unitat de patologia amb alcoholisme a Sant Boi de Llobregat.

g. Creació d'una nova Unitat de crisi per a adolescents, per a malalts subaguts a l'Hospital Benito Menni, Complex assistencial en Salut Mental. Aquesta Unitat es complementarà amb l'actual unitat de crisi d'aguts per adolescents, i que té el caràcter d'unitat suprasectorial.

h. Creació d'una Unitat Psiquiàtrica Penitenciària a un Centre penitenciari de Catalunya d'àmbit suprasectorial. Aquesta acció és una actuació interdepartamental de les conselleries de Justícia i de Sanitat.

i. Creació d'una Unitat d'Alta Seguretat, d'àmbit suprasectorial, a Sant Joan de Déu-Serveis de Salut Mental de Sant Boi de Llobregat. Aquesta actuació, vinculada a l'anterior, ha de permetre l'internament sanitari psiquiàtric d'aquells pacients amb mesures penals alternatives, així com d'aquells malalts que per la seva complexitat no són susceptibles d'ingrés a una unitat psiquiàtrica convencional.

Desplegament de la xarxa i patologies emergents

Respecte al desplegament de la xarxa de salut mental i per tal de respondre a les noves patologies emergents, el SCS ha posat en marxa en els darrers mesos tres nous hospitals de dia infantjuvenils a Tarragona (Hospital Joan XXIII - Institut Pere Mata de Reus), a Girona (Hospital Santa Caterina), i a Lleida (Hospital Santa Maria). Això ha suposat un total de 50 noves places d'hospitalització parcial que, juntament amb la inauguració de dues noves unitats de referència psiquiàtrica infantjuvenil, ha de millorar l'atenció dels trastorns de conducta alimentària, així com la patologia psiquiàtrica d'aquesta franja d'edat. Altrament, s'ha posat en marxa a la ciutat de Gavà un nou hospital de dia per adolescents de caràcter suprasectorial, que dona suport als centres de psiquiatria infantjuvenil de la comarca del Baix Llobregat.

Rehabilitació

Pel que fa a la rehabilitació comunitària se'ns indicà que en aquests darrers mesos, s'han posat en marxa nous centres de dia a les ciutats de Tortosa, Tarragona, i properament a la ciutat de Santa Coloma de Gramenet.

Urgències

Quant a les urgències psiquiàtriques i per tal de donar resposta a la problemàtica de l'atenció a domicili, el SCS ha elaborat una instrucció per tal de regular i coordinar els diferents dispositius i serveis que presten aquest tipus d'atenció, tot desplegant un seguit d'actuacions en el camp de l'atenció específica als trastorns mentals severos (posada en marxa de 14 nous programes pilot de trastorns mentals severos), així com la implantació de 7 serveis de consulta clínica telefònica professional a cadascuna de les 7 regions sanitàries de Catalunya.

Coordinació interdepartamental

Pel que fa a la coordinació interdepartamental i vinculat amb el què s'acaba de dir, s'ha constituït una comissió

entre el Departament d'Interior i el Departament de Sanitat i Seguretat Social, per tal de millorar la coordinació de les actuacions de l'àmbit sanitari i l'àmbit de les forces de seguretat a Catalunya. Aquesta comissió estudiarà la millora de l'actuació dels serveis de transport sanitari dels malalts mentals en situació de crisi, tot facilitant la col·laboració entre els àmbits afectats.

Aquestes foren les manifestacions del Departament de Sanitat i Seguretat Social, les quals prenen en consideració i accepten les recomanacions que havíem reiterat, esperant doncs, l'execució d'aquestes.

Ludopaties i altres malalties

Altrament, enguany es dona compliment de la Resolució 801/V del Parlament de Catalunya, sobre el tractament i el seguiment de les ludopaties (vegeu BOPC de 29 de novembre de 1999, pàg. 52) reforçant el procés de formació, capacitat i coordinació en els serveis per tal d'assegurar l'equitat territorial del servei de ludopatia. Així mateix, s'han fet efectives les ajudes econòmiques a les entitats sense ànim de lucre que treballen pel tractament i cura dels ludòpates, havent-se atorgat subvencions, durant l'any 1999, a diverses fundacions i associacions.

Cal destacar també les mesures adoptades en la lluita contra l'anorèxia i bulímia a Catalunya, amb el Pla d'actuació interdepartamental, el qual vol afavorir la prevenció, la detecció precoç d'aquests trastorns i la formació dels professionals, amb la participació de diferents departaments de la Generalitat, amb l'esperança que ajudin a millorar la situació actual.

Com s'ha dit, el Decret 213/1999, de 27 de juliol, pel qual es crea la xarxa de centres, serveis i establiments de Salut Mental d'utilització pública de Catalunya, defineix els centres i serveis en aquesta matèria, havent-se tingut en compte la necessitat de garantir la continuïtat assistencial i l'atenció interdisciplinària i intersectorial, prioritzant l'atenció i la reinserció a la comunitat, així com les necessitats dels pacients i les seves famílies.

Esperem doncs que la salut mental vagi integrant-se en el sistema públic de salut, amb una atenció integral als malalts mentals.

Patologia dual

Un altre aspecte que ha preocupat al Síndic, reflectit en la queixa 1837/99, ha estat l'atenció psiquiàtrica en la població amb retard mental.

Les recomanacions generals que es desprenen de les propostes del model d'atenció en salut mental a les persones amb disminució psíquica són, entre altres, les següents:

- Han de contemplar-se les possibilitats de detecció, prevenció, orientació primària i tractament precoç en el mateix Centre de referència del sector de discapacitats.
- La Xarxa de Salut Mental ha de donar assistència sempre que es presenti una malaltia mental en una persona amb retard mental.
- El centre de salut mental juga el paper central dins de la xarxa, en l'avaluació, diagnòstic del cas, planteja-

ment del projecte terapèutic i suport, orientació i formació als equips dels centres de discapacitats de l'àrea atesa. Es proposa canviar la territorialització dels usuaris fent-los dependre del CSM de l'àrea del centre on acudeixen.

Seria molt important preveure un augment en els recursos humans d'aquests dispositius de la Xarxa de Salut Mental, orientant en l'especialització a algun professional d'aquest recurs a l'hora d'atendre a aquesta població.

– Hospitalització breu especialitzada per a discapacitats amb malaltia mental en zones on, per densitat de població, es pugui plantejar.

– Acol·lida especial en les Unitats de Crisi (aguts) en zones de més baixa densitat de població, determinant llits i/o redimensionant les unitats en crisi.

– L'hospitalització de llarga estada en residències especialitzades, com les tres que actualment funcionen a Catalunya (Santa Anna, Sidamun i Bellisens), de tal manera que es tinguin en compte els següents aspectes: que no sigui un recurs finalista, obert amb la possibilitat de rotació i fàcil reingrés, servei flexible, garantia de retorn i un circuit de criteris d'admissió clars.

– Seria convenient crear un CAD especialitzat que valori aquestes persones amb doble diagnòstic quan hi hagi una demanda de mitja o llarga estada, per dues raons principals:

– Les unitats són suprasectorials, cosa que permet millorar la gestió de places.

– La supervisió del perfil diagnòstic.

– Es creu necessària la bona coordinació en els tres àmbits: centre, circuit i entorn. Aquest últim, amb una eina tipus CTIC (Comissió de Coordinació Interdepartamental).

– Elaboració d'un PIR amb la intervenció de tots els serveis implicats, on quedin registrats i detallats tots els aspectes i les intervencions de cadascun dels recursos.

– Famílies. Es recomana créixer en la capacitat de donar recolzament i informació a les famílies.

– Formació. És de vital importància dedicar esforços a la formació, investigació i assessorament en la intervenció directa, amb la finalitat d'ampliar coneixements i poder donar un millor servei.

Les esmentades recomanacions poden ser una bona eina de treball per implementar els serveis i recursos necessaris que possibilitin una millora en l'atenció assistencial de l'esmentada població, els quals, per a ser viables, haurien de ser estudiats tant per l'administració sanitària com pel Departament de Benestar Social.

Recomanacions que també vam traslladar als Departaments esmentats, els quals tenen coneixement del «Projecte de models d'actuació en salut mental a les persones amb disminució psíquica» elaborat per experts del Sanatori Villablanca, S.A. de Reus.

Agorafòbia i fòbies socials

Altrament, enguany també s'ha iniciat una Actuació d'Ofici sobre l'agorafòbia (vegeu A/O 1289/99), on es

fa esment dels serveis que s'ofereixen a Catalunya en relació amb aquests trastorns mentals.

També cal seguir investigant altres trastorns poc diagnosticats i tractats als que els experts demanen més atenció com la fòbia social, malaltia que afecta de forma severa a un 3% de la població, segons dades del darrer Congrés Nacional de Psiquiatria celebrat a Oviedo. Aquesta patologia és poc coneguda i quasi sempre desenvolupa altres fòbies, depressions o dependència de l'alcohol o les drogues.

Aquest trastorn produeix a l'afectat un intens temor a ser jutjat per altres persones i és incapaç d'afrontar relacions amb els altres. A més, atesa l'escassa presència del malalt a consulta mèdica, aquesta malaltia és poc coneguda.

Actuació d'Ofici núm. 1476/99

Suggeriments al Departament de Sanitat i Seguretat Social amb motiu de la visita al Complex Assistencial en Salut Mental de les Germanes Hospitalàries de Jesús, Benito Menni

La preocupació del Síndic de Greuges per l'organització i el funcionament de la salut mental i l'assistència psiquiàtrica, com també l'avaluació dels nivells jurídics i assistencials dels malalts mentals han estat una constant de l'activitat d'aquesta Institució.

Per això, enguany es proposa visitar, entre d'altres, el Complex Assistencial en Salut Mental de les Germanes Hospitalàries del Sagrat Cor de Jesús, Benito Menni.

Després de la visita efectuada el passat mes de maig i de l'entrevista tinguda amb el director mèdic, juntament amb la resposta al qüestionari que es lliurà al centre, el Síndic posà en coneixement del Departament de Sanitat i Seguretat Social el resultat de l'avaluació parcial de les condicions assistencials.

Per tal de millorar els serveis i recursos destinats a satisfer les demandes i necessitats dels malalts mentals, el Síndic ha incidit, els darrers anys, en l'agilitació del lent procés de reconversió dels hospitals monogràfics i en la necessitat d'ampliar els recursos intermedis i terciaris, per als pacients amb necessitats de continuïtat assistencial i per a la seva reinserció comunitària i laboral.

Altrament, les mancances per atendre les demandes de malalts psicogeriatrics, disminuïts i crònics amb dependència psiquiàtrica, una part dels quals a Catalunya encara segueixen en condicions inadequades a la seva tipologia, contrasta amb l'avenç en el procés de transformació del centre visitat (rehabilitació MILLE i psicogeriatrics) juntament amb les ben adequades condicions assistencials per als malalts aguts i subaguts i amb la prioritització que el Servei Català de la Salut ha donat a l'atenció primària en salut mental i en la prevenció.

La visita al centre d'hospitalització psiquiàtrica i l'estudi del qüestionari permeten una síntesi per avaluar, en part, les condicions jurídiques i assistencials de les persones ingressades –a part de la unitat de contenció per a adolescents, modèlica a l'Estat i que ja va ser objecte d'atenció en l'Informe al Parlament de 1997, i dels serveis desplaçats als CSM, centres de dia, pisos assis-

tits i d'altres recursos assistencials, equipaments i urgències que configuren el model assistencial integral del centre.

L'ocupació de l'hospitalització d'adults en sales d'hommes, de dones i sales mixtes és la següent:

dones: 573 llits - ocupació: 88'89%.

homes: 121 llits - ocupació: 92'07%.

La situació jurídica dels ingressats és actualment d'un 6% de les propostes d'incapacitació iniciades.

No hi ha problemes en els procediments d'incapacitació, ja que no són promoguts pel centre, que no assumeix la tutela dels malalts, malgrat tenir relació amb fundacions tutelars exteriors.

Els ingressos voluntaris representen aproximadament el 56'30%, i són excepcionals els canvis a involuntaris per crisi dels pacients.

Els ingressos involuntaris representen aproximadament el 35'40%, dels quals el 90'94% són urgents.

Els ingressos per ordre judicial penal (ingressos que s'haurien de fer en un hospital psiquiàtric penitenciari) són el 0'36%.

La implicació del jutge, el fiscal i el metge forense és bona, malgrat que no hi fan visites periòdiques, sinó que examinen habitualment els informes mèdics i fan visites en casos conflictius.

S'usen models protocolitzats de comunicació amb els òrgans judicials, així i els diferents models de protocols medicolegals d'ingrés, consentiment informat, altes de pacients involuntaris i judicials notificades als jutjats, etc.

El darrer any el centre va rebre una única denúncia per presumpta responsabilitat mèdica.

El mitjà de transport utilitzat per al trasllat dels pacients ingressats de forma voluntària o urgent, malgrat no disposar de dades ni estadístiques, es fa en el 80% de casos, aproximadament, amb ambulància; el 10% és a càrrec de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, i el 10% restant amb mitjans propis. Es valora en aquest cas el risc del trasllat a un altre centre i s'acompanya el malalt amb personal auxiliar d'infermeria.

Es compleixen els drets dels pacients i, en el moment de l'ingrés al centre, es facilita un butlletí informatiu amb els drets i deures. Es respecta la intimitat, i el percentatge d'habitacions individuals a la unitat d'aguts i subaguts és del 31'7%, i del 7'3% en el conjunt d'hospitalització.

Es permet fumar a les àrees reservades i hi són prohibits el consum d'alcohol en tota l'àrea hospitalària i les pràctiques sexuals.

A vegades es limiten les visites als pacients, sempre per prescripció facultativa i d'acord amb l'estat psicopatològic del malalt.

Es fa laborteràpia, ludoteràpia, activitats esportives, audiovisuals i lúdiques, depenent de l'àrea assistencial.

Les activitats de laborteràpia, per a una possible integració al món laboral, es troben dins del pla terapèutic establert.

Es creu convenient regular uns drets específics dels malalts mentals que s'aduguin amb les característiques de la malaltia i s'adaptin a cada persona.

Pel que fa a les mesures restrictives dels drets i llibertats i d'utilitzar pràctiques coercitives de contenció física, es recorre a corretges de seguretat, amb la deguda justificació terapèutica i sempre seguint el protocol establert i deixant-ne constància a la història clínica del pacient.

Es disposa d'unitats de curta estada per a pacients adults, amb una estada mitjana de 21 dies, i la unitat de crisi d'adolescents, amb una estada mitjana de 25 dies.

Malgrat que les estades dels malalts ingressats no són superiors a les estàndard, el dèficit de places en residències assistides especialitzades en salut mental fa que es tendeixi a allargar els ingressos i que es presentin altres problemes de tipus econòmic i social, juntament amb la progressiva disminució de la contenció familiar.

El centre disposa actualment de 55 places de centre de dia situades dins la comunitat i dedicades a la rehabilitació i reinserció psicossocial de pacients amb patologia psiquiàtrica crònica. Així mateix té equipaments de caràcter terciari inserits a la comunitat, com els pisos assistits, els quals permeten una vida autònoma dels pacients en un règim de convivència de grup, amb suport i supervisió d'un equip multidisciplinari. Actualment hi ha 15 pisos situats a Sant Boi, on viuen 42 pacients.

L'hospital disposa també de tres centres de salut mental a Sant Boi, l'Hospitalet de Llobregat i Barcelona (Gràcia).

Quant a l'estructura física, instal·lacions i equipaments, cal indicar que els darrers anys s'ha anat remodelant l'hospital per adequar-lo a la normativa vigent en matèria de protecció contra incendis i s'ha presentat a l'Administració el pla d'emergència i d'evacuació.

El centre té la dotació d'extintors manuals requerida, a raó d'un per cada 200 m² i de dos per planta.

El nombre de vàters és d'un per cada 2'5 pacients i hi ha un urinari per cada 6'4 pacients; un lavabo per cada 1'7 pacients; una dutxa per cada 8'7 pacients i una banyera per cada 8'7 pacients.

La majoria d'habitacions MILLE són de tres llits sense mampares separadores.

Finalment, el centre porta una història clínica per cada pacient. Totes són centralitzades i custodiades a l'arxiu central, de manera que es compleix allò que disposa l'Ordre de 10 de juliol de 1991.

Per tot això, vam considerar convenient posar en consideració del centre i del Departament de Sanitat i Seguretat Social, les dades recollides en relació amb l'activitat, les quals abonen que es pugui parlar d'una bona qualitat assistencial.

Per continuar millorant les condicions assistencials i els drets dels interns, el Síndic va considerar convenient que s'estudiés la possibilitat de fomentar o constituir associacions o fundacions tutelars, amb la finalitat d'exercir la tutela o curatela dels incapacitats, a fi d'evitar els possibles aspectes de desprotecció en què es

podrien trobar alguns ingressats, atès l'alt i comú percentatge dels no incapacitats judicialment.

Caldria procurar també que el 10% de transports sanitaris que aproximadament es confien a les forces i cossos de seguretat de l'Estat fossin atesos per ambulàncies amb personal especialitzat en psiquiatria, a fi d'evitar les vicissituds de la custòdia policial. Per això, vam recordar al Departament de Sanitat i Seguretat Social, entre d'altres suggeriments sobre els drets específics dels malalts mentals, les recomanacions següents.

Caldria estudiar la possibilitat de seguir preservant i millorant el dret a la intimitat dels ingressats, utilitzant mampares o cortines separadores entre els llits de les habitacions.

És oportú que se segueixi promovent, els recursos assistencials necessaris per garantir la funció rehabilitadora dels malalts mentals crònics, estudiant la possibilitat d'ampliar els corresponents recursos humans, i ampliar també els equips i serveis terciaris i intermedis, amb la prèvia i necessària habilitació pressupostària, d'acord amb la disponibilitat del centre, a fi de paliar els dèficits d'aquests dispositius i l'escassa reinserció sociolaboral dels malalts mentals.

Malgrat que es compleix la dotació d'extintors manuals, s'ha d'agilitar el pla d'emergències i d'evacuació i donar compliment íntegre a la normativa en matèria de protecció contra incendis.

Aquestes consideracions foren comunicades al centre per si té al seu abast incidir en les millores proposades, en coordinació amb els poders públics dels quals és proveïdor, i es recordaren també, amb caràcter general, al Departament de Sanitat i Seguretat social, a fi que es prenguin les mesures adients per millorar els recursos actuals i atendre la demanda i necessitats de la població amb malaltia mental.

El departament correspongué als suggeriments i recomanacions tal com es relata en el tema que precedeix al relat d'aquesta actuació d'ofici.

Suggeriments al Departament de Sanitat i Seguretat Social amb motiu de les visites a les comunitats terapèutiques de Malgrat de Mar i d'Arenys de Munt (Actuació d'Ofici núm. 1770/99 i 1996/99)

Seguint el programa de visites a diferents centres psiquiàtrics iniciat pel Síndic de Greuges l'any 1993, enguany hem visitat, entre altres, els dos centres d'hospitalització de la Comunitat Terapèutica del Maresme, la Comunitat Terapèutica de Malgrat de Mar (CTMM) i la Comunitat Terapèutica d'Arenys de Munt (CTAM), totes dues per a internament d'aguts i subaguts, i hospitalització de dia, registrades amb els números 1770/99 i 1996/99.

Entre tots dos centres es disposa de 18 llits per a l'hospitalització de dones, amb una ocupació, l'any 1998, de 84 dones ateses a la unitat d'aguts i 62 dones a la de subaguts. D'altra banda, hi ha 22 llits per a l'hospitalització d'homes, amb una ocupació durant l'any 1998 de 103 homes a la unitat d'aguts i 78 a la de subaguts.

Quant a la situació jurídica de les persones ingressades, és de només un pacient incapacitat; hi ha dificultats per trobar tutor i escassa col·laboració de la família, a la qual cosa s'afegeix el rígid procediment d'incapacitació, que caldria flexibilitzar.

El 91% i el 93% dels ingressos són voluntaris, segons que siguin aguts o subaguts, respectivament, i, principalment, provenen del servei d'urgències del Centre de Salut Mental de l'Hospital de Calella.

Els canvis de voluntaris a involuntaris solen ser entre un dos i un cinc per cent.

Els ingressats per ordre judicial penal (els quals haurien d'estar en un hospital psiquiàtric penitenciari) són aproximadament el 0'2%.

Pel que fa a la implicació del ministeri fiscal, del jutge i del metge forense amb els centres i els malalts, sol ser fonamentalment administrativa, amb poques visites (un o dos casos d'ingressos involuntaris), ja que tota la comunicació d'informació es fa per correu o per mitjans electrònics. L'intern involuntari és examinat en molt pocs casos.

És comú i generalitzat l'ús de models protocolitzats de comunicació amb els òrgans jurisdiccionals i tots els interns estan regularitzats.

El mitjà de transport utilitzat per traslladar els malalts ingressats de forma urgent és, al 100%, l'ambulància.

Quant a la preservació dels drets del malalt mental, es compleixem i respectem els seus drets. Hi ha una habitació individual a la CTMM i dues a la CTAM, i es limiten les visites als afectats, si així està indicat terapèuticament.

Es fa laboroteràpia diària i diverses activitats setmanals (jardí, hort, biblioteca-ludoteca, expressió corporal, etc.) per a una possible integració al món laboral.

Es considera que el malalt mental ha de tenir els mateixos drets que el malalt somàtic, acceptant les seves particularitats però sense crear diferències discriminatòries. Es continua defensant que la societat accepti i conegui la malaltia mental com a *malaltia per se* i que no aïlli aquests pacients.

Només s'utilitzen pràctiques coercitives amb justificació terapèutica, com la subjecció mecànica, mai camises de força, però es prefereixen les mesures farmacològiques o psicoterapèutiques. De tot el procés, se'n deixa constància a la història clínica.

Els recursos humans consisteixen en 12 psiquiatres; 2 psicòlegs; 2 assistents socials; 10 DI/ATS; 15 auxiliars psiquiàtrics; 2 monitors, -s'estudia d'ampliar-ne el nombre, em funció de la viabilitat econòmica.

Les estades mitjanes dels malalts ingressats són de 28 dies els aguts, i de 67 els subaguts.

Tot i que les estades solen ser inferiors a les estàndard, el principal motiu de les dificultats d'alta segueix essent la manca de centres de dia, pisos assistits i residències assistides que tinguin connexió amb l'entorn social.

Pel que fa a les relacions interdepartamentals, s'indica que cal augmentar els dispositius de treball conjunt amb el Departament de Benestar Social i augmentar la

disponibilitat dels serveis per als malalts mentals, bo i agilitant els procediments d'invalidesa.

Es compleix la normativa en matèria de protecció contra incendis: hi ha un pla d'emergència i d'evacuació i es compleix la dotació d'extintors manuals per planta. El nombre de vàters, lavabos i dutxes per llit, s'adiu a allò establert a l'Ordre de 10 de juliol de 1991. No hi ha mampares ni cortines que separin els llits per preservar la intimitat dels pacients.

La visita efectuada i l'avaluació del qüestionari permeten, en síntesi, parlar de bon nivell assistencial, amb motiu de l'internament psiquiàtric de curta estada, malgrat que caldria corregir les estructures materials i realitzar programes separats, amb la corresponent separació d'aguts i subaguts. També caldria estudiar la possibilitat, com se'ns indicà, de reconvertir el Centre de Malgrat en centre de dia, amb finalitats rehabilitadores i d'integració sociolaboral.

La cuina pròpia, amb dietes especials, la bugaderia pròpia, els tallers amb la pertinent separació dels magatzems, fan que es pugui gaudir d'un servei adequats.

La guia de l'usuari quan es fa l'ingrés i la informació i enquesta sobre l'hospitalització ajuden a l'accessibilitat i a una millor atenció a l'usuari, i, juntament amb la bústia de suggeriments i reclamacions, faciliten la convivència i el desenvolupament de les activitats i programes terapèutics, entre d'altres activitats terapèutiques grupals, per a les unitats d'aguts, subaguts i hospital de dia.

Això no obstant, i sens perjudici d'allò que fos a l'abast del centre per poder millorar l'activitat assistencial i les patologies ateses, el Síndic va suggerir d'estudiar la possibilitat de millorar el confort de les habitacions i de separar els tres o quatre llits existents amb mampares, cortines o separadors que assegurin la intimitat dels interns.

Caldria potenciar i ampliar els recursos adreçats a tractar altres patologies d'ingent demanda com els trastorns alimentaris, i de personalitat, sens perjudici de l'atenció que es pugui donar als centres de salut mental d'adults.

Caldria implantar programes específics, adreçats a la prevenció i rehabilitació del deteriorament neuropsicològic, atès l'índex de rotació en l'ocupació dels centres, sobretot amb motiu dels trastorns esquizofrènics, malgrat que el temps d'estada sigui inferior als estàndards.

Considerar la reconversió de CTMM en centre de dia com a recurs terciari, per fomentar la integració familiar i laboral dels malalts mentals crònics, seria molt positiu, com ho és l'innovador centre terapèutic laboral que juntament amb l'Ajuntament de Premià de Mar i el Centre de Formació i Prevenció Psicopedagògica s'inaugurà aquest estiu, i que ofereix un servei de reinserció laboral als malalts mentals del Maresme, malgrat la manca d'altres recursos terciaris com centres de dia, pisos i residències assistides.

Sens perjudici, doncs, de modificar allò que sigui del seu abast i econòmicament viable, vam seguir recordant al Departament de Sanitat i Seguretat Social l'ampliació dels recursos i activitats encaminades a fomentar la

integració familiar, laboral i comunitària dels malalts mentals, i l'ampliació dels recursos assistencials intermedis i terciaris, a fi de garantir la rehabilitació dels malalts mentals crònics, entre altres consideracions, les quals han estat correspostes pel Departament de Sanitat i Seguretat Social en el sentit comentat en l'apartat 8 d'aquest capítol.

Seguiment de les actuacions d'ofici núms. 2001/98 i 2232/98 (pàgines 31225 a 31231 del BOPC núm. 380)

Visites al recinte Torribera de Santa Coloma de Gramenet i a l'Hospital de Santa Maria de Lleida

De les visites als dos centres psiquiàtrics de Santa Coloma de Gramenet i de Lleida, avaluant l'efectivitat de la tutela integral de la salut dels ciutadans internats amb malalties mentals i verificant les condicions de funcionament dels centres, com també el nivell assistencial que hi reben els pacients, vam suggerir al Departament de Sanitat i Seguretat Social que atengués els recursos i necessitats observades, per tal de millorar els aspectes que podien afectar més els drets dels malalts a una assistència integral de la salut.

Enguany el Departament de Sanitat i Seguretat Social, corresponent als suggeriments del Síndic, ha manifestat els recursos que es destinaran a la salut mental i la inversió prevista per als propers anys, amb el consegüent desplegament de la xarxa de salut mental indicada en aquesta matèria.

Queixa núm. 1891/99

Condicions assistencials i materials de les unitats de psiquiatria de l'Hospital de Sant Pau i de l'Hospital de Bellvitge

La senyora X. s'adreçà al Síndic queixant-se de la manca d'organització assistencial i les deficiències materials de les unitats de psiquiatria de l'Hospital de Sant Pau i de l'Hospital de Bellvitge, on havia estat internada en diverses ocasions.

Sens perjudici, com a qüestió prèvia, que la interessada s'hagués adreçat en reclamació a les unitats d'admissió i atenció a l'usuari del Consorci Sanitari de Barcelona o a les dels hospitals afectats, vam indicar a la interessada la constant preocupació del Síndic en l'anàlisi i avaluació del nivell de l'assistència psiquiàtrica.

Sol·licitat l'informe al Departament de Sanitat i Seguretat Social pel que fa a la queixa de la interessada, en relació amb les unitats dels hospitals objecte de la seva reclamació, la gerència d'atenció psiquiàtrica i salut mental de l'SCS considerarà que les instal·lacions a què feia referència la interessada reuneixen les condicions exigides d'acord amb les normes d'acreditació i amb uns nivells de qualitat prefixats normativament pel Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Sens perjudici del bon nivell assistencial que ofereixen els esmentats centres, el qual la interessada també reconegué, se'ns indicà que el juliol passat el govern de la Generalitat va aprovar el Pla d'inversions sanitàries per als propers anys, que preveu la construcció del nou

Hospital de Sant Pau i el nou edifici de l'Hospital de Bellvitge.

Finalment, l'informe rebut es referia a l'acord signat recentment entre l'SCS, el Departament de Sanitat i Seguretat Social i els centres de salut mental, amb l'objectiu de dur a terme en els propers anys la reconversió dels actuals hospitals psiquiàtrics monogràfics. Aquest acord, que comportarà una inversió de 7.600 milions de pessetes, esperem que pugui satisfer la demanda assistencial amb la qualitat i el nivell d'atenció que es mereixen els ciutadans.

Per això, esperant haver estat d'utilitat a la interessada i haver incidit en la millora de la qualitat assistencial, vam arxivar el present expedient.

Queixa núm. 1837/99

Situació de l'atenció psiquiàtrica a la població amb retard mental

L'interessat, director del grup d'avaluació en medicina psicosocial de la Universitat de Cadis, s'adreçà al Síndic, per tal com participava en un projecte europeu, finançat a través de la Iniciativa Biomed-2, titulat «Standardising criteria for mental health assessment in adults with mental retardation: an European perspective», en el qual participaven també el Regne Unit, Grècia, Àustria i Irlanda.

Un dels objectius de l'esmentat projecte era elaborar un informe sobre la situació de l'atenció psiquiàtrica en població amb retard mental de cada país participant.

Per això ens sol·licità la col·laboració del Síndic amb la finalitat de recollir dades sobre l'esmentada situació.

Sens perjudici de les nostres competències i respecte a l'objecte de la petició, ens consten diversos informes, elaborats per comissions d'experts en la matèria, els quals han estat presentats per la nostra Institució als responsables dels departaments de Benestar Social i de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya.

En aquests informes es refereixen diversos sistemes per abordar la millora assistencial de les persones amb discapacitat i afectades per malalties mentals, com també el model d'atenció d'aquestes persones, el qual vam valorar molt positivament.

Les conclusions d'alguns d'aquests treballs i propostes determinen que per donar una resposta al problema de la malaltia mental de la població amb disminució psíquica s'hauria d'intervenir en els espais on es produeix la seva vida quotidiana (centres ocupacionals, centres especials de treball, serveis ocupacionals d'inserció, centres residencials, d'oci, familiars, etc.).

Les dues xarxes actuals d'atenció, en salut mental i d'atenció a disminuïts psíquics, han seguit un desenvolupament paral·lel, però no coincident, malgrat l'alt índex de prevalença de la malaltia mental a la població amb disminució psíquica.

S'observa, per tant, que existeix una població amb diagnòstic dual (retard mental i trastorn psiquiàtric) que necessita atenció i que han d'aprofitar-se els recursos que ofereixen aquestes dues xarxes a Catalunya (ser-

veis socials i sanità) degudament coordinades, intentant un funcionament el més integrat possible.

Aquestes van ser, entre d'altres consideracions explicades en el tema de referència, les recomanacions que vam traslladar als Departaments de Sanitat i de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, als quals vam indicar que s'adrecés l'interessat.

Els esmentats organismes de l'administració sanitària i de serveis socials, respectivament, van correspondre a les nostres consideracions indicant-nos que tenien coneixement del treball elaborat per una Comissió d'Experts titulat «Projecte de model d'atenció en Salut mental a les persones amb disminució psíquica» elaborat per un grup d'experts, creat a títol personal, opinant i emetent propostes sobre el tema de la salut mental dels deficients psíquics.

En aquest àmbit i com sigui que la Llei 14/1986, General de Sanitat, atribueix l'atenció als problemes de salut mental de la població a les administracions sanitàries, el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, des de fa uns anys es coordina amb el Departament de Sanitat, a fi de millorar i planificar l'actuació sanitària del col·lectiu de persones amb disminució, a través de la Comissió Interdepartamental per a la coordinació d'actuacions de l'Administració de la Generalitat adreçades als nens i adolescents amb discapacitats, creada per Decret 307/1993, de 28 de setembre, i per la Comissió Assessoria per a l'elaboració del Pla de Serveis Sanitaris i Sociosanitaris de Catalunya, creada per Ordre de 1 d'abril de 1997.

Amb tot això vam entendre haver correspost a la petició de l'interessat i així vam donar per closes les nostres actuacions.

Suggeriment al Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre l'atenció a les persones que pateixen agorafòbia (Actuació d'Ofici núm. 1289/99)

Amb motiu de la preocupació manifestada per la presidenta d'una associació de malalts d'agorafòbia del País Basc sol·licitant l'ajuda del Síndic per a aquest col·lectiu de persones, amb sensació morbosa d'angoixa de travessar espais oberts, vam creure convenient iniciar la present actuació d'ofici, a fi de conèixer la morbiditat que presenta a Catalunya.

Alguns malalts d'agorafòbia es consideren discriminats en l'accessibilitat i en el tractament de la malaltia que pateixen, ja que el sol fet d'haver-se de desplaçar del domicili al centre o servei de salut mental els perjudica i, ben al contrari, no són degudament atesos al seu domicili.

Tenen problemes, per tant, amb els trasllats i en l'accessibilitat, com també en el fet que l'Administració sanitària consideri com cal la malaltia que pateixen, ateses les greus seqüeles que comporta. Per això, vam considerar convenient sol·licitar al Departament de Sanitat i Seguretat Social que informés sobre el grau de morbiditat d'aquest mal a Catalunya, el control que en porta l'Administració sanitària catalana, la problemàtica derivada de la impossibilitat de traslladar els malalts als centres de salut mental i, en definitiva, l'accessibilitat d'aquest col·lectiu a l'assistència sanitària.

Així, el Departament de Sanitat correspongué a la petició del Síndic en relació amb l'atenció a les persones que pateixen agorafòbia a la xarxa sanitària pública.

Vist l'informe extractat i el seu contingut, el Síndic va informar la interessada sobre l'atenció que presta la xarxa sanitària pública de Catalunya i de l'assistència que ofereix.

Atès que el Departament de Sanitat i Seguretat Social havia donat caràcter preferent a l'atenció específica a les persones amb aquest trastorn mental sever i a les seves famílies, la qual cosa motivà la contractació diferenciada en els centres de salut mental d'adults, de programes d'atenció específica adreçats a l'esmentat col·lectiu, però vist també que només del 50% dels centres contractats per l'SCS oferien aquest programa, vam suggerir d'estudiar la possibilitat d'ampliar aquest programa a la majoria dels centres i que, tal com se'ns indicava, abans de finals d'any, es posés en funcionament en els CSM previstos.

El Departament de Sanitat correspongué als nostres suggeriments i ens va trametre la relació dels centres de salut mental contractats amb el Servei Català de la Salut que disposen del programa d'atenció específica per a les persones amb trastorns mentals severos.

Vist que el Departament de Sanitat i Seguretat Social, en la línia esmentada, havia ampliat la relació de centres de salut mental d'adults contractats per l'SCS que ofereixen el programa d'atenció específica, i que es va ampliar la previsió de centres que s'hi afegiran l'any vinent, el Síndic considerarà acceptats els suggeriments formulats i va tancar la present actuació d'ofici.

SECCIÓ 5. CONSUM

Els governs haurien de:

a) Assegurar que l'aliment i els productes, instal·lacions i equip de la llar compleixen els estàndards de seguretat que tinguin en compte la vulnerabilitat de la gent gran.

b) Promoure l'ús segur dels medicaments, productes químics per a la llar i altres productes i requerir als fabricants que indiquin totes les advertències necessàries i instruccions d'ús.

(...)

Les organitzacions internacionals implicades són instades a promoure esforços col·lectius per part dels seus Estats Membres per protegir els consumidors d'edat avançada.

Recomanació 18 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

La normativa actual en matèria de consum estableix uns mecanismes per fer efectiu l'article 51 de la Constitució quan disposa que: «Els poders públics garantiràn la defensa dels consumidors i dels usuaris, i en pro-

tegiran amb procediments eficaços la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics». El total d'actuacions d'aquest àmbit efectuades, l'any 1999, ha estat de 364, de les quals 272 han estat consultes resoltes, 89 han estat queixes rebudes i 3 actuacions d'ofici iniciades.

En relació amb aquestes mesures tuitives, en aquest informe el Síndic de Greuges es refereix als requisits que han de complir les clàusules, condicions o estipulacions dels contractes facilitats, tant per empreses privades com per les administracions en l'àmbit de les seves activitats de caire econòmic, i fa un esment especial de les anomenades clàusules abusives.

Així mateix, ens tornem a referir a la necessitat que els municipis reglamentin el subministrament d'aigua potable, per establir un marc de relacions entre l'empresa prestadora del servei, o el mateix ajuntament, i els usuaris.

Un altre dels mecanismes de protecció és la informació, clara, detallada i transparent, de tantes qüestions com es plantegin pels usuaris, per tal d'aconseguir una relació fluïda entre el comerciant i el seu client. En aquest sentit, cal remarcar la necessitat que els abonats a un servei puguin controlar el seu propi consum i el cost que se'n deriva.

Aquest any, el Síndic també fa esment de la defensa de la competència com una mesura que no tan sols protegeix el comerciant, sinó que garanteix també unes millors condicions de mercat al consumidor, en relació amb una de les notícies d'aquest àmbit més rellevants els últims mesos de 1999: la fusió de les empreses Carrefour i Promodès, propietàries respectivament dels supermercats Pryca i Continente.

Remarquem també l'aprovació del Decret 200/1999, del 27 de juliol, pel qual es regula el dret d'admissió, en la doble vessant, com a control per part dels titulars d'establiments de pública concurrència i com a dret d'accés per part dels ciutadans, la qual cosa ha permès al Síndic de Greuges donar per acabada l'actuació d'ofici iniciada el 1994 i reoberta el 1998.

Finalment, el Síndic de Greuges es refereix a una actuació d'ofici iniciada el 1999 en relació amb els talls de subministrament elèctric succeïts arran dels aiguats del mes de setembre, que han qüestionat el bon estat de la xarxa a Catalunya.

Tipologia de les queixes

<i>Defensa de la salut, la seguretat i els legítims interessos econòmics dels consumidors</i>	– Eficàcia dels procediments – Silenci administratiu – Coordinació entre administracions – Inspeccions
---	---

<i>Activitat tutelar de les administracions en matèria de consum</i>	– Expedients disciplinaris – Retards – Inspeccions
--	--

Serveis públics

– Irregularitats en la prestació
– Activitat de control de l'Administració titular

2. MECANISMES DE PROTECCIÓ DEL CONSUMIDOR

La major part dels contractes que un ciutadà subscriu durant la seva vida són, avui dia, contractes d'adhesió. Les clàusules no són negociables en tant que són imposades al client per la part venedora o prestadora de serveis, ja es tracti de la mateixa Administració com a titular de serveis públics o de qualsevol empresa privada.

La Llei 26/1984, de 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, estableix en el seu article 10.1 que les clàusules, condicions o estipulacions que, amb caràcter general, s'apliquin a l'oferta, promoció o venda de productes o serveis, incloent-hi els que facilitin les administracions públiques i les entitats i empreses que en depenguin, han de complir els requisits següents:

- Concreció, claredat i senzillesa en la redacció, per tal que sigui possible la comprensió directa,
- Entrega de rebut o justificant, còpia o document acreditatiu de l'operació o, si s'escau, de pressupost detallat, tret que hi renunciï l'interessat.
- Bona fe i just equilibri de les contraprestacions.

El Síndic de Greuges ha rebut queixes en relació amb l'incompliment d'aquests requisits. A tall d'exemple, podem citar desacords amb la redacció dels contractes d'arres intervinguts per agents de la propietat immobiliària (vegeu seguiment queixa núm. 2616/96) i desacords amb determinades clàusules contingudes en contractes de subministrament d'aigua (vegeu queixa núm. 1036/99).

Els agents de la propietat immobiliària intervenen en les operacions de compra-venda com a corredors o mediadors, és a dir, amb l'objecte de facilitar l'aproximació entre compradors i venedors. Però, segons la doctrina jurídica més moderna, la seva activitat s'ha de desplegar amb la finalitat d'aconseguir el compliment del contracte final.

En aquest sentit, la seva intervenció és una garantia per a les parts en el sentit que el contracte compleix la legalitat vigent. Els contractes de compra-venda estan regulats pel Codi civil, que parteix de la base d'un equilibri entre els contractants a l'hora de negociar i pactar les respectives obligacions i drets. Tanmateix, comprador i venedor no tenen cap contacte fins a la formalització de l'escriptura pública, i és l'agent de la propietat immobiliària l'únic punt d'enllaç que facilita els contractes ja redactats. Així doncs, és difícil que hi pugui haver flexibilitat a l'hora de pactar.

Per tot això, podríem considerar aquests contractes tipus com a contractes en certa manera d'adhesió, i per tant fóra desitjable que complissin els requisits establerts per l'article 10, de la Llei 26/1984, de 19 de juliol, transcrit més amunt.

Concretament, i en relació amb els contractes d'arres, la menció que se'n fa a l'article 1454, del Codi Civil, que regula exclusivament les arres penitencials, és supèrflua i pot induir a error quan el que vertaderament s'està pactant són unes arres confirmatòries, que obliguen les parts a formalitzar el contracte i constitueixen una part del preu o senyal donat a compte.

Quant als contractes de subministrament d'aigua, tot i que el prestador del servei sigui l'ajuntament, ja hem vist que la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris, els imposa uns requisits, entre ells la bona fe i un just equilibri de les contraprestacions, la qual cosa exclou les clàusules abusives.

La Directiva 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril de 1993, defineix les clàusules abusives en els contractes celebrats amb consumidors com les que no s'han negociat individualment i que causen, en detriment del consumidor, un desequilibri important entre els drets i les obligacions de les parts. A tall d'exemple, és una clàusula abusiva l'autorització a modificar unilateralment sense motius vàlids les característiques del producte que s'ha de subministrar o del servei que es prestarà, sens perjudici que el professional es reservi el dret a modificar unilateralment les condicions d'un contracte de duració indeterminada sempre que se'n informi al consumidor amb una antelació de temps raonable i que aquest tingui la facultat de rescindir el contracte.

A hores d'ara, molts municipis de Catalunya manquen de reglament regulador del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable. El Síndic de Greuges ha de recordar que, segons la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, els ens locals han d'acordar de manera expressa la creació del servei públic local i, si s'escau, regular-lo per reglament abans de començar a prestar-lo. Així mateix, han de determinar les modalitats de prestació i el règim estatutari (article 231).

En aquest reglament es fixaran de forma general les obligacions i els drets de cadascuna de les parts contractants, les verificacions oficials dels comptadors de consum, el contingut mínim de les pòlisses d'abonament i dels rebuts, el tractament dels errors en la facturació, el règim de recursos, etc.

Altrament, en cas de no existir aquesta regulació específica, l'elaboració de la qual correspon als ajuntaments com a titulars del servei de subministrament d'aigua, s'aplicarà de forma supletòria el Reglament de verificacions elèctriques i regularitat en el subministrament d'energia elèctrica, aprovat pel Decret de 12 de març de 1954.

Una de les obligacions del prestatari del servei, segons el reglament esmentat, és mantenir la regularitat en el subministrament, menys en casos de força major (article 68). Els casos de força major resten restringits als no evitables en una instal·lació ben establerta.

Així, el Reglament de verificacions elèctriques determina que quan es produeixin irregularitats comprovades en el servei, no imputables a força major, com podrien ser les interrupcions, es podran aplicar descomptes en la facturació.

És important tenir en compte aquesta regulació a l'hora de redactar els contractes de subministrament perquè la responsabilitat del mal funcionament de la xarxa no pot recaure sobre l'usuari, que pot exigir, salvant el cas de força major, la regularitat en la prestació del servei.

Els articles 21.1.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i 64 a) de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, disposen que els municipis, independentment o associats, han de prestar com a mínim, entre altres serveis, l'abastament domiciliari d'aigua potable.

També caldria considerar la possibilitat d'establir bonificacions per als casos en què el subministrament s'interromp per un error de l'empresa prestadora del servei (vegeu queixa núm. 584/99), sense necessitat que l'usuari hagi de recórrer a la jurisdicció civil per reclamar els danys i perjudicis soferts arran d'aquests errors.

Per tancar aquest apartat, s'ha de recordar que la notificació prèvia al cobrament de les factures de consum té com a funció informar l'usuari dels consums realitzats per tal de detectar errors o desviaments que podrien ser objecte de reclamació o reparació (vegeu queixa núm. 3320/97). És important facilitar les dades al client per tal que aquest pugui dur un control sobre el consum realitzat, sobretot quan les factures s'allarguen a períodes bimensuals o trimestrals, així com és necessari informar al client, si cal per escrit, sobre aquelles qüestions que plantegi. La transparència informativa millora les relacions entre prestador del servei i l'usuari (vegeu queixa núm. 103/99).

Passant a una altra qüestió que també incideix en la defensa dels consumidors i usuaris, cal recordar que la protecció del principi constitucional de la lliure competència és una peça bàsica d'una economia de mercat. En aquest sentit l'article 6, de la Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència, reformada per la Llei 52/1999, de 28 de desembre, prohibeix l'explotació abusiva per una o més empreses de la seva posició de domini en tot el mercat nacional o en una part. Per aquest motiu, la mateixa llei estableix un sistema de control de la concentració d'empreses sempre que afecti o pugui afectar el mercat espanyol. Així doncs, quan s'incrementi una quota igual o superior al 25% del mercat nacional, o d'una part substancial d'aquest, respecte a un determinat producte o servei, o quan el volum de vendes global a Espanya del conjunt de les empreses que formin part de la concentració superi en l'últim exercici comptable la quantitat de 20.000.000.000 de pessetes, es trametrà el projecte al Tribunal de Defensa de la Competència.

El Tribunal de Defensa de la Competència, per apreciar si un projecte de concentració o fusió d'empreses pot obstaculitzar la competència efectiva en el mercat, es basarà en una anàlisi del seus efectes restrictius, previsibles o constatats, atenent principalment a les següents circumstàncies:

- a) delimitació del mercat rellevant
- b) estructura
- c) possibilitats d'elecció dels proveïdors, distribuïdors i consumidors i usuaris

- d) poder econòmic i financer de les empreses
- e) evolució de l'oferta i la demanda
- f) competència exterior.

D'acord amb aquesta anàlisi podrà decidir no oposar-se a la fusió, condicionar-ne l'aprovació a uns requisits o ordenar que no es realitzi o que cessin els seus efectes.

Aquesta qüestió ha pres rellevància en l'opinió pública arran de la fusió de les empreses Carrefour i Promodès, propietàries respectivament dels supermercats Pryca i Continente. Aquesta operació de concentració té efectes tant respecte als proveïdors, que poden veure's obligats a reduir preus, augmentar els descomptes i adequar-se a condicions de fabricació específiques, com respecte als consumidors, en tant que com menys competència empresarial hi hagi més gran serà el control sobre els preus de la resta de comerços.

La Comissió europea ha aprovat parcialment aquesta fusió, però transfereix als estats espanyol i francès el dictamen sobre els efectes que tindrà aquesta concentració en el mercat en l'àmbit local. A l'estat espanyol s'han detectat 73 àrees geogràfiques en les quals les esmentades empreses tenen una posició dominant, davant les 47 zones que havia indicat l'administració espanyola. La nova societat acapararia més del 35% del mercat en 30 d'aquestes 73 zones, 14 de les quals es troben situades a Catalunya. S'ha de tenir en compte, però, que d'acord amb la legislació espanyola, la intervenció del govern estatal no determina la suspensió de la fusió.

El conseller d'Indústria, Comerç i Turisme, d'acord amb una sentència del Tribunal Constitucional de l'11 de novembre de 1999, que reconeix a la Generalitat atribucions en matèria de defensa de la competència, reclama la potestat per determinar les actuacions possibles per trencar una possible posició de domini, com podria ser d'ordenar la venda de centres comercials en les àrees de més concentració.

Al mateix temps s'ha acordat una moratòria comercial que suspèn la concessió de llicències de grans superfícies per tal de revisar el Pla territorial i sectorial d'equipaments comercials i la Llei d'equipaments comercials, per tal d'introduir-hi mecanismes que garanteixin la lliure competència i impedeixin la posició de domini dels grans grups de distribució.

A l'últim, i continuant amb la defensa dels consumidors i usuaris hem d'esmentar que el 27 de juliol de 1999 es va aprovar el Decret 200/1999, pel qual es regula el dret d'admissió en els locals d'espectacles públics i activitats recreatives. A l'esmentat decret s'estableixen les condicions objectives en què es pot exercir el dret d'admissió, que han de ser públiques i conegudes perquè el dret d'accés als establiments de concurrència pública no pugui ser negat de forma arbitrària o imprecident.

Es fixa com a límit del dret d'admissió el contingut de l'article 14, de la Constitució, el qual reconeix el principi d'igualtat davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.

Altrament, la regulació d'aquest dret té com a objectiu impedir l'accés a persones que manifestin actituds violentes, que puguin produir perill o molèsties a altres espectadors o usuaris o bé que dificultin el desenvolupament normal d'un espectacle o activitat recreativa.

Atès tot això, el Síndic considera acceptada la seva recomanació adreçada al Departament de Governació arran de l'actuació d'ofici núm. 2612/98 (vegeu pàgina 31234 del BOPC núm. 380), en la qual va reiterar la recomanació efectuada l'any 1994 (vegeu pàgines 20956 i 20957 del BOPC núm. 313, de 17 de març de 1995, que publicava l'Informe de 1994).

La sola aprovació d'aquesta normativa no resol tots els problemes que van motivar les recomanacions, cal que l'Administració vetlli pel seu efectiu compliment.

Seguiment de la queixa núm. 2616/96

(pàgina 21624 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Un contracte d'arres que pot induir a error

El senyor X. va exposar al Síndic de Greuges que havia subscrit un contracte d'arres, mitjançant un agent de la propietat immobiliària, en el qual es pactava que en cas de desistiment per part dels venedors, el comprador recuperaria els diners dipositats en concepte d'arres, però renunciava a percebre cap altra quantitat, en clara contradicció amb l'article 1454, del Codi civil, que, d'altra banda, se citava al contracte esmentat.

El Síndic de Greuges, en resposta a l'informe tramès pel Col·legi Oficial d'Agents de la Propietat Immobiliària a petició seva, va recordar que l'article 1454 del Codi civil, al qual es refereix el contracte, regula les arres penitencials, que són aquelles que autoritzen qualsevol de les dues parts a deslligar-se lícitament del compliment del contracte perdent els diners la part compradora, si se'n penedeix, o retornant-les per duplicat la part venedora, si és ella la que desisteix i, consegüentment, va suggerir que s'adoptessin les mesures necessàries per tal que s'aclarís la funció de les arres en la redacció dels contractes.

El Col·legi Oficial d'Agents de la Propietat Immobiliària va respondre al Síndic de Greuges al·legant que les arres penitencials es consideren de caràcter excepcional, i que de la redacció del contracte es dedueix que no són d'aplicació.

El Síndic de Greuges va suggerir doncs, que si acceptem el que exposa l'esmentat col·legi professional, la referència a l'article 1454, del Codi civil s'hauria de suprimir en els contractes que no regulin estrictament les arres penitencials, per tal d'evitar confusions i problemes d'interpretació dels contractes.

Queixa núm. 1036/99

Clàusules abusives en un contracte de subministrament d'aigua potable

El senyor X. va presentar un escrit de queixa al Síndic de Greuges en relació amb determinades irregularitats

en el servei de subministrament d'aigua potable als abonats d'un carrer, al terme municipal de Seva.

Segons l'interessat, es produïen tot sovint suspensions del subministrament que duraven uns quants dies, i l'aigua no complia els requisits de qualitat exigibles per al consum humà.

Altrament, l'Ajuntament de Seva havia assumit la prestació del servei i, consegüentment, el senyor X. va signar un nou contracte de subministrament, amb la redacció del qual no estava d'acord.

L'Ajuntament de Seva va respondre a la petició d'informe del Síndic de Greuges comunicant que l'ajuntament s'havia fet càrrec de la prestació del servei per evitar els problemes de subministrament que s'havien donat, la qual cosa va comportar adequar les instal·lacions i suspendre la prestació del servei per fer les obres necessàries.

El Síndic de Greuges va considerar que en relació amb el text del contracte, la condició 8a, paràgraf primer, podria ser contrària al que s'estableix en el Reglament de verificacions elèctriques i regularitat en el subministrament d'energia elèctrica, aprovat pel Decret de 12 de març de 1954.

La condició esmentada diu: «En cas de què per avaria en la xarxa d'aigües, dipòsits o d'altres causes s'hagués de suspendre el servei no tindran els abonats dret a reclamació, excepte en cas de què per força major s'hagués de suspendre per més de cinc dies; aleshores al cobrar el rebut es deduiran els dies que l'abonat no hagi rebut l'aigua. No obstant s'entendrà que rep l'aigua si no ho avisa l'abonat per escrit a l'Ajuntament.

«En el cas que l'Ajuntament es veiés obligat a comprar aigua per a completar l'abastament, l'import revertirà en un 50 per 100 als usuaris mitjançant un rebut addicional trimestral i proporcionalment a la concessió d'aigua atorgada.»

Efectivament, una de les obligacions dels serveis és mantenir la regularitat en el subministrament, menys en casos de força major (article 68). Els casos de força major resten restringits als no evitables en una instal·lació ben establerta.

Així, es determina que quan es produeixin irregularitats comprovades en el servei, no imputables a força major, com podrien ser les interrupcions, es podran aplicar descomptes en la facturació.

Altrament, la clàusula 17a, en tant que l'ajuntament s'hi reserva el dret de modificar totalment o en part les normes del contracte sempre que ho consideri convenient, podria ser considerada una clàusula abusiva.

Consegüentment, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament de Seva:

1. Que modifiqui la clàusula 8a per adaptar-la a la regulació que fa el Reglament de verificacions elèctriques esmentat.
2. Que se suprimeixi la clàusula 17a.
3. Que es dicti el corresponent Reglament de regulació de l'abastament d'aigua al municipi.

Aquests suggeriments resten pendents de resposta per part de l'Ajuntament de Seva.

Actuació d'ofici núm. 3110/99

Subministrament d'aigua a un nucli rural molt disgregat

El propassat dia 18 d'octubre de 1999, un diari es feia ressò de la situació en què es troba el nucli rural dels Masos de Millà, al municipi d'Àger, arran d'unes declaracions formulades per l'alcalde pedani.

Els Masos de Millà és un nucli rural amb una població de 26 veïns i 12 habitatges molt allunyats els uns dels altres, que no disposen de subministrament d'aigua potable i que, des de fa vuit anys, demanen que es creï la xarxa d'abastament.

L'alcalde pedani informà que la seva demanda no implicaria el subministrament d'aigua fins als habitatges de tots els veïns, atesa la dificultat d'execució perquè les cases estan escampades en una àrea molt àmplia, d'uns quinze quilòmetres. La petició es concreta en la portada general d'aigües perquè cada veí faci el seu propi embrancament.

El Síndic decidí obrir aquesta actuació d'ofici i demanà informació a l'Ajuntament d'Àger, al Consell Comarcal de la Noguera i a la Diputació de Lleida.

Rebuda la primera informació de l'Ajuntament, en el moment de tancar la redacció del present Informe el Síndic espera rebre la resta de la informació sol·licitada.

Queixa núm. 584/99

Suspensió del subministrament d'aigua en un habitatge de lloguer per manca de pagament del propietari

El 26 de febrer de 1999, la senyora X. va comparèixer a les oficines del Síndic de Greuges per queixar-se que feia quatre setmanes que no tenia subministrament d'aigua al seu domicili per manca de pagament. L'habitatge en qüestió era de lloguer i en la renda que mensualment pagava la interessada al propietari hi era inclosa la factura per consum d'aigua. El 9 de febrer de 1999, havia denunciat aquests fets a l'Ajuntament de Barcelona, però sense rebre'n resposta.

El mateix 26 de febrer de 1999, el Síndic de Greuges es va adreçar a la Societat General d'Aigües de Barcelona per sol·licitar informe.

El restabliment del servei de subministrament d'aigua, segons la interessada, es va efectuar el dia 4 de març de 1999, a les 16 hores.

Segons es va informar a la promotora arran de la seva visita a la Societat General d'Aigües de Barcelona el mateix dia 4 de març de 1999, els rebuts eren pagats des del dia 25 de febrer de 1999, però no s'havia restablert el subministrament perquè, per un error, constava que el comptador s'havia donat de baixa.

Atès tot això, i vist que a la interessada se li havia causat un perjudici derivat del retard a restablir el servei a causa de l'error esmentat, el Síndic de Greuges va sug-

gerir a l'empresa subministradora la possibilitat d'indemnitzar la promotora de la queixa.

En el moment de tancar la redacció d'aquest Informe el Síndic està pendent de rebre resposta al seu suggeriment.

Queixa núm. 3320/97

Les lectures dels comptadors de consum d'aigua

El Síndic de Greuges va rebre la queixa de la senyora X. en relació amb el sistema de lectura i facturació del consum d'aigua a Calella, en el qual la interessada havia detectat consums superiors als habituals.

En resposta a la sol·licitud del Síndic de Greuges, l'Ajuntament de Calella va informar que fins el tercer trimestre de 1996 va facturar l'aigua amb periodicitat trimestral, i no podent fer les lectures d'una manera sistemàtica, els volums facturats eren els mínims establerts en l'ordenança del servei.

A l'inici del quart trimestre de 1996 es va concedir el servei a una empresa privada i, tal com s'indicava en el plec de condicions reguladores de la concessió, es va fer una lectura inicial a tots els comptadors, que es va considerar punt de partida per facilitar la confecció de les factures posteriors. A partir de la concessió, amb regularitat trimestral s'havien realitzat lectures de tots els comptadors del municipi.

Quant a la senyora X., els consums facturats eren els corresponents a les lectures realitzades.

Informada sobre aquests fets pel Síndic de Greuges, la interessada va indicar l'existència d'un possible error atès que la lectura del comptador, de data 19 de novembre de 1996, la qual havia servit com a punt de partida per regularitzar el sistema de facturació, registrava 223 m³ de consum.

Efectivament, si durant quinze anys no s'havia fet cap lectura, era estrany que el comptador registrés aquest consum i resultava més incomprensible que la diferència de metres cúbics respecte a la lectura del 20 de febrer de 1997 fos de 348 m³.

Altrament, si observem el quadre de consums de la interessada, en cap altre cas no s'observa un consum diferencial tant alt, de l'últim trimestre de 1996 al primer de 1997.

D'altra banda, el retard, de sis mesos a presentar el rebut-factura trimestral dificulta el control que pugui fer l'abonat dels errors en la facturació, a l'efecte de les possibles reclamacions i del control del consum d'aigua o possibles avaries que puguin incidir en la facturació.

Atès això, el Síndic de Greuges es va adreçar a l'Ajuntament de Calella suggerint que, atenent l'historial de consums del comptador de la senyora X., es bonifiqués una part de la factura corresponent al primer trimestre de 1997.

Així mateix, va indicar que fóra convenient que, o bé es presentés el rebut dins el mes següent al període a què es refereix, o bé que es trametés una factura informant els abonats de les lectures i els consums efectuats du-

rant el trimestre i posteriorment es passés a cobrament el pertinent rebut.

L'Ajuntament de Calella va acceptar la resolució del Síndic de Greuges.

Queixa núm. 103/99

Manca de resposta de l'ajuntament a una sol·licitud en relació amb el subministrament d'aigua

La senyora X. va adreçar un escrit de queixa al Síndic de Greuges pel fet que l'Ajuntament de Lliçà d'Amunt no donava resposta a les seves instàncies per les quals plantejava problemes de subministrament d'aigua al seu domicili.

En resposta a la petició del Síndic de Greuges, l'Ajuntament va informar que, atesa la complexitat de l'assumpte plantejat, la senyora va ser convocada a una reunió amb l'alcalde i l'arquitecte tècnic, a la qual va assistir acompanyada del seu marit. En aquesta reunió se li van donar les explicacions necessàries per aclarir els seus dubtes.

Atès que, no obstant això, la senyora X. continuava queixant-se per la manca de resposta escrita de l'Ajuntament de Lliçà d'Amunt, el Síndic de Greuges va recordar a l'esmentada corporació el deure de donar resposta escrita a les sol·licituds que hi adrecin els ciutadans, d'acord amb el que preveu l'article 42, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre de 1992, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 2612/98 (pàgina 31234 del BOPC núm. 380 del 19 de març de 1999)

Recomanació al Departament de Governació sobre el dret d'admissió i la seguretat privada

El Síndic de Greuges va obrir una actuació d'ofici en relació amb l'aplicació de la normativa que regula el personal de vigilància i les mesures de seguretat en els locals de pública concurrència.

L'informe del Departament de Governació, tramès a petició del Síndic de Greuges, comunicava que arran de la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada, i del Reial decret 2364/1994, de 9 de desembre, els quals van establir un nou marc legal, calia donar un nou contingut al concepte de mesures o serveis de vigilància establert a la Llei 10/1990, de 15 de juny, de policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics.

Consegüentment, es va aprovar el Decret 272/1995, de 28 de setembre, de regulació de l'exercici de competències en matèria de seguretat privada, i el Decret 233/1998, de 30 de juliol, pel qual es crea el Consell de Coordinació de Seguretat Privada.

La Direcció General del Joc i d'Espectacles va tenir diverses reunions de treball amb el gremi de sales de festa i discoteques de Catalunya i amb altres associacions del sector per explicar el nou marc legal i analitzar els problemes que podien derivar de la seva aplicació.

Així mateix, el Consell Assessor d'Espectacles i Activitats Recreatives, regulat pel Decret 200/1991, d'1 d'octubre, organisme de caire preceptiu previst a la Llei 10/1990, esmentada, va acordar la creació d'un grup de treball específic de seguretat privada per als espectacles i activitats recreatives.

El compliment d'aquesta normativa es comprova mitjançant el servei d'inspecció, integrat per la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, que, en cas d'infracció, ha aixecat les corresponents actes, arran de les quals el Servei del control del joc i d'espectacles ha incoat els conseqüents expedients sancionadors.

Altrament, el 27 de juliol de 1999 es va aprovar el Decret 200/1999, pel qual es regula el dret d'admissió en els locals d'espectacles públics i activitats recreatives. Per tot això, el Síndic de Greuges considera acceptada, finalment, la recomanació adreçada al Departament de Governació l'any 1994 (vegeu queixa núm. 1875/95, pàgines 20956 i 20957 del BOPC núm. 313, de 17 de març de 1995).

3. EL SUBMINISTRAMENT ELÈCTRIC

Ja l'any 1993, arran d'un incident en la xarxa de transport d'energia elèctrica esdevingut el 24 d'agost d'aquell any, el Síndic de Greuges, fent-se ressò de certes queixes, es va adreçar al Departament d'Indústria i Energia per ser informat sobre les causes i responsabilitats corresponents i sobre les mesures previstes per evitar o, si més no, reduir el temps de suspensió del subministrament en un futur.

El setembre de 1999, a causa dels aiguats que van afectar Catalunya, es tornà a plantejar entre l'opinió pública, l'estat de la xarxa catalana de transport d'energia elèctrica i la capacitat de les empreses subministradores per reduir el temps d'interrupcions imprevistes.

Atesos els informes rebuts arran de la tramitació de les queixes de l'any 1993 i vist que de llavors ençà s'han subscrit dos convenis d'inversions amb les companyies subministradores, per fer un seguiment sobre les mesures adoptades per millorar la qualitat del servei de subministrament d'energia elèctrica, tant a nivell físic o tècnic com de funcionament del servei, vam iniciar l'actuació d'ofici núm. 2676/99.

El protocol d'acord 1999-2003, per a la millora de les infraestructures elèctriques i la qualitat de servei, actualment vigent, planteja com a tipologia d'actuació prioritària la potenciació de les capacitats de reserva de l'alimentació dels nuclis de població de més de 2.000 habitants, indicant que es donarà preferència a les unions entre les derivacions en antena que comportin una millora de la capacitat de reserva per al màxim nombre de població.

Fruit de les inversions efectuades en compliment de l'anterior protocol 1994-1998 i de l'exercici 1999, en l'actualitat tots els municipis de més de 2.000 habitants de Catalunya ja disposen de sistemes alternatius d'alimentació en tensió mitjana, per avaries simples.

Respecte als municipis de menys de 2.000 habitants proveïts per FECSA-ENHER, avui hi ha 30 municipis

sense alimentació alternativa en tensió mitjana. La dotació de la segona alimentació a aquests municipis està prevista en l'execució del protocol d'acord actual.

Respecte al pas a 25 kV del conjunt de la xarxa de tensió mitjana de Catalunya, també és una tipologia d'actuació preferent recollida en el protocol d'acord 1999-2003, actualment vigent.

La situació actual de composició de la xarxa de tensió mitjana de Catalunya és la següent:

Línies aèries

- Tensió de 25 kV	17.527 km
- Tensions inferiors (majoritàriament de 11 kV)	4.569 Km

Línies subterrànies

- Tensió de 25 kV	5.455 Km
- Tensions inferiors (majoritàriament d'11 kV)	4.776 Km

Les noves esteses de línies subterrànies es fan amb les característiques tècniques de disseny de 25 kV, encara que per la configuració actual de la xarxa, provisionalment hagin de funcionar a 11 kV.

Respecte a la progressiva transformació de la resta de la xarxa a 25 kV, s'aplica l'augment de tensió en les renovacions de les línies que es fan dins dels plans anuals d'execució del conveni. Així mateix, totes les línies de tensió mitjana que cal crear per al desenvolupament de la xarxa associada a nous subministraments, o les modificacions per augment de potència dels existents, es fan també a 25 kV.

Per a la xarxa residual que, en aquest període, no quedi afectada per aquestes actuacions, és prioritari, des del punt de vista de la seguretat i qualitat de subministrament que la conservació i funcionalitat de les instal·lacions siguin correctes.

Quant a la valoració objectiva de la qualitat i continuïtat dels subministraments, l'execució de les instal·lacions elèctriques incloses en el pla esmentat s'adreça a assolir una millora molt significativa dels índexs de qualitat de subministrament.

El temps d'interrupció equivalent de la potència instal·lada (TIEPI) representa el nombre total d'hores anuals durant les quals la totalitat de la potència instal·lada en una determinada àrea geogràfica està fora de servei.

El TIEPI de les instal·lacions de distribució de les empreses del grup Endesa de Catalunya ha passat d'un valor de 4,58 hores el 1994 a un valor de 3,03 hores el 1998.

Quant a l'estabilitat de la tensió i la puresa de l'ona, el grup Endesa ha elaborat un estudi per a la determinació estadística de la presència de microtalls i sots de tensió a les xarxes de distribució de Catalunya, segons el qual resulta que la situació de la xarxa de Catalunya se situa dins dels estàndards europeus i compleix la Norma UNE-EN 50160.

Per altra part, les activitats productives són cada cop més sensibles a les perturbacions d'alimentació elèctrica, mentre que la tecnologia disponible en la distribució d'electricitat no permet assolir per si sola les carac-

terístiques de puresa i regularitat necessàries. Per això, una via de solució és establir una estreta col·laboració entre l'empresa distribuïdora i les empreses afectades. En aquest sentit, tenim coneixement que FECSA-ENHER té obert un programa de col·laboració amb les empreses per a l'estudi i aportació de solucions per eliminar els impactes negatius dels microtalls i sots de tensió sobre els processos productius.

Respecte als criteris per seleccionar les instal·lacions elèctriques a les quals es fa revisió de verificació de la correcció del reconeixement reglamentari practicat per l'empresa elèctrica titular, donat el gran nombre d'instal·lacions implicades, el criteri del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme és de seleccionar una mostra aleatòria representativa amb una dispersió territorial suficient. Dins d'aquesta mostra també s'inclouen algunes instal·lacions de nuclis de població en què s'hagin presentat incidències significatives respecte a la qualitat de servei, en el curs de l'any precedent.

Actualment, les revisions de comprovació esmentades les efectua el Laboratori General d'Assaigs i Investigacions, segons conveni signat entre aquesta entitat i el Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.

En conseqüència, el Departament dedica una atenció preferent a la millora gradual i progressiva de les infraestructures elèctriques de distribució del país, incentivant les inversions necessàries i efectuant-hi un control exhaustiu de l'estat de manteniment, articulat al Decret 191/1993, de 13 de juliol, pel qual es determina el procediment aplicable per efectuar els reconeixements periòdics de les instal·lacions elèctriques, legislació que és capdavantera en la matèria dins l'Estat. Aquestes actuacions de promoció i control es completen amb la corresponent actuació sancionadora quan es detecta algun incompliment de la Llei 13/1987, de 9 de juliol, de seguretat de les instal·lacions industrials.

No obstant això, el cert és que els mitjans de comunicació continuen recollint queixes en relació amb el funcionament del subministrament elèctric, encara que sigui de forma puntual i respecte de determinades poblacions. La qual cosa el Síndic de Greuges hauria de tenir en compte a l'hora de valorar les actuacions que el Departament d'Indústria, Comerç i Turisme està duent a terme en exercici de les seves competències, de tutela dels drets dels usuaris i control de les empreses subministradores.

Actuació d'Ofici núm. 2676/99

La xarxa de subministrament elèctric a Catalunya

El Síndic de Greuges, amb motiu de les interrupcions de subministrament elèctric succeïdes arran els aiguats que van afectar Catalunya el mes de setembre de 1999, es va adreçar al Departament d'Indústria, Comerç i Turisme per demanar informació sobre les qüestions següents:

– grau d'assoliment de l'objectiu de mallat del sistema, i concretament, especificació de quants i quins nuclis de població compten amb dues fonts com a mínim de subministrament, arran de les inversions derivades dels convenis subscrits amb les empreses subministradores;

– grau d'assoliment de la transformació a 25.000 volts del conjunt de línies que funcionaven a tensions molt baixes;

– millores produïdes quant a la garantia de continuïtat en el subministrament, l'estabilitat de la tensió i la freqüència i la puresa de l'ona;

– criteris per seleccionar les zones on comprovar els plans de revisió de les empreses subministradores, d'acord amb el decret de vigilància i manteniment de les xarxes elèctriques i resultat de les comprovacions, i

– finalment, grau d'assoliment dels esmentats objectius per comarques i previsions de futur.

El Departament d'Indústria, Comerç i Turisme va respondre al Síndic de Greuges amb la informació següent:

– En l'actualitat, només existeixen 30 municipis de menys de 2.000 habitants que no disposen d'alimentació alternativa en mitja tensió.

– Davant els 17.527 km de línies aèries amb tensió de 25 kV, resten 4.569 km de tensions inferiors, majoritàriament d'11 kV.

– El TIEPI (temps d'interrupció equivalent a la potència instal·lada) de les instal·lacions de distribució, de les empreses del grup Endesa de Catalunya va tenir un valor de 3,03 hores el 1998.

– Quant a l'estabilitat de la tensió i la puresa de l'ona, el grup Endesa ha redactat un estudi per a la determinació estadística de la presència de microtalls i sots de tensió a les xarxes de distribució de Catalunya, segons el qual resulta que la situació de la xarxa de Catalunya se situa dins dels estàndards europeus i compleix la norma UNE-EN 50160.

– Respecte als criteris per seleccionar les instal·lacions elèctriques a les quals es fa revisió de verificació de la correcció del reconeixement reglamentari practicat per l'empresa elèctrica titular, donat el gran nombre d'instal·lacions implicades, el criteri del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme és seleccionar una mostra aleatòria representativa amb una dispersió territorial suficient. Dins d'aquesta mostra també s'inclouen algunes instal·lacions de nuclis de població en què s'hagin presentat incidències significatives respecte a la qualitat de servei, en el curs de l'any precedent.

Actualment, les revisions de comprovació esmentades les efectua el Laboratori General d'Assaigs i Investigacions, segons conveni signat entre aquesta entitat i el Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.

SECCIÓ 6. TREBALL I PENSIONS

Els governs haurien d'emprendre o animar mesures que assegurin una transició suau i gradual de la vida laboral activa a la jubilació i, a més, permetre més flexibilitat en l'edat de jubilació. Aquestes mesures inclourien cursos de prejubilació i l'alleujament de la càrrega laboral en els darrers anys de la vida laboral, per exemple modificant les condicions de treball i l'entorn de feina del lloc de treball i promovent una reducció gradual de les hores de feina.

Recomanació 40 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

Els governs haurien de prendre accions apropiades per assegurar a totes les persones grans uns ingressos mínims apropiats, i haurien de desenvolupar les seves economies per beneficiar tota la població. Amb aquest fi, haurien de: (...)

b) Assegurar que els beneficis mínims siguin suficients per afrontar les necessitats essencials de la gent gran i garantir-ne la independència.

Recomanació 36 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

S'inclouen en aquesta secció les actuacions relatives al dret al treball, la situació de l'atur, les mesures de foment de l'ocupació, com també la gestió de les prestacions i el control d'aquestes per les oficines de treball de la Generalitat i l'Institut Nacional d'Ocupació.

La modificació i el compliment de la normativa, la inspecció de les empreses de treball temporal i la greu sinistralitat laboral ocupen una part important de l'anàlisi.

Els conflictes individuals i col·lectius, els nous drets regulats a la Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores, l'actuació del Tribunal Laboral de Catalunya, així com la inserció al treball dels col·lectius més desfavorits han estat objecte també de diversos comentaris.

D'altra banda, la gestió de les pensions per l'entitat gestora de l'Institut Nacional de la seguretat social i la problemàtica relativa a l'afiliació en els diferents règims del sistema de seguretat social, les prestacions corresponents i la protecció a la família, les parelles de fet i la negada pensió de viduïtat, són comentades, juntament amb la gestió de la Tresoreria General de la seguretat social, a l'apartat de pensions.

També fem esment en aquesta secció de la recomanació del Síndic, sobre la situació dels ciutadans de Catalunya que van patir presó arran de la guerra civil 1936-1939 i no es van poder acollir als beneficis regulats a la Llei 4/90, de 29 de juny, i que fou acceptada pel Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya.

En el transcurs de 1999, dins d'aquest àmbit, s'han efectuat 236 actuacions, de les quals 134 han estat con-

sultes resoltes, 101 queixes rebudes i 1 actuació d'ofici iniciada.

TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

<i>Treball</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Conflictes individuals i col·lectius derivats de la relació de treball - Reclamacions - Inspecció de treball - Sinistralitat - Jurisdicció - Atur - Política d'ocupació - Gestió de l'INEM - Prestacions - Servei Català de Col·locació - Oficines de Treball de la Generalitat - Llibertat sindical - Drets - Formació professional i ocupacional - Legislació. Subvencions
----------------	--

<i>Seguretat social</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Règim general - Règims especials - Afiliació - Prestacions - Protecció - SOVI - Acció protectora - Denegació de pensions. Incidències en els convenis internacionals - Tresoreria - Cotitzacions - Conveni especial
-------------------------	---

<i>Pensions i beneficis derivats de la Segona República Espanyola</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicació - Procediment - Limitacions - Aplicació de la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, sobre Amnistia, en relació amb la Llei 18/1984, de 20 de març, d'assimilació de períodes de presó a períodes cotitzats a la seguretat social - Acreditació de drets - Prescripció de terminis - Altres beneficis derivats de la Llei d'Amnistia
---	--

2. EL MERCAT DE TREBALL

El ritme de creixement de l'ocupació durant l'any 1999 va ser molt bo, segons l'enquesta de població activa

(EPA) que elabora l'Institut Nacional d'Estadística (INE). Això comportà la creació de molts llocs de treball.

Cal assenyalar, però, que les bones dades són també atribuïbles, en part, als canvis aplicats enguany en el mètode d'elaboració de l'EPA. Els analistes indiquen que, d'altra forma, no tindria sentit que l'increment esmentat fos superior al de l'economia. En aquest sentit, s'estima que l'enquesta de població activa ha recollit enguany l'ocupació que abans no detectava, si bé l'INE no ha proporcionat informació per asseverar aquesta hipòtesi.

En anteriors informes al Parlament ens hem referit a la discordança de dades entre l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM) i l'INE. Atès que aquest darrer organisme ha millorat la seva precisió en quantificar la situació real del mercat de treball, això s'ha de considerar a l'analitzar les dades de la conjuntura laboral.

Així, tot i que persisteix un alt volum de contractació temporal de curta durada, l'alça més intensa es produí als serveis i a la construcció amb contractació de caràcter indefinit, la qual ha continuat augmentant amb una taxa superior a la temporal. En canvi, l'esmentat avanç de l'ocupació no s'ha produït en el treball per compte propi, que ha patit una moderada contracció.

Un altre fet rellevant, com ja havíem indicat en informes passats, ha estat la gran puja experimentada per la contractació a temps parcial, la qual representava el 14% dels llocs de treball creats, aproximadament, el darrer any, per bé que el treball a temps parcial només representi el 8,5% de l'ocupació total.

Les dones han tornat a ser les protagonistes de l'ocupació i en resulta destacable l'espectacular acceleració experimentada, amb una taxa de creixement d'un 7% anual, mentre que l'ocupació masculina s'ha situat en la meitat.

Tot i les millores substancials que s'han produït durant els dos darrers anys i que hem relatat als nostres informes, l'atur continua essent un dels principals problemes del nostre país i també de la Unió Europea.

No hem d'oblidar que la taxa d'atur a Espanya (en percentatge de població activa) és la més alta de la Unió: quasi dobla els percentatges dels països que la segueixen, com Itàlia, França, Finlàndia, Alemanya i Grècia.

L'elevat nivell d'atur té uns costos socials molt importants, tant directes –en prestacions i subsidis d'atur i el risc de pèrdua de capital humà– com en termes de potencial de creixement malbaratat, motius pels quals la instrumentació de polítiques per resoldre el problema ha de ser prioritària.

Per això, cal seguir analitzant les causes de l'atur, tant estructurals com conjunturals, i combatre-les respectant els drets adquirits dels treballadors.

Si es volen enervar les rigideses actuals del mercat de treball, com ha assenyalat en diferents ocasions l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), s'ha de fer, però, en el marc de la negociació dels agents socials i amb el consens social

necessari, per tal que les empreses inverteixin més en mà d'obra que en capital.

El 1999 han sovintejat les notícies de fusions i de reestructuracions d'empreses. Aquestes notícies també havien estat freqüents els anys immediatament anteriors; però la singularitat de l'exercici que es comenta ha estat la dimensió, cada cop més gran, gegantina en alguns casos, d'aquestes operacions. Com a acompanyament aparentment inevitable de les fusions o absorcions, es presenta una reducció de la plantilla que es justifica per la recerca d'una major eficiència i rendibilitat de l'empresa.

Quan els darrers balanços de resultats presenten guanys milionaris, com acostuma a ser norma en les operacions citades, davant la invocació de la rendibilitat de l'empresa no podem silenciar que aquesta no es mesura només en termes de beneficis. Les empreses tenen una rendibilitat social que trascendeix els guanys dels seus titulars, l'ocupació que generen n'és una part considerable, i que no es incompatible amb aquells. Això és així, si s'accepta la premisa que el major guany, sempre i en tot cas, no és l'únic objectiu d'una empresa. Tal vegada els poders públics i els ciutadans individuals i associats, haurien de reflexionar sobre aquesta qüestió i, posteriorment, ajustar els seus comportaments individuals i col·lectius al resultat que de la reflexió se'n derivi. En el cas dels poders públics, si més no en l'Estat espanyol, considerar aquestes qüestions és un deure atès allò que disposa la Constitució. L'article 40.1 disposa: «Els poders públics (...) de manera especial realitzaran una política orientada cap a la plena ocupació». El 128.1, assenyalava que: «Tota la riquesa del país en les seves diverses formes, i sigui quina sigui la seva titularitat, resta subordinada a l'interès general».

2.1. INCENTIVS A L'OCUPACIÓ I ATUR

L'atur estimat va caure de manera espectacular el primer semestre de l'any i no tant el segon; el ritme de descens s'accelerà fins a un 15% anual. Així, l'auge de l'ocupació, conjugat amb el poc augment de la població activa, derivat de la poca natalitat d'anys precedents i de les jubilacions anticipades, ha afavorit aquesta important reducció de l'atur, al marge dels factors incidentals del mètode emprat per l'EPA i comentat amb anterioritat. La realitat, però, és que el nombre de persones sense feina ha disminuït i s'ha situat en dos milions i mig de persones, un 15% aproximadament de la població activa de l'Estat.

Això no obstant, i malgrat que també hagi baixat l'atur entre les dones i els joves, el d'aquests darrers, menors de 25 anys, encara manté taxes molt elevades, prop del 29%, la qual cosa representa una taxa d'atur de més del doble dels més grans de 25 anys (13%).

L'atur de llarga durada, que també ha disminuït intensament, representa un 19% del total de desocupats.

Les dades sobre el nombre d'aturats inscrits a les oficines de l'Institut Nacional d'Ocupació s'ha anat reduint, però, per situar-se en xifres inferiors a les de l'any 1998. L'atur total enregistrat va ser d'un milió i mig de persones, és a dir, un 9,5% de la població activa estimada.

En qualsevol cas, hem de celebrar l'augment de l'afiliació a la Seguretat Social –també superior al ritme de creixement econòmic–, que arribà durant l'any 1999 al voltant de 15 milions de persones. També celebrem l'índex de contractacions indefinides, el qual ha seguit augmentant respecte al darrer any, gràcies als estímuls per convertir contractes temporals en fixos, que es consoliden com una realitat. Així, recordarem algunes de les mesures que creiem causants d'aquest increment, enfront de l'obtingut en contractes a temps parcial, els quals han representat una proporció inferior a la de l'any anterior.

Les mesures per fomentar l'ocupació estable durant l'any 1999, provinents de la Llei 64/1997, de 26 de desembre, van ser la disposició addicional 43 de la Llei 50/1998, de 30 de desembre, i el Reial decret llei 5/1999, de 9 d'abril, que van establir per primer cop el dret a bonificació en contractacions a temps parcial, incloent-hi els treballadors fixes discontinus i primant les contractacions de dones sobre la resta de col·lectius.

El programa de foment de l'ocupació per a l'any passat afectà joves menors de 30 anys, desocupats de més de dotze mesos i majors de 45 anys, amb incentius aplicats als contractes indefinits inicials i els transformats en indefinits de contractes de durada determinada o temporals, tant a jornada completa com a temps parcial.

També entrem en aquesta consideració els contractes transformats a indefinits de contractes d'aprenentatge, pràctiques, per a la formació, de relleu i de substitució per anticipació de l'edat de jubilació. A tal efecte es tingueren en compte els contractes vigents en el moment de l'entrada en vigor del Reial decret llei 9/1997, de 16 de maig, els quals foren incentivats d'acord amb allò que preveia la Llei 64/1997, de 26 de desembre. A partir del 17 de maig de 1997 fins el 17 de maig de 1999, les contractacions inicials i transformacions dels contractes temporals en indefinits s'havien de fer a l'empara del Reial decret llei 9/1997, de 16 de maig, amb una bonificació sobre la quota empresarial a la Seguretat Social d'un 20% durant 36 mesos.

Els contractes indefinits inicials a temps complet celebrats entre el 17 de maig i el 31 de desembre de 1999 i els contractes indefinits a temps parcial, incloent-hi els fixos discontinus celebrats durant l'any 1999, gaudiren de 24 mesos de bonificació que, per als joves menors de 30 anys, el primer any va ser del 35% i del 25% el segon. Si la contractació es feia amb desocupats de més de 12 mesos, la bonificació era del 40% el primer any i del 30% el segon any. Les contractacions de majors de 45 anys, es bonificaven amb un 45% primer any i un 40% la resta de vigència dels contractes. Totes les bonificacions esmentades augmentaven en cinc punts, en el cas que la persona contractada fos una dona.

Les dones inscrites a l'oficina d'ocupació amb més de 12 mesos i contractades en ocupacions amb menor índex d'ocupació femenina (Ordre ministerial, de 16 de setembre de 1998) obtingueren un 45% de bonificació durant el primer any i el 40% el segon any de vigència del contracte.

Les transformacions de contractes temporals, a temps complet o parcial, en indefinits a temps complet celebrats l'any 1998, van tenir una bonificació del 25% durant els 24 mesos següents a la transformació, llevat dels majors de 45 anys, en el qual cas la bonificació es perllongà durant la vigència del contracte.

Finalment, les transformacions de contractes temporals, a temps parcial, en indefinits a temps parcial, incloent-hi els fixos discontinus celebrats durant l'any 1999, van tenir una bonificació del 25% durant els 24 mesos següents a la transformació, llevat del cas dels treballadors majors de 45 anys.

REQUISITS PER ACCEDIR A LES BONIFICACIONS I AJUDES

Tot i les minses exclusions de les ajudes previstes al programa i dels aspectes positius que, al nostre entendre, afavoreixen la contractació, es requereixen certs requisits per accedir a les bonificacions, les quals no sempre han estat aplicats equànimament, segons alguna queixa per mora o ajornament de cotitzacions socials (vegeu queixa núm. 3078/99).

Així, per accedir a les bonificacions i ajudes, l'empresari ha d'estar al corrent en el compliment de les obligacions tributàries i amb la Seguretat social, i no haver estat exclòs de l'accés als beneficis derivats de l'aplicació dels programes d'ocupació per la comissió d'infraaccions no prescrites greus o molt greus.

Sens perjudici d'obtenir les ajudes malgrat no complir els requisits exigits per beneficiar-se'n –en el qual cas es retornen les quantitats deixades d'ingressar per bonificació, amb el recàrrec corresponent i amb la possibilitat de sanció per la Inspecció de Treball–, la interpretació que s'ha fet sobre «trobar-se al corrent de les obligacions tributàries i de Seguretat Social» ha motivat que el Síndic suggerís al Defensor del Poble una flexibilització en la interpretació dels requisits imposats legalment, com es pot veure a la queixa núm. 3078/99.

Algunes de les causes afavoridores de l'atur, pel que fa a la regulació laboral, ja s'han esmenat: seria el cas de les diferents formes de contractacions de treball o de les accions per a la reinserció dels aturats produïts per les polítiques actives d'ocupació, minvant substancialment la rigidesa d'abans, limitant els períodes de prestacions d'atur en funció dels anys treballats o reduint els factors de distorsió en els incentius per continuar en situació d'atur, la qual cosa ha incidit en la contractació i en la reincorporació al mercat de treball, respectivament (vegeu la queixa núm. 3683/98).

L'assoliment d'un alt nivell d'ocupació és un objectiu de tothom i també, des de fa anys, de la Unió Europea. Així, en les reunions del Consell d'Europa a Colònia, a mitjan 1999, s'aprovà l'informe de la Presidència de la Comissió Europea anomenat «Pacte europeu per a l'ocupació: intensificació de la cooperació per promoure l'ocupació i la reforma econòmica a Europa».

Aquest pacte acordà un conjunt de mesures de política d'ocupació de la Unió Europea, impulsant la lluita contra l'atur com a objectiu primer de la política econòmica i social. La igualtat d'oportunitats entre home i dona, la revisió dels sistemes fiscals i de seguretat social i l'establiment de mecanismes de coordinació que per-

metin millorar la interacció de la política fiscal i monetària i l'evolució salarial hi són presents.

Tot i això, seguim rebent queixes sobre la problemàtica de determinats col·lectius, com els majors de 40 anys, els quals ja no són cridats a treballar, com delata la queixa 850/99.

Queixa núm. 3078/99

Incentius al foment de la contractació indefinida

L'interessat s'adreçà al Síndic queixant-se dels entrebancs que pateixen les petites empreses en relació amb els incentius al foment de la contractació indefinida.

L'afectat es considerà discriminat i cregué vulnerats els drets a la lliure competència, ja que de les subvencions i incentius del Govern només se'n poden beneficiar les grans empreses.

Així, l'afectat sol·licità els incentius referents al foment de la contractació indefinida (Reial decret legislatiu 9/1997, de 16 de maig) els quals li van ser denegats verbalment pels funcionaris de la Tresoreria General de la Seguretat Social, per tal com, segons se li indicà, no estava al corrent de les obligacions tributàries i de la seguretat social.

El fet és que l'interessat tenia quotes de la seguretat social ajornades, la qual cosa impedeix percebre els incentius.

El Síndic trameté la queixa al Defensor del Poble per tal que estudiés la queixa i, si ho creia convenient, suggerís una interpretació no tan rigorosa dels requisits imposats legalment per obtenir els esmentats incentius.

El Defensor del Poble té actualment en estudi aquesta queixa.

Queixa núm. 3683/98

Denegació de subsidi per desocupació

L'interessat s'adreçà al Síndic amb motiu que l'Institut Nacional d'Ocupació li havia denegat el subsidi de majors de 52 anys, resolució que havia impugnat en reclamació prèvia i en via judicial.

Els motius de la denegació eren que, després d'haver perdut la feina, s'havia dedicat a un negoci, per la qual cosa havia perdut la corresponent prestació d'atur i, amb posterioritat, el subsidi.

El Síndic va trametre la queixa, per raó de competència, al Defensor del Poble, el qual correspongué a l'afectat indicant-li que la denegació del subsidi s'ajustava a la legislació vigent, ja que l'afectat havia estat treballador per compte propi i havia passat més d'un any des de la data en què s'havia suspès la percepció del subsidi de majors de 52 anys, que li havien reconegut l'any 1995.

No observant, doncs, cap actuació irregular de l'Administració, el Defensor del Poble arxivà el present expedient i ho comunicà a l'interessat.

Queixa núm. 850/99

Dificultat dels majors de 40 anys per trobar feina

El promotor s'adreçà al Síndic de Greuges en relació amb la problemàtica per trobar feina dels majors de 40 anys.

Després de molts anys treballant, es trobava sense feina, inserit en el Servei Català de Col·locació, i publicava assíduament sol·licituds de treball anunciant-se amb el seu currículum a la premsa diària.

Denunciava l'eventual discriminació de la població de la seva edat i situació, per tal com les empreses, segons els anuncis a la premsa, només sol·liciten persones de 25 a 35 anys, i són evidents aquestes sol·licituds a les borses de treball.

El Síndic de Greuges, sens perjudici d'allò que el Defensor del Poble pogués haver indicat a l'afectat, ja que se'ns havia comunicat una eventual duplictat d'actuacions, pel fet d'haver-se adreçat també a l'esmentada institució, va indicar-li que, no denunciant pròpiament cap irregularitat de cap Administració pública que pogués motivar la intervenció, el Síndic no podia admetre a tràmit la seva queixa.

Això no obstant, pel que fa a la diversa problemàtica que afecta els aturats de més de 45 anys, vam informar-lo que el Síndic de Greuges es preocupa a bastament del control de les actuacions dels poders públics, quant a les mesures que incideixen a fer efectiu el dret al treball per a tothom al nostre país, especialment per als grups amb més dificultats.

Així, quasi tots els informes del Síndic de Greuges al Parlament reflecteixen aquesta situació, derivada de les queixes rebudes i de les actuacions d'ofici iniciades, tant com les nostres recomanacions i suggeriments als poders públics, a fi d'esmenar i millorar la tutela pública en l'àmbit social.

La darrera normativa dictada en matèria laboral, sobre el contracte per al foment de la contractació indefinida, juntament amb els incentius en matèria de seguretat social, continua tenint en compte el foment de la contractació dels majors de 45 anys, però és prou sabut, els problemes d'atur d'aquest col·lectiu no s'han resolt del tot, i així ho reflecteixen les queixes que el Síndic continua rebent. Cal, doncs, esperar que una avaluació de la darrera normativa permeti indicar una millora en l'esmentada contractació el més aviat possible.

Per tot això, i amb l'intent de seguir col·laborant en allò que pugui ajudar els col·lectius d'afectats i advertint als poders públics allò que dificulti la plena ocupació o lesioni els drets dels ciutadans a poder treballar, vam donar per closes aquestes actuacions bo i esperant que la queixa porti que el legislador s'impliqui cada cop més en la difícil situació dels aturats, preservant el dret al treball i intensificant la lluita contra la desocupació.

2.2. OFICINES DE TREBALL DE LA GENERALITAT I ALTRES ENTITATS GESTORES

La rigidesa del Departament de Treball en el control de les prestacions per desocupació no ha d'impedir, però, tenir en compte les circumstàncies d'organització i ges-

tió del servei, per tal de no malmetre els drets dels ciutadans en atur, tot i la seva obligació de col·laboració.

Aquesta obligació de col·laboració és susceptible d'interpretació, i en aquest cas a favor de l'entitat gestora, com ho féu el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la sentència de 20 d'octubre de 1999, en la qual estimà el recurs de suplicació interposat pel Departament de Treball, en considerar que els beneficiaris de les prestacions han de col·laborar amb l'activitat comunicadora de l'entitat gestora, i no posar-hi entrebancs, com feia el perceptor, que no indicava el seu nom a la bústia de correus de la finca on vivia, la qual cosa s'entengué com una acció obstaculitzadora.

La interpretació de l'article 231, de la Llei general de la seguretat social, text refós aprovat per Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, sobre obligacions dels treballadors, imposa a l'entitat gestora unes funcions de control de les situacions d'atur, tant per evitar possibles abusos com per reconduir la situació del treballador aturat a la d'activitat positiva per al conjunt social, però sempre amb la col·laboració del treballador amb l'entitat gestora, la qual cosa segueix comportant algunes queixes.

També ha persistit la problemàtica en la gestió de les prestacions i subsidis d'atur, la qual ha comportat tant la intervenció de l'INEM i, per tant, del Defensor del Poble (vegeu queixa núm. 361/99) com del Departament de Treball de la Generalitat, a través de les oficines de treball de la Generalitat (OTG).

Vegeu en aquest respecte el suggeriment del Síndic al Departament de Treball sobre la flexibilització en el control de la percepció de les prestacions i subsidis, per adequar el segellat intensiu a les condicions i circumstàncies de proximitat geogràfica dels perceptors, respecte a l'OTG (queixa núm. 2496/99).

Queixa núm.361/99

Subsidi per desocupació per a majors de 52 anys

El senyor X. s'adreçà al Síndic en relació amb els problemes que tenia per reprendre el subsidi per desocupació de majors de 52 anys, atesa la incapacitat permanent, amb grau de total, que li havia estat reconeguda i pendent de recurs de suplicació davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Davant el dret d'opció entre el subsidi i la pensió d'incapacitat, l'interessat hagué de sol·licitar la darrera, atès que presumptament disposava de rendes superiors, en import mensual, al 75% del salari mínim interprofessional, les quals verificava el Departament de Treball.

Això no obstant, durant la tramitació del procediment judicial l'interessat volgué reprendre el subsidi de desocupació, el qual, després d'admetre a tràmit la queixa i de sol·licitar un informe al Departament de Treball, li fou concedit, per tal com les operacions realitzades en fons d'inversió fetes constar en la seva declaració de renda s'havien revisat i no constituïen cap impediment per rebre el subsidi.

El mateix interessat ens comunicà que s'havia resolt el problema amb el Departament de Treball i demanà de suspendre les actuacions, la qual cosa vam fer comunicant-ho així a l'esmentat departament.

Suggeriment al Departament de Treball en relació amb la flexibilització del segellat intensiu per al control dels perceptors de prestacions (Queixa núm. 2496/99)

El promotor d'aquesta queixa recorregué al Síndic pel greuge comparatiu que creu observar en el supòsit de perceptors de prestacions que han de realitzar un segellat intensiu i viuen en un poble on no hi ha Oficina de Treball de la Generalitat, que, a diferència de les persones que viuen a prop d'aquestes oficines, s'han de desplaçar diàriament, com en el seu cas, durant deu dies, i recórrer més de 60 quilòmetres.

El Síndic va sol·licitar un informe al Departament de Treball.

D'acord amb l'informe rebut, l'interessat estava inclòs en una relació de perceptors que la cap del Servei d'Ocupació va fer arribar a l'OTG de Berga, el dia 22 de juliol de 1999. Aquest control responia a les instruccions de control indirecte de perceptors; concretament pel que fa al segellat intensiu a perceptors de prestacions que havent estat adreçats per l'OTG a un centre col·laborador, no havien comparegut a fer l'entrevista, per la qual cosa les dades de l'interessat no havien estat introduïdes al servei d'intermediació.

En el mateix informe es fa constar que no hi ha cap discriminació, ja que aquest control també el fan altres perceptors de prestacions que es troben en algun dels col·lectius assenyalats en les circulars esmentades. Pel que fa a les despeses per atendre els desplaçaments, no és previst en cap normativa ni hi ha cap partida pressupostària per compensar aquestes despeses per desplaçaments.

El control de perceptors de prestacions és imposat per la normativa vigent a tot l'Estat.

Així, vist l'informe esmentat i malgrat no apreciar cap irregularitat del Departament de Treball que pogués motivar la prossecució del present expedient, el Síndic va suggerir al Departament que, en virtut de les funcions de gestió i control que té atribuïdes, flexibilitzés el segellat intensiu i adoptés les mesures adients a fi de no lesionar els drets econòmics dels afectats, sens perjudici del necessari control i de la potestat sancionadora corresponent en casos d'incompliment.

Malgrat haver tancat la queixa i haver-se produït l'esmentat segellat, restem pendents de la resolució que pugui adoptar en aquests casos el Departament de Treball.

2.3. FORMACIÓ OCUPACIONAL

Malgrat no haver tingut enguany queixes significatives pel que fa a les accions de formació ocupacional que promou la Direcció General d'Ocupació del Departament de Treball, s'han resolt diversos problemes per manca d'informació i atenció individualitzada als ciutadans, en matèria de gestió de la formació profesio-

nal ocupacional, ja traspasada a la Generalitat de Catalunya des de l'any 1991.

La col·laboració en les accions per part de les empreses o entitats públiques i privades, subvencionades pel Departament de Treball i per altres fons, ha comportat queixes de ciutadans que han quedat defraudats de la formació rebuda i de l'organització de cursos, la qual cosa ens fa recordar que cal millorar la inspecció i avaluació sobre l'execució de les activitats dels centres, sobretot quan hi ha queixes de persones afectades i sens perjudici de les inspeccions d'ofici.

2.4. EMPRESSES DE TREBALL TEMPORAL

Com hem dit, s'ha confirmat la tendència a la consolidació del creixement del treball indefinit en detriment del temporal, que va augmentar la meitat respecte als contractes indefinits. D'altra banda, els assalariats contractats per empreses de treball temporal (ETT) van ser una proporció reduïda dels treballadors temporals.

La Llei 49/1998, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1999, i la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, van modificar l'articulat de la Llei 14/1994, d'1 de juny, introduint-hi nous tipus d'infraccions respecte a les empreses de treball temporal i a les empreses usuàries. Concretament es qualificà d'infracció greu de l'empresa usuària el fet de formalitzar contracte de posada a disposició per proveir places o funcions que durant els 12 mesos anteriors haguessin estat objecte d'amortització per acomiadament improcedent, col·lectiu o per causes objectives.

També es tipificà d'infracció molt greu de l'empresa usuària la formalització de contractes de posada a disposició per realitzar activitats i treballs que per la seva especial perillositat per a la seguretat o la salut es determinin reglamentàriament.

Durant l'any 1999 s'ha fet efectiu el dret dels treballadors de les empreses de treball temporal –malgrat que no tingui caràcter retroactiu– de percebre igual salari que els treballadors de l'empresa usuària, sens perjudici que per conveni col·lectiu de les ETT s'estableixin retribucions superiors.

L'entrada en vigor de la nova Llei 29/1999, de 16 de juliol, de modificació de la Llei 14/1994, de 16 de juny, per la qual es regula les ETT, representà així una major seguretat jurídica per als treballadors en la relació laboral amb l'empresa usuària, la qual cosa satisfà les consideracions del Síndic (vegeu BOPC núm. 300 de 19 de març de 1999, pàgina 31244).

Així mateix, ja abans de la publicació de l'esmentada llei, el Reial decret 216/1999, de 5 de febrer, regulà, en el marc de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, les disposicions mínimes de seguretat i salut dels treballadors contractats per les ETT, a fi de garantir-los el mateix nivell de protecció que a la resta de treballadors de l'empresa usuària.

2.5. PREVENCIÓ DE RISCOS LABORALS

A la Llei de prevenció de riscos laborals es van tipificar com a subjectes de les infraccions laborals en matèria de prevenció de riscos laborals, a més dels empre-

saris, les entitats que actuen com a serveis de prevenció, les auditories i les empreses formatives en aquesta matèria i alienes a les empreses, com també les promotores i els propietaris d'obra i els treballadors per compte d'altri. A conseqüència d'aquesta ampliació dels subjectes, s'afegiren nous tipus al catàleg d'infraccions regulats als articles 47 i 48 de la Llei 35/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.

Tot i que la sinistralitat en el treball és un problema que preocupa tota la societat, a Catalunya, com en el conjunt de l'estat espanyol, els accidents laborals no han deixat d'augmentar de forma alarmant. Això ha fet incrementar el capítol de despeses, tant de les empreses com de l'Estat i, el que és molt més important, sotmet les persones afectades a la tragèdia que comporta un sinistre d'aquesta índole.

Cal, doncs, una conscienciació de les persones i entitats afectades, preveient el risc i fent una gestió eficaç en matèria de prevenció.

La legislació ha estat diversa després del mandat específic de l'article 40.2 de la Constitució Espanyola i després de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, la qual entrà en vigor l'any 1996. El Reial decret 39/1997, de 17 de gener, desplega reglamentàriament la llei. Però, malgrat la tasca informadora sobre els serveis de prevenció, els quals recauen sobre els empresaris, que assumeixen la responsabilitat directa de les conseqüències de l'accident, a part de les sancions que la Inspecció de Treball i Seguretat Social els pugui imposar, per l'incompliment de la normativa, no sembla pas que aquestes disposicions hagin estat prou eficaces.

Tanmateix, molts empresaris han substituït l'esmentada responsabilitat amb un servei de prevenció degudament autoritzat, i a aquest efecte han subscrit el preceptiu contracte establert per la llei.

Aquests serveis de prevenció contractats amb entitats autoritzades, que poden ser tant empreses privades com mútues d'accidents, comprenen les matèries de seguretat, higiene, ergonomia i vigilància de la salut, i es defineixen segons l'article 4, primer, de la llei, com «...el conjunt d'activitats o mesures adoptades o previstes en totes les fases d'activitat de l'empresa amb el fi d'evitar o disminuir els riscos derivats del treball».

Cal destacar en matèria de vigilància de la salut que, respecte als reconeixements mèdics als treballadors, ja siguin establerts per mitjà de negociació col·lectiva o de forma voluntària a partir de l'1 de gener del 2000 i d'acord amb l'Ordre ministerial de 22 d'abril de 1997, les empreses n'assumiran el cost, llevat que tinguin el servei de prevenció contractat.

L'esmentat servei de prevenció comportarà una despesa addicional per a les empreses, la qual si ajuda a la conscienciació de la política de prevenció haurà de ser tinguda per eficient i positiva per tothom.

El 1999, el Síndic ha rebut diverses queixes en relació amb l'acreditació del Departament de Treball, sobre la formació equivalent per exercir les tasques de prevenció de riscos laborals.

Els interessats consideraven vulnerat el principi d'igualtat, per tal com se'ls exigia més requisits que la resta de comunitats autònomes, la qual cosa quedà desvirtuada (vegeu al respecte la queixa núm. 1866/99).

Queixa núm. 1866/99

Acreditació de formació equivalent per exercir tasques de prevenció de riscos laborals

L'interessat s'adreçà al Síndic en relació amb una sol·licitud al Departament de Treball, sobre l'acreditació de formació equivalent per exercir les tasques de prevenció de riscos laborals. Es queixava perquè l'esmentat departament exigia uns requisits, en relació amb l'esmentada acreditació, que la resta de comunitats autònomes no exigien i, per tant, considerava vulnerat el principi constitucional d'igualtat.

Per això vam sol·licitar un informe al Departament, a fi que, si fos el cas, revisés les resolucions que la Direcció General de Relacions Laborals havia dictat, sens perjudici d'indicar a l'interessat el dret a recórrer en via administrativa contra l'esmentada resolució.

El Departament de Treball, en la seva resposta analitzà la presumpta vulneració del dret a la igualtat, pel tractament desigual que es pogués fer a Catalunya, ja que l'acreditació que l'interessat sol·licitava era vàlida en tot el territori espanyol i, per tant, no seria procedent establir requisits diferents per cada administració autonòmica, sense existir cap harmonització estatal d'aquests.

Vist l'informe i analitzat l'objecte de la queixa sobre la salvaguarda dels esmentats drets constitucionals i aquells que cal respectar en els procediments administratius, vam indicar a l'interessat, pel que fa a l'emissió de la certificació habilitadora per exercir funcions de l'activitat preventiva, que calia analitzar la normativa d'aplicació en aquest supòsit, això és, el Reial decret 780/1998, de 30 d'abril, pel qual es modificà el Reial decret 39/1997, de 17 de gener, d'aprovació del Reglament dels serveis de prevenció.

Segons l'informe del Departament de Treball: «De les sol·licituds del senyor X., així com de totes les altres sol·licituds presentades dins del termini que atorgava el Reial decret, l'any 1998, se n'havia efectuat una anàlisi i un estudi absolutament individualitzat de cadascuna, en ordre a comprovar si cada sol·licitant reunia els requisits exigits. Altrament, pel que fa als supòsits concrets objecte d'aquest informe, s'estava procedint, en la fase de recurs en la qual es troben, a la seva revisió per part dels tècnics del centre de seguretat i condicions de salut en el treball.»

Per tant, el Síndic va resoldre que la conclusió a la qual s'arribà era que els requisits que cal constatar que es donen en cada sol·licitant són els mateixos a tot l'Estat i que s'ha de comprovar que es compleixen cas per cas. Tota una altra cosa és que sigui diferent la forma en què a cada comunitat autònoma es comprova el compliment d'aquestes condicions per accedir a la certificació en cada supòsit, cosa que no pot suposar que els ciutadans siguin tractats de forma desigual, ja que els requisits necessaris per accedir a la certificació de formació equivalent són els mateixos per a tothom.

Per això, a la vista de l'esmentat informe, no s'observà cap actuació il·legítima del Departament de Treball que impedís l'exercici d'algun dret ni vulneració de drets fonamentals que pogués motivar la prossecució del present expedient.

Això no obstant, i com sigui que a l'interessat no li resolien el recurs que havia interposat, vam recordar finalment al Departament de Treball l'obligació de resoldre expressament l'esmentat recurs i que s'observessin les normes del procediment administratiu.

El darrer recordatori resta pendent de contestar.

3. ALTRES QÜESTIONS RELATIVES AL TREBALL

3.1. SALUT LABORAL I SINISTRALITAT

Els problemes de salut relacionats amb el treball són susceptibles de prevenció, com també ho és l'alta i preocupant sinistralitat, amb un nombre molt elevat i creixent de mortalitat per accidents laborals.

També són molt nombroses les malalties professionals de caràcter lleu amb baixa en el lloc de treball. Per això, cal continuar el desenvolupament de la política de seguretat i salut en el treball, d'acord amb la Llei de prevenció de riscos laborals, seguint les directrius consensuades amb els agents socials en el Pla de prevenció de riscos laborals de Catalunya, consolidant la col·laboració interdepartamental entre l'Administració laboral i la sanitària i desplegant per part de la darrera les unitats de salut laboral.

L'any 1999 es registraren 171.532 accidents de treball, dels quals 180 foren mortals, 1.666 van ser greus i 169.686 lleus.

No fa gaire, el conseller de Treball presentà un pla per frenar l'excessiu augment de la sinistralitat dels darrers tres anys, que ha passat de 122.626 l'any 1996 als 171.532 del 1999. L'esmentat pla, criticat com a insuficient per les centrals sindicals, posa l'èmfasi en la prevenció i la inspecció en les empreses de més accidents, com la construcció i les empreses de treball temporal com a conseqüència de ser els sectors amb més ma d'obra eventual.

Cal, doncs, debatre aquest problema en el Consell Català de Seguretat i Salut Laboral i prendre les accions immediates a fi de frenar-lo, com el Síndic ha demanat els darrers anys. Significativa és la darrera moció sobre salut i sinistralitat laborals (BOPC núm. 23, de 21 de febrer de 2000), per la qual el Parlament de Catalunya instà el Consell Executiu a:

«a) Revisar el Pla de prevenció de riscos laborals de Catalunya per adaptar-lo a la situació actual, mitjançant el procés de concertació amb i entre els agents socials i econòmics més representatius de Catalunya, i dotar-lo dels recursos econòmics necessaris per al seu desplegament.

b) Finalitzar el procés de constitució de tots els serveis de prevenció de la Generalitat amb la màxima celeritat possible i amb la dotació humana i el material adequats.

c) Elaborar el Pla d'inspecció sobre condicions de treball i salut laboral, amb la participació dels agents socials i econòmics, vetllant perquè faci atenció especialment als sectors amb un alt índex de sinistralitat laboral, al treball temporal i al sector de les empreses de treball temporal.»

3.2. RELACIONS LABORALS A CATALUNYA

L'elevat nombre de treballadors autònoms i de petites i mitjanes empreses a Catalunya comporta un marc de relacions laborals diferent de la resta de l'Estat, la qual cosa també es reflecteix en un índex d'atur més baix, més envelliment de la població, més necessitat de mà d'obra, més demanda de serveis i un índex de preus al consum més elevat, la qual cosa fa que hi hagi una pèrdua relativa del poder adquisitiu per part dels treballadors i pensionistes en general. Aquesta situació afecta el conjunt dels ciutadans de Catalunya, però especialment els sectors més febles de la societat.

Si bé la correcció dels desequilibris econòmics interterritorials de l'Estat, amb motiu de fer efectiu el principi de solidaritat, es realitza amb el Fons de compensació previst a l'article 158 de la Constitució Espanyola, el cas és que la realitat socioeconòmica de Catalunya continua evidenciant que cal un canvi en el sistema de finançament, que permeti una millor cohesió social.

Sens perjudici de no poder admetre a tràmit moltes queixes per tal com feien referència a qüestions jurídicoprivades entre empreses i treballadors, susceptibles d'interpretació judicial en el marc de diversos conflictes laborals, volem incidir en la labor, de més de set anys, del Tribunal Laboral de Catalunya que ha anat resolent extrajudicialment i àgil els conflictes que, de forma voluntària, hi han sotmès els treballadors i les empreses, o també quan així ho ha previst el conveni col·lectiu d'aplicació. Així, la majoria dels conflictes col·lectius sol·liciten des de fa temps la intervenció del tribunal, i en la majoria de casos les qüestions s'han resolt amb avinença, com també la majoria de procediments de desconvocàtoria de vaga, la qual cosa s'ha de considerar molt positiva, ja no tant pels dies de vaga estalviats, sinó per la confiança en l'agilitat i en la resolució dels conflictes pel tribunal i en el seu bon funcionament, recentment reglamentat per la resolució de 30 de juny de 1999 que, no cal dir-ho, alleugereix la jurisdicció social.

3.3. CONCILIACIÓ DE LA VIDA FAMILIAR I LABORAL DE LES PERSONES TREBALLADORES

Finalment, sens perjudici d'allò que s'indica en el capítol de pensions, en matèria de seguretat social, volem fer esment de la nova Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores (BOE núm. 266 de 6 de novembre de 1999 i núm. 271 de 12 de novembre de 1999), com a conseqüència, i així ho indica la seva exposició de motius, de la incorporació de la dona al mercat de treball, la qual cosa ha motivat un dels canvis més profunds d'aquest segle.

Això exigeix configurar un sistema que tingui presents les noves relacions socials sorgides i un nou model de

cooperació i responsabilitats que els poders públics han de fer efectiu en compliment dels mandats previstos als articles 9.2, 14 i 39.1 de la Constitució.

Així, la llei introdueix importants modificacions a la Llei de l'Estatut dels treballadors, a la Llei de seguretat social, de procediment laboral i de prevenció de riscos laborals.

Pel que fa al Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, que aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, modifica l'article 37 quant a permisos retribuïts amb motiu de mort, accident o malaltia greu o hospitalització de parents; la reducció de la jornada per motius familiars; la suspensió del contracte per maternitat, risc durant l'embaràs, adopció o acolliment (article 45); l'excedència per tenir cura de familiars (article 46); la suspensió amb reserva de lloc de treball, en el supòsit de part, adopció i acolliment s'amplien també els drets; la suspensió amb reserva de lloc de treball en el supòsit de risc durant l'embaràs (introduint-se un nou apartat a l'article 48) i es modifiquen, també, l'article 52 sobre l'extinció del contracte de treball, els articles 53 i 55 i es garanteix més la relació laboral durant l'embaràs o l'exercici del dret als permisos i excedències reconeguts als treballadors.

Altrament s'han modificat també els corresponents articles del Reial decret legislatiu 2/1995, de 7 d'abril que aprova el text refós de la Llei de procediment laboral, en relació, principalment, amb l'extinció dels contractes, permisos de lactància i reduccions de jornada per motius familiars, operant també les modificacions corresponents pel que fa a la protecció per maternitat a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.

Modificacions que acullen part dels nostres suggeriments adreçats, a través del Defensor del Poble, al Ministeri de Treball i Afers Socials, amb motiu, entre d'altres, de la queixa 1010/97 (vegeu al respecte el BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998, pàgines 21634 i 21635).

3.4. TREBALLADORS DISCAPACITATS

L'ocupació de persones discapacitades continua preocupant els poders públics, sobretot per la via de la promoció de mesures eficaces per inserir aquest col·lectiu al mercat de treball.

Però coneixent les dificultats d'accés al treball per part de qualsevol persona, amb taxes generals d'atur elevades, no és d'estranyar l'exponencial nivell d'atur entre els discapacitats.

L'any 1997 se signà un acord amb el Consell Estatal de Representants de Minusvàlids sobre el Pla de mesures urgents per a la promoció de l'ocupació de les persones amb discapacitat, que fou desplegat amb la Llei d'acompanyament als pressupostos de 1998 i amb uns augments substancials de la dotació pressupostària.

Sens perjudici de les bonificacions de les quotes empresarials a la Seguretat Social a les empreses que contractin persones discapacitades en les diferents modalitats contractuals existents, i de les subvencions destinades a la promoció de l'ocupació d'aquestes persones, con-

tinua essent difícil de complir la quota de reserva del 2% a favor dels treballadors discapacitats en les empreses públiques i privades, d'acord amb allò que preveu l'article 38 de la Llei 13/1982, de 7 d'abril, sobre integració social dels minusvàlids (LISMI).

Això no obstant, malgrat haver-se modificat l'esmentat article 38 de la LISMI, introduint-hi la possibilitat que els empresaris obligats a la quota de reserva puguin substituir-la amb l'aplicació de mesures alternatives al compliment de l'esmentada quota, fins ara no se n'ha via regulat el contingut.

Just abans de tancar aquest Informe, el Reial decret 27/2000, de 14 de gener, ha articulat les mesures excepcionals per les quals, amb caràcter alternatiu, poden optar les empreses obligades a disposar en el treball d'un 2% de treballadors desocupats discapacitats.

Així s'implica l'Institut Nacional d'Ocupació i els serveis d'ocupació públics de les comunitats autònomes a emetre certificació sobre la inexistència de demandants d'ocupació, amb menció expressa de les ocupacions sol·licitades.

Si transcorregut el termini de dos mesos el servei d'ocupació públic competent no emet la referida certificació, s'entendrà que hi concorre la causa d'excepcionalitat que justifica l'opció de les mesures substitutòries.

Les mesures alternatives que les empreses podran aplicar són contractes mercantils o civils amb un centre especial d'ocupació o amb un treballador autònom discapacitat, per al subministrament de primeres matèries, maquinària o altres per al normal exercici de l'activitat de l'empresa o per a la prestació de serveis externs i accessoris.

També es poden fer donacions de caràcter monetari per al desenvolupament d'activitats d'inserció laboral i de creació d'ocupació de persones amb discapacitat, quan l'entitat beneficiària de les dites accions de col·laboració sigui una fundació o una associació d'utilitat pública que, entre altres objectes, persegueixi la formació professional, la inserció laboral o la creació d'ocupació a favor dels minusvàlids.

Així doncs, el Síndic de Greuges espera que amb aquestes mesures es pugui fer un pas endavant per la protecció dels discapacitats aturats.

A banda de la discriminació que pateixen, les persones discapacitades han de superar, ja no les tradicionals barres físiques, sinó també les psicossocials, en relació amb la societat, els dèficits educatius, formatius i culturals.

Així doncs, a partir de l'anàlisi de la realitat, tant els poders públics com la iniciativa privada han de prendre mesures i iniciar actuacions amb el compromís dels agents socials, econòmics i dels mateixos discapacitats.

L'especial sensibilitat en la manca d'actuar, però, no fou prevista en la queixa núm. 2351/99, amb motiu de la signatura del IV Conveni col·lectiu de Tallers per a Disminuïts Psíquics de Catalunya, quan va regular el contingut econòmic del plus d'antiguitat de manera

diferent per al personal disminuït que per a la resta de personal.

Arran d'aquesta queixa, el Síndic va demanar al Departament de Treball que valorés, en tràmit de control de legalitat del conveni, les possibles il·legalitats pel possible atemptat al principi de no discriminació (art. 14 CE i 4 i 17 de l'ET) i abans de procedir al registre, dipòsit i publicació del conveni (vegeu la queixa núm. 2351/99).

Queixa núm. 2351/99

Discriminació a treballadors disminuïts en un conveni col·lectiu

La Coordinadora de Tallers per a Minusvàlids Psíquics de Catalunya s'adreçà al Síndic queixant-se que l'article 14 del conveni de tallers signat per la patronal (APPS, Associació Empresarial d'Economia Social) i els sindicats CCOO i UGT discriminava els treballadors disminuïts respecte a la resta dels treballadors. Així, denuncià la poca sensibilitat de la patronal i els sindicats signants del conveni.

Verificat l'esmentat conveni, certament, a l'article 14 denunciat, s'observà una presumpta discriminació en el plus d'antiguitat, per la qual cosa el Síndic ho posà en coneixement del Departament de Treball, a fi que la Direcció General de Relacions Laborals efectués el pertinent control de legalitat i resolgués de conformitat sobre les possibles il·legalitats en relació amb la legislació vigent.

El Departament de Treball correspongué a la sol·licitud i informà que la Direcció General de Relacions Laborals hauria iniciat el control de legalitat, dintre dels 10 dies de tramitació, d'acord amb l'article 40.3 de l'Estatut dels Treballadors, en relació amb l'article 42.4 de la Llei 30/1992, modificada per la Llei 4/1999.

Dintre del tràmit de control de legalitat d'aquest conveni, a més de l'article 14 denunciat per la Coordinadora, s'havia considerat convenient examinar també la possible impugnació dels articles 4,7 i 15, com es desprèn del tràmit d'audiència i requeriment que efectuà la Direcció General de Relacions Laborals a l'esmentada coordinadora.

Així doncs, havent-se donat audiència tant a les parts signants del conveni com a la part denunciante, per tal que poguessin al·legar el que consideressin oportú, i convocades, segons escrit de l'esmentada Direcció General, per tractar possibles infraccions dels articles 14, 4, 7 i 15, el Síndic va entendre que, iniciat el tràmit de control de legalitat i oberta la impugnació del conveni, s'havia resolt el problema objecte de la queixa, per la qual cosa es va donar per tancada aquesta actuació.

Al fer el seguiment d'aquesta actuació se'ns ha informat que només s'han inscrit i publicat els increments salarials pels anys 1997, 1998 i 1999 pels tallers de disminuïts psíquics de Catalunya amb el caràcter de pacte extraestatutari.

4. SEGURETAT SOCIAL

4.1. PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT PER A L'ANY 2000

La continuïtat, en termes generals, de les línies de la política pressupostària de 1998, tot i mantenir el procés de reducció del dèficit públic iniciat fa anys, millora la provisió de prestacions públiques i es continua posant èmfasi en matèria de foment de l'ocupació —la despesa de l'atur és menor que l'any anterior i absorbeix 1,3 bilions de pessetes (un 1% menys).

Cal destacar també la importància de les polítiques actives, amb dotacions a les bonificacions a la seguretat social derivades de mesures de suport a la contractació i als programes de formació ocupacional per a determinats col·lectius i, especialment, els recursos destinats a la reinserció dels aturats de més de 45 anys, amb 50.000 milions de pessetes; a totes aquestes polítiques hem fet esment a l'apartat 2.1. També la Llei de mesures fiscals, administratives i d'ordre social augmenta les bonificacions a les quotes de la seguretat social per a la contractació de majors de 45 anys, aturats de llarga durada o dones. Rebaixa de cinc a quatre anys la prescripció del reintegrament de prestacions socials i prenen el nom de «pensions de jubilació» les d'invalidesa no contributives quan el beneficiari compleix 65 anys.

El nucli fonamental de la despesa, però, el constitueixen les pensions, les quals, amb un import de 9,3 bilions de pessetes concentren el 27% de la despesa total i creixen un 5,5% amb motiu de l'augment del nombre de pensionistes i la revaloració de les pensions.

També augmenta l'assistència sanitària (4,5 bilions), la qual experimenta un creixement del 8% en relació amb l'any passat; més de la meitat d'aquest pressupost és gestionat per les entitats gestores de les comunitats autònomes amb competències transferides, com és el cas de Catalunya.

S'assenyala com a límit a percebre de les pensions públiques durant l'any 2000 la quantia de 303.960 pessetes mensuals o de 4.255.440 pessetes anuals, amb un màxim de la base de cotització en cada un dels règims de la seguretat social de 407.790 pessetes mensuals.

Les pensions contributives es revaloren un 2% i les no contributives es fixen per un beneficiari en 563.570 pessetes íntegres anuals i per dos beneficiaris en 940.296 pessetes.

El reconeixement dels complements per a les pensions inferiors a la mínima en el sistema de la seguretat social es produiran per als pensionistes que no perceben ingressos de capital o treball o que, percebent-ne, no passen de 861.941 pessetes l'any.

Les pensions de l'extingida assegurança obligatòria de vellesa i invalidesa queden fixades, en còmput anual, en 593.600 pessetes.

Les quanties mínimes de les pensions de la modalitat contributiva per a l'any 2000 són les següents:

Jubilació del titular amb 65 anys amb cònjuge a càrrec 938.100 pessetes any, i sense cònjuge a càrrec, 839.860 pessetes any, com la de viduïtat amb 65 anys.

Aquestes són, en part, les prestacions socials «suficients» per definició constitucional que garanteixen els poders públics, com a mínimes, durant la tercera edat i en el marc del sistema públic de pensions.

Aquest sistema públic complirà el centenari l'any 2000, fill com és de la primera llei de protecció social, del 30 de gener de 1900 (Llei d'accidents de treball a la indústria) i que fou l'embrió del sistema de seguretat social creat amb la Llei de 1967, per acabar en un sistema universal, d'acord amb allò que preveu l'article 41 de la CE, que protegeix les necessitats socials.

Evolucionant cap a la consolidació i el manteniment, aquest sistema ha introduït mesures restrictives per als pensionistes amb la finalitat d'adequar-se al Pacte de Toledo de l'any 1995, que pretén que els pensionistes puguin seguir percebent les pensions de jubilació, tal com venen fent des de l'any 1921, amb la regulació del «retir obrer».

Sistemes i quanties de les pensions han estat criticats en diverses queixes, però el Síndic no hi ha observat cap irregularitat de l'entitat gestora de l'Institut Nacional de Seguretat Social, la qual cosa ha portat a informar els ciutadans sobre la legislació aplicable en matèria de pensions (vegeu queixa núm. 2497/99).

Hi ha hagut queixes, però, que han requerit la intervenció d'organismes estrangers, en virtut de l'aplicació de convenis internacionals de seguretat social, com és el cas de la queixa 868/98, on intervingué el Síndic sol·licitant la col·laboració del Defensor del Poble de la República Argentina, a fi que l'organisme de la seguretat social argentí correspongués, d'acord amb els termes del conveni, a l'entitat gestora espanyola.

Queixa núm. 2497/99

Denegació d'augment d'increment de la pensió

El promotor d'aquesta queixa s'adreça al Síndic exposant la seva situació en relació amb la pensió d'incapacitat total permanent, que percep de la Seguretat Social. L'interessat indicava que havia sol·licitat un increment del 20% de la base reguladora de la pensió que percep, amb motiu d'haver complert 55 anys.

L'Institut Nacional de la Seguretat Social li denegà l'esmentat increment i per això s'adreça al Síndic.

Sens perjudici d'indicar a l'interessat la conveniència d'interposar la reclamació prèvia a la via jurisdiccional social, com també la demanda corresponent, el Síndic va haver d'informar l'afectat que el Decret 1646/1972, de 23 de juny, que aplica la Llei 24/1972, de 21 de juny, en matèria de prestacions, reconeix el dret a l'increment del 20% de la pensió per incapacitat permanent total als treballadors declarats en aquesta situació a partir de l'1 de juliol de 1972, però l'esmentat dret no és aplicable a situacions anteriors, amb caràcter retroactiu.

Per això, sens perjudici del que s'ha indicat, vam trametre la queixa, per raó de competència, al Defensor del Poble, per tal d'estudiar-la.

En aquest moment no se n'ha rebut resposta.

Queixa núm. 868/98

Dificultats per obtenir la pensió d'incapacitat permanent i, actualment, de jubilació, a través del conveni de seguretat social hispano-argentí

El senyor X. s'adreçà al Síndic exposant el problema que tenia per la impossibilitat de percebre la pensió d'invalidesa i, actualment, de jubilació, en aplicació del conveni hispanoargentí en matèria de seguretat social.

La queixa fou tramesa, per raó de competència, al Defensor del Poble, el qual investigà els períodes treballats per l'interessat a la República Argentina entre els anys 1960 i 1989.

La Direcció Provincial de l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) efectuà l'enllaç corresponent amb l'organisme argentí de seguretat social, l'Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Aquesta petició d'enllaç ha estat reiterada en diverses ocasions durant els anys 1997, 1998 i 1999, sense haver-ne rebut resposta.

La seguretat social espanyola hagué d'extingir el subsidi d'invalidesa provisional de l'afectat l'any 1997, per haver vençut el termini de sis anys.

Com que no podia accedir a un prestació d'incapacitat permanent absoluta a Espanya, per manca de període mínim de cotització exigible, l'interessat va ser informat que tan bon punt l'organisme argentí certifiqués les cotitzacions en aquell país es procediria a revisar el seu expedient.

Com sigui que la tardança a reconèixer la pensió d'incapacitat o jubilació no era imputable a l'INSS, sinó a l'organisme de seguretat social argentí, el Defensor del Poble hagué de finalitzar les seves actuacions, per tal com el seu abast competencial exclou els organismes estrangers, no sense abans haver-ne informat l'afectat adreçant-lo a la Conselleria Laboral de l'ambaixada d'Espanya a l'Argentina a l'objecte que s'interessés pel tràmit i resolució de l'expedient.

Atès que l'interessat s'adreçà de nou al Síndic indicant-li la no resolució del seu problema, en virtut del conveni de cooperació interinstitucional signat pel Síndic de Greuges i el Defensor del Poble de la Nació de la República Argentina, vam trametre la queixa a l'esmentada institució argentina per tal que intercedís en l'esmentat assumpte.

La citada institució ha investigat el cas i ha correspost al Síndic i a l'afectat enviant els darrers requeriments de l'ANSES a l'INSS, en relació amb la documentació necessària per acreditar la incapacitat de l'afectat i sobre la modificació de l'expedient, per atendre la seva actual petició de jubilació.

L'esmentat expedient resta pendent de la informació que ha de proporcionar l'interessat, el qual es troba actualment a la República Argentina.

4.2. PROTECCIÓ A LA FAMÍLIA

La família, element essencial de la societat, té dret a una protecció social, econòmica i jurídica prevista a l'article 39 de la CE, que enguany s'ha vist reforçada amb

la Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores.

Sens perjudici d'allò que s'ha indicat pel que fa a matèria laboral, aquesta llei ha modificat també l'acció protectora del sistema de seguretat social i ha transposat a la legislació espanyola les directives marcades per la normativa internacional i comunitària sobre la maternitat i la paternitat (directives del Consell 92/85/CEE, de 19 d'octubre) i sobre els permisos parentals (96/34CEE). També s'ha modificat el Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la seguretat social (LGSS).

La novetat més important és la creació d'una nova prestació dins del sistema protector, la de risc durant l'embaràs, amb la finalitat de protegir la salut de la dona treballadora embarassada.

Així es modifica l'article 38.c) del text refós de la LGSS i la prestació de risc durant l'embaràs s'afegeix a les econòmiques ja reconegudes d'incapacitat temporal; maternitat; invalidesa, en les modalitats contributiva i no contributiva; desocupació contributiva i assistencial.

Es modifiquen l'article 106, pel que fa a la durada i obligació de cotitzar en la situació de risc, i també els articles 133 bis, 134 i 135.

Perquè no recaiguin sobre els empresaris els costos socials dels permisos, es preveuen reduccions en les cotitzacions empresarials a la seguretat social per contingències comunes, sempre que interinament es contractin desocupats per substituir el treballador o la treballadora durant els períodes de descans per maternitat, adopció i acolliment.

Altrament, poc abans de finalitzar la redacció d'aquest informe i recollint consideracions formulades en determinats suggeriments del Síndic, en el marc de la protecció a la família s'ha publicat recentment el Reial decret-llei 1/2000, de 14 de gener, sobre determinades mesures de millora de la protecció familiar de la seguretat social, que augmenten les prestacions econòmiques i revisen, amb retroactivitat a 1 de gener de 1999, les assignacions per fill a càrrec menor de 18 anys.

Això implicarà dotar les citades assignacions econòmiques d'una major eficàcia protectora, dins dels objectius i orientacions de suport a la família.

També es modifica el contingut protector de les prestacions familiars a càrrec de la seguretat social per mitjà de dues noves prestacions de pagament únic adreçades al naixement del tercer fill i posteriors i en cas de part múltiple.

L'import de l'assignació per fill a càrrec menor de 18 anys queda en 48.420 pessetes l'any i en 96.780 pessetes l'any si el fill és minusvàlid en un grau igual o superior al 33%.

La prestació econòmica per cada fill nascut, a partir del tercer, és de 75.000 pessetes i la de part múltiple de dos fills igual a quatre vegades el salari mínim; la de tres fills, vuit vegades, quatre fills o més, dotze vegades el salari mínim interprofessional.

Tot i ser innovadores, aquestes mesures i millores encara són molt minses si les comparem amb les d'altres països de la Unió Europea.

Aquestes millores, però, no podran afectar ja les persones que es van dedicar de ple a la família i a la cura dels fills, abans de la integració de la dona al mercat de treball –objecte de la queixa que reflecteix l'expedient núm. 3392/99, que exposa vicissituds de les mestresses de casa de la postguerra civil espanyola.

Hem d'indicar en aquest sentit l'incompliment del Govern de l'Estat en relació amb allò que preveïa la disposició addicional primera de la Llei 24/1997, de 15 de juliol, de consolidació i racionalització del sistema de la Seguretat Social, per tal com no s'ha previst la inclusió en el règim especial d'autònoms dels qui treballen en la cura de la pròpia llar i no estan emparats per d'altres prestacions contributives (Llei 24/1997, BOE núm. 169, de 16 de juliol de 1997).

Així, si en el treball s'ha corregit, almenys jurídicament, la discriminació que la dona patia, això no ens ha de fer oblidar les consideracions en relació amb les mestresses de casa i la seva llibertat, també actual, d'opció pel tipus de treball, remunerat o no, i de protecció més primària i bàsica com en el medi familiar i de la llar. El Síndic ha reflectit aquesta qüestió en els seus informes al Parlament, i ha advertit els poders públics de les necessitats corresponents.

Això no obstant, el legislador ha anat corregint altres aspectes a fi de protegir i atendre els nadons, biològics o adoptats, igual com els permisos de lactància no maternals. Darrerament, la Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les dones treballadores n'és l'exponent més actualitzat, pel que fa als drets del pare i la mare quant a la cura de la família, tant de descendents com d'ascendents.

Això no obstant, el Ministeri de Treball i Afers Socials no ha protegit especialment, encara, el treball domèstic al qual fem referència, ni els drets de la persona que l'executa, per la qual cosa hem de demanar als poders públics la màxima implicació en el desplegament dels articles 35, 39, 40 i 41 de la CE.

Altrament, pel que fa a la protecció social i a la família, el legislador ja va recollir el principi rector de la política social i econòmica previst a l'article 39 de la CE, en les prestacions de protecció per tenir fills a càrrec, les quals consisteixen en una assignació econòmica, en les modalitats contributiva i no contributiva, per cada fill menor de 18 anys o afectat per una disminució de grau igual o superior al 65%, a càrrec del beneficiari i amb independència de la naturalesa de la filiació, com també la consideració com a període de cotització efectiva del primer any, amb reserva de lloc de treball, del període d'excedència de què els treballadors disposin per atendre cada fill.

Queixa núm. 3392/99

Mestresses de casa i jubilació

La interessada s'adreça al Síndic per exposar el cas de les mestresses de casa dels anys de la postguerra, que

tingueren fills i que no pogueren treballar ni afiliar-se a la Seguretat Social per poder gaudir en la vellesa d'una pensió contributiva de la Seguretat Social.

Sens perjudici de no poder admetre a tràmit la queixa, per tal com no denunciava cap irregularitat de l'Administració, vam haver de correspondre a la interessada –la qual feia una reflexió intel·ligent sobre la problemàtica– amb l'intent d'ajudar-la a buscar solucions per a aquestes persones que han estat, en part, en l'oblit dels poders públics.

Certament, la preocupació de la interessada ha estat objecte d'anàlisi i consideració del Síndic, en diverses ocasions i reflectida en diversos informes al Parlament de Catalunya.

Malgrat haver aconseguit actualment una certa igualtat d'oportunitats de la dona en el mercat del treball, malgrat que persisteixen discriminacions de fet, sobretot en les relacions de treball, no s'ha reconegut encara el treball de les mestresses de casa.

Tanmateix, com s'indicà a la interessada, s'ha oblidat el treball de la dona a casa, en l'atenció dels fills, la família i la llar, on treballa sense protecció, remuneració, ni previsió.

Les persones que l'1 de gener de 1967 tinguessin cobert el període de cotització de 1.800 dies o, en defecte d'aquest requisit, figuressin afiliades a l'extingit Retiro Obrero, tindrien dret, com se sap a una pensió de jubilació SOVI, en quantia per a l'any 2000 de 593.600 pessetes anuals.

Així mateix, en el cas de les persones sense suficient carència de cotització a la Seguretat Social o no hi hagin cotitzat mai, ja l'any 1990 el legislador va preveure el sistema no contributiu de pensions, responent a l'imperatiu constitucional que exigeix als poders públics un règim públic de seguretat social per a tots els ciutadans i que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients, en les situacions de necessitat, previstos a l'article 41 i 50 de la CE.

Les esmentades pensions de jubilació o invalidesa, però, només les poden percebre les persones que no disposen de rendes o ingressos suficients, computables per unitat econòmica i de convivència, quantificada per a l'any 1999 en 531.370 pessetes anuals, amb catorze pagues, i per a l'any 2000, per un beneficiari 563.570 pessetes, i per dos beneficiaris 940.296 pessetes integres anuals.

Per això, sens perjudici que el Síndic segueixi insistint als poders públics respecte a la problemàtica objecte d'aquesta queixa, vam correspondre a l'escrit de la interessada tot recordant-li que en el criteri dels diferents legisladors s'insisteix en les possibilitats de seguir ampliant les ajudes i prestacions per a les persones objecte de la present queixa.

4.3. LA GESTIÓ I ATENCIÓ ALS CIUTADANS PER PART DE LA TRESORERIA GENERAL DE LA SEGURETAT SOCIAL

Malgrat haver-se desplegat el Reglament general de recaptació dels recursos del sistema de la Seguretat Social i sobre cotització i liquidació de drets de la Seguretat Social, amb la corresponent modificació de la regula-

ció d'aspectes que havien ocasionat disfuncions, sobretot en matèria d'ajornaments, moratòries i fraccionaments dels deutes amb la Seguretat Social, hem continuat rebent queixes sobre la gestió recaptatòria en l'àmbit de la seguretat social regulat pel Reial decret 1637/1995, de 6 d'octubre.

Les mancances en l'actuació d'alguns funcionaris de les oficines de la Tresoreria de la Seguretat Social, motivaren la intervenció del Síndic i la del Defensor del Poble, a fi de corregir les disfuncions explicitades a la queixa 1319/99.

Altrament, la disposició addicional segona de la Llei 24/1997, de 15 de juliol, atengué una recomanació del Síndic, a través del Defensor del Poble, pel que fa a la regulació de l'enquadrament dels socis treballadors i administradors de les societats mercantils capitalistes, dins del sistema de la seguretat social. Això no obstant, l'esmentada regulació sobre l'enquadrament dels membres dels consells d'administració de les societats ha estat, una vegada més, una de les qüestions més caracteritzades per la inseguretat jurídica de l'ordenament jurídic de la seguretat social.

El Govern, amb la Llei d'acompanyament dels Pressupostos per a l'any 1998 (Llei 66/1997, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social), vertader calaix de sastre, preveïé solucions, però va crear més incerteses en incloure al règim especial d'autònoms (RETA) els directius nomenats consellers de les societats en la qual prestaven l'activitat.

A partir de l'1 de gener de 1999 la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social tornà a modificar –amb una nova redacció de l'article 97– la Llei general de la seguretat social, i hi aclarí que serien inclosos al RETA els consellers revestits del control efectiu i directe de la societat (per mitjà d'accions o participacions de la meitat del capital social).

D'altra banda, s'enquadren al règim general els treballadors socis que, malgrat formar part de l'administració de la societat, no hi tenen funcions de direcció i gerència ni tampoc, doncs, el control.

Amb la nova normativa, els membres dels consells d'administració que no tinguin el control de la societat tornen a enquadrar-se al règim general, exclosos de la protecció per desocupació i dels fons de garantia salarial, perquè la doctrina jurisprudencial entén que la remuneració que perceben no encaixa en el concepte de salari.

Altrament, els consellers que ni tenen control de la societat ni exerceixen funcions de direcció i gerència tenen dret a les prestacions per desocupació i del fons de garantia salarial.

L'esmentada Llei 66/1997 disposà que els canvis d'enquadrament s'havien d'efectuar en el termini d'un any, a fi de comunicar i regularitzar la situació amb l'Administració.

La Llei 50/1998 concedí un termini de tres mesos si persistien les circumstàncies de canvi d'enquadrament i que els efectes es farien retroactius a l'1 de gener de 1998.

Malgrat la claredat i millora de l'esmentat enquadrament dels consellers de les societats mercantils de capital, mitjançant la nova Llei 50/1998, de 30 de desembre, persisteixen els problemes per les persones afectades.

Avui se'ls exigeix, segons les circumstàncies, l'enquadrament en el règim general i la retroactivitat a l 1 de gener de 1998: això significa per als afectats l'ingrés de més de dos milions de pessetes, contra la qual cosa se senten indefensos i decebuts per uns errors no imputables a ells.

Això no obstant, es va tractar de beneficiar els treballadors afectats, la qual cosa no vol dir que no s'hagin produït alguns problemes, cosa que ha implicat que la Tresoreria General de la Seguretat Social hagi adoptat les mesures necessàries per causar el mínim de dificultats administratives i perjudicis econòmics als interessats (vegeu al respecte la queixa núm. 450/99).

Queixa núm. 1319/99

Incorrecta atenció al públic per part dels funcionaris d'una oficina de la Tresoreria General de la Seguretat Social

La interessada s'adreçà al Síndic amb motiu del comportament rebut dels funcionaris d'una oficina de la Tresoreria General de la Seguretat Social.

Segons la queixa plantejada, no li volien segellar uns documents sobre liquidació de quotes el darrer dia per presentar-los, aduint error formal. També denunciava la forma incorrecta i prepotent en el tracte rebut.

Per raons de competència, vam trametre la queixa al Defensor del Poble, el qual sol·licità un informe a la Direcció Provincial de la Tresoreria General de la Seguretat Social, la qual advertí l'esmentada oficina del deure d'atendre el públic amb la màxima deferència i respecte, malgrat que fos fora de l'horari d'atenció al públic i que s'havia d'admetre qualsevol documentació presentada pels ciutadans, sens perjudici dels requeriments de correcció de les deficiències o reclamacions que hagin de sol·licitar-se.

També es féu constar la queixa de l'afectada en el llibre de queixes i suggeriments de l'esmentada oficina.

Conseqüentment, adoptades les mesures necessàries tendents a corregir les deficiències observades, es donaren per finalitzades les investigacions iniciades pel Defensor del Poble, la qual cosa es comunicà a l'afectada.

Queixa núm. 450/99

Enquadrament dels treballadors i administradors de societats mercantils a la Seguretat Social

La promotora s'adreçà al Síndic queixant-se de la problemàtica sobre l'enquadrament dels treballadors i administradors de societats mercantils capitalistes en el sistema de seguretat social, amb motiu de les modificacions operades per la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, les

quals tornaren a modificar la normativa fins llavors vigent.

Ateses les competències del Síndic, vam trametre la present queixa al Defensor del Poble indicant-li que, certament, l'any 1994 es va fer enquadrar els afectats objecte de la queixa al RETA (Règim Especial de Treballadors Autònoms), i la disposició addicional 43a de la Llei 66/1997, de 30 de desembre, va introduir modificacions a la Llei general de la seguretat social (LGSS). Amb motiu de la Llei 50/1988, de 30 de desembre, mesures fiscals, administratives i d'ordre social, es tornà a modificar la normativa sobre el camp d'aplicació del règim general, i els afectats foren enquadrats en l'esmentat règim amb efecte retroactiu a l'1 de gener de 1998.

Els interessats disposaven d'un termini de tres mesos, des de l'entrada en vigor de l'esmentada llei, per regular la seva situació, la qual cosa els produïa desconcert i indefensió.

En conseqüència, aquells administradors que, en virtut d'allò que disposava la normativa anterior, s'haguessin donat d'alta al RETA, com és el cas dels interessats, si ara estan inclosos en les lletres a) i k) de l'apartat 2 de l'article 97, de la LGSS, havien de tornar a donar-se d'alta en el règim general amb efecte de l'1 de gener de 1998.

El Defensor del Poble correspongué al Síndic i als afectats comunicant que la Direcció General d'Ordenació de la Seguretat Social del Ministeri de Treball i Afers Socials havia emès un informe detallat, en el qual, s'exposaven les causes que havien justificat els canvis efectuats, en matèria d'enquadrament en el sistema de la seguretat social dels socis treballadors, administradors i determinats treballadors de societats mercantils capitalistes, per les lleis 66/1997, de 30 de desembre, i 50/1998, de 30 de desembre, ambdues de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social.

Així mateix, s'assenyalà que, en funció d'allò que preveu l'esmentada Llei 50/1998, els treballadors que estaven mal enquadrats i que han hagut de sol·licitar l'alta en algun altre règim, bàsicament ho han estat en el general, tot considerant que aquest, a més a més de ser el més demandat pels interessats, era més favorable que el règim especial dels treballadors autònoms, ja que té una acció protectora més completa, la qual cosa també s'ha tingut en compte a l'hora de determinar l'efecte retroactiu del canvi de règim a l'1 de gener de 1998.

Igualment, s'ha valorat com a factor positiu per mantenir aquesta data el fet que, amb anterioritat, el més habitual hauria estat la inclusió en el règim general de gairebé tots els col·lectius afectats per la nova normativa, per la qual cosa no semblava lògic tenir un any de cotització intermèdia al règim especial dels treballadors autònoms, precedit i seguit de cotització a l'indicat règim general.

Quant al termini de tres mesos concedit des de l'entrada en vigor de la Llei 50/1998, a l'efecte que els interessats regulin la seva situació i ingressin les quotes corresponents, se significà que a l'esmentat termini cal afegir-hi el d'un any previst a la Llei 66/1997, ja que les

persones que durant l'any 1998 no van ser incloses en el règim corresponent i després de l'entrada en vigor de la Llei 50/1998 seguien en un règim indegut, tindrien un termini suplementari de tres mesos per efectuar el canvi. Altres persones no afectades per la situació exposada, efectivament, només han disposat del termini de tres mesos, el qual pot considerar-se suficient, ja que un termini més gran hauria suposat perllongar indefinidament l'aplicació de la nova normativa, en matèria d'enquadrament.

Per últim, s'assenyala que els defectes d'informació o d'algun altre tipus que s'hagin pogut ocasionar a les persones afectades, així com la inexistència de normes d'aplicació i desenvolupament del ja anomenat article 34 de la Llei 50/1988, s'han resolt amb les respostes que s'han anat donant a les diferents consultes formulades pels interessats, tant per la mateixa direcció general com per la Tresoreria General de la Seguretat Social, la qual ha dictat diferents circulars amb els criteris interpretatius adoptats.

4.4. UNIONS NO MATRIMONIALS I PENSIONS

Diverses han estat les actuacions del Síndic en diferents anys, sobre el reconeixement de determinats efectes jurídics a les unions de fet, per tal d'atorgar-los un estatus jurídic similar a la dels cònjuges, sempre que mantinguessin una relació d'afectivitat anàloga a la del matrimoni.

La denegació actual de la pensió de viduïtat a parelles de fet, com és el cas de la queixa 3363/98 segueix sent objecte de preocupació pel Síndic i coneixent la voluntat política d'esmenar-ho, cal que els poders públics hi donin un impuls definitiu al respecte.

Això no obstant, la parella de fet no matrimonial entre un home i una dona, com és el cas objecte de l'esmentada queixa, quant als efectes personals i patrimonials, no es pot considerar una situació equivalent al matrimoni i, per tant, no s'hi poden aplicar automàticament les normes que regulen les relacions entre cònjuges; per ara no hi ha cap regulació legal en aquest respecte, i els efectes jurídics seran els que convinguin les parts, subjectes a la legislació vigent en cada moment.

Avui, a Catalunya la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella, regula altres formes de convivència extramatrimonials però ajustant les conseqüències de l'esmentada regulació al marc competencial autonòmic, excloent, per tant, les qüestions relatives al dret penal, laboral i de seguretat social.

Pel que fa als efectes respecte a tercers, i com ja s'ha indicat, des de l'any 1992, d'acord amb una sentència del Tribunal Constitucional, s'equiparà cònjuge a «convivència estable», per al cas de subrogar-se en els drets i obligacions derivades dels contractes d'arrendament, i es declarà inconstitucional l'article 58 de la Llei d'arrendaments urbans (LAU), ja que els poders públics estan obligats a protegir la família, amb independència, en aquest cas, del vincle matrimonial; i essent la finalitat de la llei la continuïtat en l'ús de l'habitatge familiar, no es podia justificar la desigualtat de tracte que derivava de l'article 58 de la LAU, posteriorment mo-

dificat i ara ja regulat pel que fa a subrogació extra-matrimonial.

Això no obstant, pel que fa a la pensió de viduïtat, el Síndic de Greuges en diferents informes al Parlament de Catalunya i recomanacions a l'antic Ministeri de Treball i Seguretat Social subratllà i reiterà la necessitat de regular els efectes de les unions de fet, la qual cosa encara no s'ha resolt. En aquest sentit, cal recordar la proposició de llei orgànica de contracte d'unió civil presentada pel Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats, la qual proposa regular el contracte d'unió civil esmentat i pretén modificar moltes lleis en aquest respecte, entre altres el text refós de la Llei de la seguretat social i de classes passives, per tal de considerar beneficiari de la pensió de viduïtat, amb determinades condicions (tres anys de convivència i tenir drets successoris) el supervivent de la unió civil en les mateixes condicions que el vidu o vídua.

Mentrestant, però, el Tribunal Constitucional, des de l'any 1990, no ha apreciat desigualtat ni ha trobat contrari a la Constitució Espanyola que la legislació de la seguretat social exigeixi vincle matrimonial per accedir al dret a la pensió de viduïtat.

Sens perjudici d'altres sentències del Tribunal Constitucional en el mateix sentit, el cas és que el mateix Tribunal Constitucional ha recomanat que el legislador estengui la protecció per viduïtat a les unions estables de fet (vegeu la STC del Ple núm. 184/1990 i la STC 66/1994, de 28 de febrer de 1994, sala 2a), la qual, però, cal regular.

Altrament, el Síndic de Greuges s'ha preocupat per la diversa problemàtica de les pensions de viduïtat de la seguretat social, ha iniciat diverses actuacions d'ofici en aquesta matèria i recomanat diverses correccions de la normativa vigent sobre els requisits que s'exigeixen i sobre la necessitat d'una pensió no contributiva de viduïtat. Tot i que aquesta darrera pensió no s'ha regulat, s'han adoptat en l'àmbit de l'acció social, competència de la Generalitat i, concretament, en la renda mínima d'inserció, les mesures de protecció necessàries per a les famílies monoparentals que no tinguin recursos econòmics suficients.

Queixa núm. 3363/98

Denegació de pensió de viduïtat a parella de fet durant 22 anys

La promotora s'adreçà al Síndic exposant que havia estat convivint amb la seva parella durant 22 anys. Amb motiu de la mort del seu company, havia sol·licitat la pensió de viduïtat a l'Institut Nacional de la Seguretat Social, que la hi va denegar. També interposà demanda davant del jutjat social, el qual resolgué denegar-li la pensió, per tal com no havia contret matrimoni i el causant, per tant, no era el seu cònjuge.

Estudiat aquest problema, el qual fa molts anys que preocupa el Síndic de Greuges, malgrat la reconeguda ineficàcia, davant dels poders públics, pel que fa a la regulació d'una pensió de viduïtat derivada de la convivència *more uxorio* o de «parella de fet», no vam poder admetre a tràmit la queixa, pel fet de ser qüestió

judicada. Això no obstant, vam reiterar al Defensor del Poble l'esmentat problema bo i informant la interessada que l'evidència de les unions estables no matrimonials, amb capacitat de generar determinats efectes jurídics, ha estat reconeguda des de fa temps per la legislació en alguns àmbits del dret.

Així, en el dret penal, pel que fa a les circumstàncies que poden agreujar o atenuar la responsabilitat, són equiparables les del cònjuge a les de la «persona lligada de forma permanent per anàloga relació d'afectivitat».

L'esmentada equiparació també es projecta en altres àmbits del dret, ja sia en matèria de dret d'asil, d'*habeas corpus*, d'adopció, de recusació judicial, d'arrendaments urbans, etc.

Això no obstant, el Síndic hagué de lamentar haver d'informar la interessada de la manca de regulació de la seva situació per generar conseqüències jurídiques, com les de la pensió de viduïtat, fins que la proposició de llei orgànica presentada pel Grup Popular al Congrés dels Diputats pugui finalment regular-ho, sens perjudici de la retroactivitat i transitorietat que s'hi pugui establir, per tal d'afectar o no la seva situació.

D'altra banda, com que l'objecte de la queixa afectava un àmbit de l'activitat pública competència de l'Administració de l'Estat, d'acord amb allò que estableixen els articles 1 i 4 de la Llei de Catalunya 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, es va trametre la queixa al Defensor del Poble per tal que decidís si considerava procedent d'intervenir en el marc del que estableix la Llei Orgànica 3/1981, de 6 d'abril.

El Defensor del Poble contestà al Síndic i a l'afectada en el mateix sentit que el Síndic havia resolt, indicant que continuaria fent el seguiment d'aquest assumpte, per tal de constatar els resultats que es puguin obtenir, amb la qual cosa es tancà aquesta actuació.

4.5. RÈGIMS ESPECIALS

Malgrat que s'hagin millorat algunes prestacions i es tendeixi a una homogeneïtzació dels diferents règims del sistema de seguretat social, el Règim Especial de Treballadors Autònoms continua mancat d'una millora de les seves prestacions.

La disposició addicional primera de la Llei 24/1997, de 15 de juliol, preveï que el Govern presentaria un estudi tècnic i econòmic sobre l'esmentat règim especial que contemplés la millora de les prestacions i la seva aproximació a les del règim general.

Així no obstant, encara no s'han produït del tot les millores anunciades i continuem rebent queixes, com la núm. 3090/99, la qual afectava a uns determinats suggeriments fet pel Síndic al Defensor del Poble, per tal que els traslladés al Ministeri de Treball i Afers Socials.

Certament, ja des dels inicis de la seva activitat institucional el Síndic ha rebut moltes queixes de ciutadans que, com l'interessat, havien adquirit la condició d'afiliat mutualista autònom cinc anys abans de l'alta. Aquestes persones hi ingressaven i pagaven les corresponents quotes endarrerides amb els recàrrecs corresponents.

Les esmentades quotes no van ser tingudes en compte per l'INSS a l'efecte de les corresponents prestacions.

Des de la primera queixa, el Síndic ho denuncià al Parlament de Catalunya i suggerí al Defensor del Poble que iniciés actuacions prop del Ministeri de Treball i Afers Socials, perquè consideràvem que es produïen situacions de desigualtat que podien vulnerar els articles 9.3., 14, 24 i 50 de la Constitució Espanyola.

El problema arribà al Tribunal Constitucional, el qual, pronunciant-s'hi en ple (sentència núm. 189/87, de 24 de novembre), no observà la vulneració de cap dret fonamental.

Així, la interpretació que feia l'INSS emparant-se en el principi de legalitat fou ratificada per l'alt tribunal.

Entenent aquesta Institució que hi havia una manca de coherència de l'entitat gestora, pel fet d'admetre el pagament d'unes quotes endarrerides i denegar després la pensió, vam suggerir de nou al Defensor del Poble que recomanés al Ministeri de Treball la modificació de la normativa aplicable, no pas sense abans indicar que les sentències del Tribunal Constitucional ja havien considerat i invitat els poders públics a canviar la normativa preconstitucional (art. 28.3 d) del Decret de 20 d'agost de 1970, que qualificaven de «severa», «discutible» i contrària a certs principis constitucionals, per una altra de més ajustada als principis de protecció a la tercera edat reconeguts als articles 41 i 50 de la Constitució Espanyola.

Així, la disposició addicional desena de la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals acceptava les nostres recomanacions i preveïa la validesa de les quotes pagades amb anterioritat a l'alta:

«Disposición adicional décima. Validez a efectos de las prestaciones de las cuotas anteriores al alta en el régimen especial de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia o autónomos».

«Cuando reuniéndose los requisitos para estar incluidos en el régimen especial de la Seguridad Social al de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, no se hubiera solicitado la preceptiva alta en los términos reglamentariamente previstos, las cotizaciones exigibles correspondientes a períodos anteriores a la formalización del alta producirán efectos respecto a las prestaciones, una vez hayan sido ingresadas con los recargos que legalmente procedan».

«Sin perjuicio de las sanciones administrativas que procedan por su ingreso fuera de plazo, las referidas cotizaciones darán también lugar al devengo de intereses, que serán exigibles desde la correspondiente fecha que debieron ser ingresadas, de conformidad con el tipo de interés legal del dinero vigente en el momento del pago».

Per tot això, sens perjudici de les cotitzacions que s'haguessin pogut fer després de l'1 de gener de 1994, les quals es podien computar amb plena eficàcia, ni que fos amb anterioritat a l'alta en l'esmentat règim especial, vam suggerir al Defensor del Poble que estudiés la possibilitat de revisar les situacions produïdes abans de l'1 de gener de 1994, la qual cosa no va ser acceptada pel Ministeri de Treball i Seguretat Social.

Així, la disposició addicional segona de la Llei 60/1997, de 30 de desembre indica que: «Se adiciona un tercer párrafo a la Disposición Adicional Novena del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, con el contenido siguiente»:

«Lo previsto en los párrafos anteriores únicamente será de aplicación con respecto a las altas que se hayan formalizado a partir de 1 de enero de 1994».

Per això, malgrat haver estat acollida la nostra recomanació, l'esmentada normativa no té caràcter retroactiu a les quotes d'abans de 1994, com és el cas de les de l'interessat (1967-1972) en la queixa 3090/99.

Queixa núm. 3090/99

Períodes cotitzats al règim especial d'autònoms, sense efectes per a la prestació de jubilació

L'interessat s'adreçà al Síndic, per tal com, arribada l'edat de jubilació amb 32 anys cotitzats, l'Institut Nacional de la Seguretat Social només li tingué en compte 28 anys de cotització.

L'any 1994 es produí una modificació important, que acollí les nostres recomanacions adreçades al Ministeri de Treball i Seguretat Social.

Així, la disposició addicional desena de la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació, preveïa la validesa, a l'efecte de percebre les corresponents prestacions, de les quotes anteriors a l'alta en el règim especial de la Seguretat Social dels treballadors per compte propi i autònoms.

Es van acceptar, per tant, les nostres recomanacions, malgrat no afectar altres règims especials o els treballadors autònoms que havien pagat abans de l'1 de gener de 1994, en la concreció que va efectuar el Reial decret 2110/1994, de 28 d'octubre.

Finalment, després de diverses vicissituds en relació amb la potestat reglamentària del Govern, amb clara voluntat restrictiva, la disposició addicional segona de la Llei 60/1997, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, d'acompanyament a la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1998, aclarí i ratificà que només serà d'aplicació en relació amb les altes que s'hagin formalitzat a partir de l'1 de gener de 1994.

Per això, vam haver-li de comunicar l'esmentada informació, i, doncs, sens perjudici de les accions en via jurisdiccional que pugui haver endegat, vam haver de tancar l'expedient.

4.6. RESPONSABILITAT EN MATÈRIA DE PRESTACIONS DE LA SEGURETAT SOCIAL

L'incompliment per part de les empreses de les seves obligacions d'affiliació, alta i cotització, així com per les extincions de les relacions laborals amb els seus treballadors ha plantejat diversos problemes en torn a la responsabilitat de les entitats gestores, Mútues d'Accidents de Treball i Enfermetats Professionals o empresaris que col·laboren en la gestió.

Així l'article 126 del Text Refós de la Llei General de la Seguretat Social, el qual no s'ha desplegat reglamentàriament, regula l'esmentada responsabilitat de forma ambigua, la qual cosa ha motivat, en moltes ocasions la desprotecció del treballador i una nombrosa doctrina i jurisprudència.

De fet, si es compleixen les condicions generals i particulars exigides per tenir dret a les prestacions, l'obligació de pagament recau directament i exclusiva sobre les entitats gestores o col·laboradores. Això no obstant, quan no es compleixen els requisits, per incompliment de l'empresa de les seves obligacions legals, aleshores aquesta n'és responsable de les prestacions.

Convindria però, malgrat les previsions efectuades al respecte, desplegar reglamentàriament i de forma adequada i definitiva l'article esmentat, a fi de no seguir creant més inseguretat jurídica.

Vegeu les queixes 1518/99 i 980/99, en les quals es produeixen situacions que incideixen en l'esmentada responsabilitat i problema.

Queixa núm. 1518/99

Denegació del dret a la prestació d'incapacitat temporal a càrrec de l'Institut Nacional de la Seguretat Social

El promotor, víctima d'una síndrome ansiosa depressiva amb somatitzacions cardíaques s'adreçà al Síndic amb motiu de no percebre la prestació d'incapacitat temporal.

L'afectat havia fet gestions prop de l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), al qual sol·licità el pagament de la citada prestació, però la resposta obtinguda sostenia que l'esmentada entitat gestora no era l'obligada al pagament, ja que l'entitat per la qual prestava serveis era entitat col·laboradora voluntària en la gestió de la seguretat social i, per tant, la que havia d'efectuar el pagament.

L'interessat havia denunciat el fet a la Inspecció de Treball i Seguretat Social i havia interposat demanda al jutjat social per tal que l'INSS li pagués la pensió d'incapacitat temporal.

El Síndic va trametre queixa al Defensor del Poble, el qual no pogué intervenir-hi atès, que es tractava d'una situació *sub iudice*, en la qual es discutia l'extinció del contracte amb l'entitat col·laboradora.

Queixa núm. 980/99

Correccions a l'informe de vida laboral emès per la Tresoreria de la Seguretat Social

El promotor d'aquesta queixa s'adreçà al Síndic perquè en l'informe de vida laboral que li lliurà la Tresoreria de la Seguretat Social, entre altres errors i omissions, no es comptabilitzaven uns deu anys treballats i cotitzats, la qual cosa afectava substancialment el càlcul de la seva pensió de jubilació anticipada.

L'interessat havia sol·licitat verbalment i per escrit en diverses ocasions que es regularitzés aquesta situació, però sense cap resultat.

Per raons de competència, vam trametre la queixa al Defensor del Poble exposant l'esmentada irregularitat.

El Defensor admeté a tràmit la queixa i s'adreçà a la Direcció General de la Tresoreria General de la Seguretat Social, la qual, revisant l'informe de vida laboral de l'interessat, sol·licitat per aquest l'any 1998, constatà que s'havia procedit a corregir els errors i a incloure els períodes invocats per l'afectat, un cop comprovats aquests, i que s'havia tramès a l'interessat un nou informe de vida laboral amb les dades correctes.

Conseqüentment, resolta la qüestió objecte de queixa, el Defensor del Poble i el Síndic donaren per finalitzades les investigacions.

5. INDEMNITZACIONS I RECONeixEMENT DE BENEFICIS ECONÒMICS

5.1. Ciutadans que van patir presó com a conseqüència de la guerra

El Síndic s'ha preocupat a bastament del problema que pateixen alguns ciutadans de Catalunya, els quals van patir presó com a conseqüència de la guerra de 1936-1939 i no van poder acollir-se als beneficis que atorga la disposició addicional divuitena de la Llei 4/1990, de 29 de juny, amb motiu de no complir els requisits de temps d'estada en presó o d'edat establerts legalment.

L'Administració central va atendre parcialment alguna de les nostres recomanacions, com ampliar el termini de presentació de sol·licituds, imposada per la disposició addicional divuitena de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1990, el qual fou ampliat amb la disposició addicional tercera de la Llei 42/1994, de 30 de desembre, la qual obrí de nou el termini (tancat l'any 1990), a partir de l'1 de gener de 1995. Això permeté a molts ciutadans o familiars d'afectats poder gaudir dels esmentats beneficis.

L'abril passat, amb motiu de la presentació de l'Informe del Síndic de Greuges a la Comissió Parlamentària i al Ple del Parlament de Catalunya, vam recordar aquest problema indicant l'estranyesa que a Catalunya no hagin prosperat iniciatives com les que sorgiren en altres comunitats autònomes, com ara Navarra o Madrid on, preveient la situació de les persones excloses de l'esmentada llei, s'han arbitrat mesures per paliar els greuges dels afectats.

Coneixent la voluntat política de la totalitat de les forces polítiques parlamentàries de l'Estat, que, evidentment, és d'equiparar els ciutadans dels diferents bàndols que van participar i patir les conseqüències de la guerra 1936-1939, vam entendre que calia fer efectiva la reconciliació de tots els ciutadans que van patir presó i exigir un tracte just i equitatiu per a aquestes persones. Això ha estat possible només en part, atesa la diversa normativa preconstitucional i postconstitucional, la qual ha regulat les diferents indemnitzacions

relatives al reconeixement de les situacions que va generar la guerra i posterior captivitat de molts ciutadans.

Malgrat que la Llei 4/1990, de 29 de juny, va significar un reconeixement molt positiu i fixà una indemnització d'un milió de pessetes, després de quasi deu anys de vigència de l'esmentada llei hi ha molts ciutadans de Catalunya que, havent patit alguns mesos o anys de presó no han pogut percebre cap indemnització, ni tant sols proporcional al temps de captiveri.

Així, tots els qui van patir presó, per raons polítiques, durant menys de tres anys, com també els que el dia 31 de desembre de 1990 no tenien 65 anys, no van poder acollir-se a les indemnitzacions establertes a favor dels qui van ser empresonats a conseqüència dels supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia.

Per això vam iniciar durant l'any 1999 l'Actuació d'Ofici 2148/99, en la qual es resolgué recomanar al Departament de Presidència de la Generalitat la regulació subsidiària dels esmentats beneficis, recomanació que fou acceptada i que relatem en l'esmentada actuació d'ofici.

Recomanació al Departament de Presidència en relació amb els beneficis dels ciutadans que van patir presó i no es van poder acollir a la Llei 4/1990, de 29 de juny (Actuació d'Ofici núm. 2148/99)

Amb motiu de diverses queixes presentades durant els darrers anys a la nostra Institució sobre la frustració de molts catalans que van patir la repressió franquista, amb temps de presó, i que no van poder-se acollir als beneficis de la disposició addicional divuitena de la Llei 4/1990 de 29 de juny, el Síndic féu diversos suggeriments i recomanacions al Defensor del Poble, a fi de corregir les mancances de l'esmentada normativa i els consegüents perjudicis als afectats.

A l'Informe del Síndic de 1998 presentat al Parlament i publicat al BOPC núm. 380 de 19 de març de 1999 (pàgs. 31257 i 31258) es recordà aquesta problemàtica, a fi de palliar els greuges comparatius entre ciutadans i els perjudicis causats als que, no complint els requisits imposats legalment per poder-ne ser beneficiaris (haver complert tres anys de presó i tenir-ne 65 el dia 31 de desembre de 1990), patiren igualment presó i repressió franquista.

Certament, des de fa anys i compartint el mateix desencís, amb motiu de la impossibilitat de flexibilitzar i estendre l'àmbit normatiu als supòsits esmentats, el Síndic ho denuncià davant el Parlament de Catalunya i ho va fer avinent a tots els grups parlamentaris; alhora, suggerí al Defensor del Poble que interposés recurs d'inconstitucionalitat i sollicités la modificació legislativa, a fi de no perjudicar els ciutadans que van patir la repressió d'una guerra i temps de presó, sense poder accedir als beneficis oficials.

El Defensor del Poble no va interposar recurs d'inconstitucionalitat, però sí que avalà la modificació legislativa, la qual cosa, però, no fou considerada pel Govern de l'Estat ni estimada pel Tribunal Constitucional, en qüestió d'inconstitucionalitat, pel que fa al re-

quisit de l'edat de 65 anys i en relació amb el principi d'igualtat.

Tanmateix, el Defensor del Poble també recomanà a totes les comunitats autònomes que reconeguessin les indemnitzacions als que no reunissin tots els requisits de la llei estatal.

Com que el Síndic es comprometé a continuar insistint sobre el limitat desplegament de la normativa d'amnistia per als ciutadans catalans que havien sofert presó, sense haver pogut percebre cap tipus d'indemnització perquè no podien complir el requisit que imposava la Llei, amb aquesta actuació d'ofici va creure convenient posar-ho en consideració del Govern de Catalunya.

Per tant, vam recordar al Departament de Presidència de la Generalitat que caldria aplicar-los equitativament i analògica els principis que inspiren l'esmentada normativa, a fi de corregir la injusta situació que, per raons d'edat o de temps de presó, pateixen encara aquestes persones. Aquesta aplicació hauria de ser en proporció a la minoració del temps de presó, respecte als beneficiaris que gaudeixen dels beneficis de la Llei 4/1990, per haver reunit els requisits de tres anys de presó i tenir-ne 65 de complerts el 31 de desembre de 1990.

Així doncs, vam recomanar l'esmentada possibilitat, en el sentit d'adoptar mesures legislatives o reglamentàries a fi d'estendre i completar l'àmbit legal vigent als supòsits no previstos i ja esmentats, tal com es féu a Navarra amb el Decret 75/1995, de 20 de març.

El Departament de Presidència correspongué a aquesta recomanació, i el Govern ja ha iniciat el procés que ha de permetre indemnitzar els catalans que van patir privació de llibertat en qualsevol establiment penitenciari o disciplinari, per actes d'intencionalitat política.

Així, s'ha dictat la Resolució d'1 de setembre de 1999 i s'ha obert el període per elaborar un estudi per proposar el projecte de Llei sobre les indemnitzacions per a les persones afectades pels supòsits determinats per la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i excloses dels beneficis de la Llei 4/1990, proporcional al temps d'estada a la presó.

Atès que s'acollí la recomanació del Síndic i ja s'estudia l'avantprojecte perquè el Govern de la Generalitat presenti el projecte de Llei al Parlament de Catalunya, aquesta Institució celebra que el Govern hagi portat a terme les esmentades accions, amb la voluntat de compensar les catalanes i els catalans que van patir privació de llibertat, motiu de la present actuació d'ofici.

5.2. RECONeixEMENT DE BENEFICIS ECONÒMICS ALS QUI DURANT EL SERVEI MILITAR VAN PATIR LESIONS

El Reial Decret legislatiu 670/1987, de 30 d'abril, segons la modificació operada amb la disposició addicional catorzena de la Llei 17/1989, de 19 de juliol, només permet el reconeixement de beneficis econòmics als soldats que van patir lesions amb posterioritat a l'1 de gener de 1985.

L'esmentada llei, en la seva disposició final sisena, establí que el personal militar que tingués dret a ingressar en el Cuerpo de Jubilados de Guerra por la Patria, tin-

dria de termini fins el dia 1 de desembre de 1989 per exercir-lo i, de no fer-ho, s'entendria que s'hi renunciava.

L'evident desprotecció de las persones accidentades o lesionades durant el servei militar abans de 1985 motivà el Síndic a adreçar-se al Defensor del Poble, en el sentit que podeu seguir a la queixa núm. 1105/99.

Queixa núm. 1105/99

Termini tancat per accedir als beneficis per accident sofert durant el servei militar

El promotor s'adreçà al Síndic plantejant una queixa que també afecta altres ciutadans de Catalunya que van patir accidents o mutilacions durant el servei militar i que, per desinformació de l'Administració d'aquell moment, no van poder ingressar en el Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, una vegada tancat el termini de sol·licituds el desembre de 1989, d'acord amb la disposició final sisena de la Llei 17/1989, de 19 de juny.

El Síndic admeté la queixa a tràmit i la va trametre al Defensor del Poble, indicant-li que l'esmentada llei regula les sol·licituds dels beneficis econòmics a les persones accidentades durant la prestació del servei militar amb anterioritat a l'1 de gener de 1985, però que l'interessat i la majoria d'afectats s'havien accidentat entre els anys 1950 i 1970.

Per això, els accidentats i els que van patir lesions abans de 1985 tindrien dret a ingressar en l'esmentat cos de mutilats, però el termini establert a la disposició final sisena els impedí d'exercir-lo, ja que havia expirat l'esmentat termini el dia 1 de desembre de 1989, fet contrari a l'interès de molts afectats (més de seixanta a la província de Barcelona), greument perjudicats per l'esmentada norma.

Si bé el Reial decret 1234/1990, d'11 d'octubre, regula les noves pensions i indemnitzacions del règim de classes passives de l'Estat a qui presti el servei militar i pateixi lesions derivades d'accidents ocorreguts després de 1985, el mateix Defensor del Poble ja havia qüestionat l'eficàcia retroactiva, limitada fins l'any 1985, dels beneficis de l'esmentat Reial decret, i havia manifestat la necessitat d'estendre'ls a dates anteriors per raons de justícia.

L'accident de l'afectat s'havia produït l'any 1954, i el seu cas, com el d'altres accidentats que, per canvis de qualificació de les lesions, no havien ingressat en el cos de mutilats abans de l'1 de desembre de 1989, es regia per la disposició final sisena de la Llei 17/1989, de 19 de juliol, que prescriu que s'entendrà que aquestes persones renunciïn al dret, renúncia al nostre entendre del tot extravagant i contrària a l'interès general i als perjudicats.

Per tot això, i coneixent les actuacions del Defensor del Poble en aquesta matèria, el Síndic va suggerir-li que s'estudiés de nou la possibilitat de reiterar al Ministeri de Defensa la modificació de la normativa, a fi de suprimir la limitació del termini establert perquè les lesions sofertes abans de l'1 de gener de 1985 quedessin protegides o, altrament, es preveïés la reobertura per

formular sol·licituds, com ha succeït en altres ocasions i amb altres problemes derivats de la normativa sobre els beneficis d'amnistia, i amb el precedent que s'han acceptat diverses recomanacions del Defensor del Poble en aquest respecte, materialitzades en diverses disposicions addicionals de les lleis de pressupostos generals de l'Estat i d'acompanyament.

Així, d'acord amb allò que disposa l'article 4 de la Llei de Catalunya 14/1984, de 20 de març, vam trametre al Defensor del Poble la queixa plantejada i en vam informar l'interessat, pendents actualment del resultat de la tramitació.

SECCIÓ 7. SERVEIS SOCIALS

(...) L'atenció a la llar no s'ha de veure com una alternativa a l'atenció institucional; més aviat al contrari, ambdues són complementàries i haurien d'estar connectades com a tals en el sistema d'atenció de manera que la gent gran pugui rebre la millor assistència apropiada a les seves necessitats al menor cost.

Recomanació 13 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

Seria convenient encoratjar les entitats no governamentals i els governs a establir serveis socials per recolzar tota la família quan hi hagi algun parent vell a casa i per implementar mesures especialment per a famílies amb pocs ingressos que voldrien tenir els parents d'edat a casa.

Recomanació 29 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

(...) L'ajuda mútua entre els vells actius i capaços s'hauria d'estimular al màxim possible, com també l'assistència que aquest grup pot donar als seus semblants menys afortunats, i la implicació de la gent gran en ocupacions informals a temps parcial.

Recomanació 32 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

S'inclouen en aquesta secció les actuacions relatives a l'acció social, competència exclusiva de la Generalitat, amb una anàlisi de l'accés, les garanties i els drets dels ciutadans als serveis socials. El seu nombre durant 1999 ha estat de 152, de les quals 77 han estat consultes resoltes, 69 queixes rebudes i 6 actuacions d'ofici iniciades.

L'accessibilitat a les diverses prestacions i ajudes —des de la rampa o aparcament reservat per a persones amb problemes de mobilitat, fins a l'obtenció o denegació d'una determinada prestació o ajuda— ha estat analitzada amb motiu del desconeixement dels ciutadans sobre

els recursos i serveis als quals poden accedir i sobre les dificultats que troben per obtenir-los.

Els recursos i les prestacions del sistema de serveis socials han estat el cavall de batalla de la nostra intervenció. La informació que s'ha hagut de donar, amb motiu del desconeixement dels recursos socials a l'abast del ciutadà, també ha ocupat part de la tasca de la Institució, amb una certa evidència que la desinformació del ciutadà pot afavorir que l'Administració no doni el servei i menystingui els drets dels ciutadans, que no obtenen allò que necessiten.

La gestió administrativa de les prestacions individuals, el complex procediment administratiu i el desconeixement o incapacitat per exercir els propis drets (gent gran, malalts, discapacitats, sense recursos econòmics, família ni habitatge) han motivat la majoria de les queixes.

Exposem igualment la diversa problemàtica de la gent gran sense recursos econòmics i amb minses pensions no contributives.

Amb motiu de la demanda de places en centres residencials i de les visites iniciades l'any 1999, el Síndic ha pogut avaluar el nivell assistencial que presten els centres i serveis residencials, el seu funcionament i organització.

Exposem també la difícil situació d'atenció a les persones amb discapacitat, l'accessibilitat i la suspensió de barreres arquitectòniques i el transport.

La problemàtica de la supervivència amb pensions mínimes o les diverses prestacions gestionades per l'ICASS, com també la difícil inserció dels discapacitats al món del treball, comentada en l'apartat 3.4. de la Secció anterior, Treball i Pensions, són objecte d'estudi i avaluació.

És igualment objecte d'aquesta secció la problemàtica dels indigents i dels treballadors estrangers sense dret a pensions no contributives, que l'any 1999 ha semblat trobar una via de millora. Afegim a aquesta exposició les actuacions del Síndic en relació amb la renda mínima d'inserció.

Tipologia de les queixes

<i>Deficients físics</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Barreres arquitectòniques – Integració a la societat – Prestacions no contributives – Sol·licitud – Tramitació – Denegació per grau de deficiència – Denegació per ingressos – Denegació per altres causes – Residències específiques
--------------------------	---

<i>Deficients psíquics</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Integració a la societat – Prestacions no contributives – Sol·licitud – Tramitació – Denegació per grau de deficiència – Denegació per ingressos – Denegació per altres causes – Residències específiques
----------------------------	--

<i>Gent gran</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Residències – Pensions no contributives – Incidències en centres socials (casals) – Indigents
------------------	--

Grups marginats

<i>Bosses de pobresa</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Actuació de l'Administració de la Generalitat - Actuació de les administracions locals
--------------------------	---

2. GENT GRAN

2.1. L'ATENCIÓ A LA GENT GRAN

L'any 1999 va ser proclamat per l'Assemblea General de les Nacions Unides Any internacional de la gent gran. Aquesta proclamació, adoptada per l'Assemblea General el 16 d'octubre de 1992, culmina un procés iniciat uns anys abans. El primer instrument internacional sobre la gent gran, el Pla d'Acció Internacional sobre la Gent Gran, fou aprovat per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 1982 (resolució 37/51) i conté un seguit de recomanacions. Algunes d'aquestes recomanacions les hem triades per iniciar diversos capítols d'aquest Informe al Parlament.

L'interès per les circumstàncies particulars de la gent gran va aparellat amb un fenomen demogràfic, l'increment espectacular de l'esperança de vida i, correlativament, de la proporció de les persones majors de 65 anys sobre el total de la població.

Al tractar la singularitat d'aquesta nova situació, s'escau fer dues afirmacions que han d'enmarcar l'acció dels poders públics i la seva consideració per part del Síndic de Greuges. Primer, que les persones grans segueixen essent subjectes actius de drets i que aquests han de ser garantits. Els drets no caduquen amb l'edat. Segon, que l'envelliment de la població és un signe ben positiu, és una mostra que Europa està tenint èxit en els seus sistemes de salut i socials, en la prevenció de les morts prematures.

Les queixes que rep el Síndic i que afecten els drets d'aquestes persones han estat molt heterogènies, com ho és la diversitat i necessitats d'aquest col·lectiu, cada cop més nombrós a la nostra societat.

La Constitució Espanyola (art. 50) preveu que els poders públics garantiran la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat, mitjançant pensions adequades i actualitzades periòdicament. Amb independència de les obligacions familiars, en promouran el benestar mitjançant un sistema de serveis socials que atendran els problemes específics de salut, habitatge, cultura i lleure.

El repartiment de competències entre l'Estat, pel que fa a la seguretat social i la comunitat autònoma, pel que fa a l'assistència social, amb la col·laboració de l'administració local, ha comportat una política de planificació i racionalització dispersa, no sempre exempta de problemes, com és el cas de les pensions no contributives i de la seva insuficiència econòmica, o dels migrats recursos del municipis petits per prestar serveis socials (vegeu en aquest sentit el seguiment de la queixa núm. 1396/98).

La sempre difícil coordinació administrativa i l'escassa incidència de la normativa estatal a mantenir la integració de la gent gran en el treball i la família no ajuden pas a aconseguir la integració social.

Els problemes d'accessibilitat als serveis públics i privats, amb barreres de tota mena, al costat de l'escàs foment de la permanència al treball o la minsa protecció o suport a les famílies per atendre la gent gran, heus aquí alguns casos que són paradigma de moltes queixes i de la necessitat d'arbitrar les mesures oportunes.

La recent Llei 39/1999, de 5 de novembre, per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores, ja comentada en els apartats de treball i seguretat social de la Secció precedent, ha estat un inici, encara que tímid, del camí a seguir. Aquesta nova norma preveu el dret a la reducció de jornada per a la cura dels fills, minusvàlids o familiars, fins al segon grau de consanguinitat o afinitat, per als treballadors o funcionaris, homes o dones, com també el dret a l'excèdència d'un any per la cura de familiars en els mateixos termes.

Evidentment aquests drets subjectius dels treballadors afecten indirectament la gent gran, però caldria regular per a aquest col·lectiu de persones grans i com a veritables drets subjectius, una part, si més no, dels serveis que ofereix l'Administració en matèria de serveis socials i d'acord amb allò que disposa l'article 9.2 de la Constitució Espanyola: «Correspon als poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social».

Seguiment de la queixa núm. 1396/98

(pàgina 31269 i 31270 del BOPC núm. 380)

Presumpta desatenció per part del consistori

Amb motiu d'un desnonament efectuat per un ajuntament a uns llogaters d'un habitatge municipal vam suggerir al consistori que, un cop avaluada pels equips

d'assistència social competents la situació econòmica i sociofamiliar dels promotors, s'apliquessin els mecanismes d'ajuda i col·laboració adients, sens perjudici de la resposta al problema de l'habitatge per part del Departament de Benestar Social que ja s'havia previst.

L'ajuntament, tot i reconèixer la competència municipal de la prestació de serveis socials, no va atendre els nostres suggeriments, tot invocant la manca de recursos econòmics suficients.

2.2. LES PENSIONS

Les minses pensions mínimes de caràcter contributiu del sistema de seguretat social i les no menys migrades pensions no contributives han fet que diversos governs de comunitats autònomes se sumessin a les ajudes extraordinàries i complementàries establertes per als pensionistes d'invalidesa i jubilació no contributiva.

A Catalunya, l'acord del Govern de la Generalitat de 31 d'agost de 1999, establí un ajut econòmic, en el marc de l'assistència social, competència exclusiva de la Generalitat (article 9.25 de l'Estatut d'Autonomia), tenint en compte la situació singular de desigualtat que deriva de la pèrdua del poder adquisitiu a Catalunya, en relació amb altres territoris de l'Estat, per tal de paliar en la població amb pensions públiques més baixes, l'impacte d'una inflació superior a la mitjana estatal.

Això no obstant, se segueixen considerant insuficients entre la majoria de la gent gran perceptora aquestes ajudes, com també l'import de les pensions no contributives.

2.3. ASSISTÈNCIA SANITÀRIA I SOCIOSANITÀRIA. ACCESSIBILITAT

La universalització de l'assistència sanitària per a la gent gran sense recursos econòmics, amb posterioritat a la Llei general de sanitat, i, abans, per mitjà de la beneficència municipal, ha estat una fita que els poders públics han assolit.

Això no obstant, la posició debilitada, a causa de l'edat o de la malaltia, davant del sistema i la major demanda d'assistència fa que aquest col·lectiu sigui el més afectat –fet ja advertit pel Síndic en altres ocasions– quant a les llistes d'espera, sobretot per a determinades intervencions, com cataractes i traumatologia, la qual cosa minva la seva accessibilitat a una atenció sanitària digna.

D'altra banda, l'accessibilitat a la rehabilitació, ja difícil en general, ha estat més gravosa per a la gent gran, que també ha patit desassistència i demores excessives. Tot això, juntament amb els escassos serveis i recursos humans en rehabilitació, com s'ha exposat en l'epígraf 5. del capítol de Sanitat, pot comportar la vulneració dels drets d'aquest col·lectiu i afectar el principi d'igualtat.

També la manca de coordinació dels recursos socio-sanitaris amb el sistema sanitari ha motivat diverses queixes, relatades també en el capítol de Sanitat, sobretot per la manca d'informació en la derivació d'una xarxa a l'altra i pels dèficits en la provisió dels serveis d'atenció domiciliària.

Per això, tot i la necessitat i l'exigència social de la coordinació entre serveis sanitaris i socials, en el marc del programa «Vida als anys» cal seguir millorant el model, a fi que els recursos i serveis siguin efectius, sobretot en l'aspecte del finançament de l'atenció sanitària de les residències de gent gran col·laboradores de l'ICASS.

Queixa núm. 3718/98

Sol·licitud d'accés als serveis socials d'atenció a la gent gran

La interessada sol·licità l'any 1997 al Departament de Benestar Social l'ingrés dels seus avis en una residència.

Al cap d'un quant temps, el Departament esmentat li demanà més documentació per tal de considerar els ingressos de l'avi i l'àvia. Amb posterioritat, la interessada va comunicar el decés de l'àvia, però continuà sense resposta sobre l'ingrés de l'avi.

El Síndic sol·licità al Departament un informe i li suggerí l'agilitació de l'expedient.

Un cop estudiat l'informe de l'ICASS i malgrat no coincidir amb la relació de fets exposats per la interessada en la seva queixa, la sol·licitud restà en llista d'espera durant l'any 1998, ja que, analitzada la situació, no fou considerada una demanda urgent.

Això no obstant, el Servei de Suport a les Persones Grans envià al Síndic un document de proposta per resoldre l'expedient de manera positiva, la qual cosa fou notificada a la interessada.

2.4. LES RESIDÈNCIES

La demanda de places residencials i centres de dia per a la gent gran, superior a l'oferta, també ocasiona moltes llistes d'espera, sobretot a les grans ciutats. Esperem que aviat els darrers acords signats pel Departament de Benestar Social amb federacions d'entitats pretadores de serveis a la gent gran i amb l'Ajuntament de Barcelona puguin incrementar l'oferta de places de residències assistides (vegeu queixa núm. 3718/99).

Enguany, el Síndic ha visitat diversos centres residencials per a gent gran i centres de dia o acolliment diürn.

Sens perjudici del recull de les actuacions d'ofici endegades (vegeu les actuacions d'ofici nús. A/O 1812/99, A/O 1589/99, A/O 2060/99 i A/O 2904/99), cal destacar la problemàtica de la classificació i l'oferta de serveis socio-sanitaris, amb el no finançament del mòdul sanitari, que requereix acords entre el Departament de Benestar Social, els proveïdors i el Servei Català de la Salut, a fi que no ho hagin de suportar les residències col·laboradores del servei d'acolliment residencial, com han manifestat en algunes queixes diverses associacions de residències i recursos per a gent gran.

Cal, doncs, més coordinació interdepartamental per satisfer les necessitats de les persones grans en assistència social i sanitat, a fi de garantir una correcta continuïtat assistencial i l'equitat en l'accés per avançar en la configuració d'una xarxa de serveis socials d'utilització pública.

Pel que fa a les residències assistides visitades, ens vam proposar avaluar-ne les condicions assistencials i els requisits exigits en la normativa vigent quant a la gestió i el funcionament.

El Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials estableix, juntament amb l'Ordre de 15 de juliol de 1987, els requisits formals i materials que han de complir les residències. Foren investigades i avaluades les qüestions relatives als registres i històries clíniques de residents, entre d'altres exigències legals, i els requisits materials: accessos, adaptació a persones amb mobilitat reduïda, espais de convivència, llits adaptables, banys, vàters, dutxes assistides i timbres avisadors. S'avaluà també la preservació de la intimitat dels residents; les proporcions de personal i els professionals responsables de la gestió i atenció dels centres residencials; protocols i programes individualitzats sobre dietes, activitats, etc.

L'adaptació de la normativa segons la diferent tipologia dels centres, per donar resposta a les necessitats dels serveis, sobretot en les residències assistides, amb nivells de dependència física o cognitiva, ha obligat a incrementar els recursos humans de les residències i, per tant, aquests darrers tres anys les ràtios de personal han augmentat d'un 0,25 a un 0,39 sumant l'atenció directa (0,27) més l'atenció indirecta (0,12), tot incorporant nous professionals en l'atenció directa, com l'animador sociocultural o terapeuta ocupacional, el fisioterapeuta i el diplomad en treball social.

Així, ha millorat la qualitat de l'atenció i s'han introduït en el model assistencial eines d'avaluació i protocol d'atenció, amb indicadors de qualitat.

Tot plegat pretén millorar la qualitat assistencial dels centres proveïdors de serveis que, juntament amb els recursos socio-sanitaris que han de desenvolupar-se amb la creació de la xarxa de centres, serveis i establiments, regulada pel Decret 242/1999, de 31 d'agost, servirà per coronar l'esmentada qualitat assistencial.

Suggeriment al Departament de Benestar Social amb motiu de la visita a la residència assistida i casal de gent gran Mare de Déu de la Mercè, de Tarragona (Actuació d'Ofici núm. 1812/99)

El juny de 1999, el Síndic va visitar la residència assistida i casal de la gent gran Mare de Déu de la Mercè, de Tarragona.

Es van visitar les habitacions de diferents plantes, la infermeria i el despatx del metge situat a la planta 9a, els menjadors de les plantes 6a, 9a i 10a i la cuina; els serveis del centre de dia: perruqueria, podologia, sala de rehabilitació, i el casal de la gent gran, amb menjador, cafeteria, sala de ball, perruqueria de dones i d'homes, sala de billar, biblioteca i secretaria.

Es van comprovar les mesures de seguretat i higiene i es van recollir les dades corresponents a població atesa i les activitats.

Vam fer una valoració positiva pel que fa l'equip directiu i el personal que treballa a la residència pel seu entusiasme i dedicació, com també de la col·laboració que,

tant ells com el delegat del Departament de Benestar Social a Tarragona, van prestar a la nostra Institució.

Pel que fa a l'estructura de l'edifici, essent com és de grans dimensions i amb molts espais buits no aprofitats, dóna una sensació d'edifici fred i no gaire acollidor, sensació que, d'altra banda, no s'adiu amb l'atenció personalitzada que realment s'hi presta. Pel fet de tenir una estructura arquitectònica piramidal vam comprovar que el trasllat d'un lloc a l'altre dins l'edifici és difícil i fa difícil l'orientació dels residents.

L'estructura de l'edifici, amb ascensors que es desplacen de costat com si fossin ferrocarrils cremallera, condiciona els desplaçaments a l'interior del centre. Aquesta estructura no sembla la més adequada per a una residència de gent gran, la qual cosa vam constatar en el moment de valorar si és possible millorar la senyalització dels diferents serveis i plantes.

Observant l'edifici, que arquitectònicament té el seu encant, es pensà en la importància que en l'encàrrec i l'aprovació d'un projecte tècnic de construcció es tingui en compte el criteri de les persones que tenen experiència a prestar el servei a què s'afectarà. Òbviament, això no es va fer en aquest cas. Ens consta que aquesta participació dels professionals sí s'ha tingut en compte en equipaments construïts pel Departament.

Entenem que en el seu moment, fa 22 anys, quan es va alçar aquesta edificació, com una mena d'hotel, es pensava en la tipologia de la població de gent gran existent en aquell moment –que es valien per si mateixos–; però, actualment, la tipologia d'aquesta població ha canviat substancialment i la majoria dels residents necessiten assistència.

També hi vam constatar moltes barreres arquitectòniques. Per aquest fet, molts residents que podrien accedir al casal de la gent gran no hi poden arribar. Per tant, caldria suprimir les barreres arquitectòniques existents, que fan que anar de la residència al casal o entrar-hi des del carrer no sigui accessible a persones amb dificultats per desplaçar-se per escales.

La millora de l'accessibilitat, per a l'ús quotidià dels centres, hauria de ser objecte d'un estudi tècnic que avalués les seves possibilitats i costos. Altrament, són objecte de gran preocupació les implicacions que poden tenir aquestes mancances i la mateixa estructura en un cas d'emergència, com ara la declaració d'un incendi que fes necessària l'evacuació de l'edifici.

L'edifici té molts problemes d'humitats i la façana, molt deteriorada, presenta esquerdes.

La infermeria, amb les millores introduïdes per centralitzar les alarmes, disposa de les dades de la història clínica de cada resident, en fitxes ordenades alfabèticament, però no es disposa d'un ordinador que permeti tractar-les informàticament.

Aquestes observacions es van posar en consideració del Departament de Benestar Social, el qual hi correspongué amb un informe que sosté l'adequació, malgrat que gradual, de l'estructura de l'equipament a la tipologia d'usuaris que necessiten ser assistits (75%). També s'acceptaren els suggeriments del Síndic pel que fa al procés de senyalització de les dependències i sortides

del centre, les quals han de facilitar l'orientació tant dels residents i els seus familiars com dels treballadors i les visites externes.

Pel que fa als suggeriments d'accessibilitat, el Departament indicà que ja són previstos en el marc del pla de supressió de barreres arquitectòniques i accessibilitat del departament i s'hi tenen en compte les mesures necessàries a tal efecte.

Altrament, vam adreçar-nos de nou a l'esmentat Departament, quant a la qüestió de l'eventual evacuació per emergència i vam suggerir que es prenguessin les mesures adients, a fi que s'agiliti el pla d'emergència del centre, en fase d'elaboració per l'empresa Midat Mútua, i que s'executi la segona intervenció pel que fa a la protecció contra incendis de l'edifici, instal·lant-hi el sistema integral de detecció i alarma, que prevegi la seguretat quant a sectorització. Aquestes actuacions per garantir la seguretat dels residents en cas d'una emergència tenen pel Síndic caràcter urgent i, doncs, es proposà que siguin considerades com a tals.

D'altra banda, malgrat l'elevat cost que representaria una substitució total de la instal·lació d'aigua i d'impermeabilització de les terrasses, problemes dels quals és coneixedor el Gabinet Tècnic del Departament, vam suggerir la possibilitat d'anar-los gradualment arranjant, renovant-ne les instal·lacions i fent-les amb materials que evitin filtracions. En aquest sentit vam proposar de fer-ne una programació.

Finalment, quant a la manca d'informatització dels expedients mèdics i sanitaris dels residents, vam suggerir d'agilitar els criteris per unificar aquests expedients i que s'implanti la informatització a totes les residències en un termini d'execució peremptori.

Això no obstant, tal com assenyalàvem en el nostre primer escrit al Departament de Benestar Social, vam suggerir que provisionalment es dotés el centre d'un ordinador personal que permetés el tractament informatitzat de les històries clíniques dels residents, tot utilitzant els programes de bases de dades de què disposen altres centres residencials de l'ICASS.

El Síndic, esperant que millorin els aspectes indicats, donà per closa aquesta actuació d'ofici i demanà de ser informat del determini que es prengui en relació amb aquestes consideracions, formulades a finals de l'any 1999.

Suggeriment al Departament de Benestar Social amb motiu de la visita a la Residència i Centre de dia per a gent gran Llar Sant Josep, de Lleida (Actuació d'Ofici núm. 1589/99)

El mes de maig de 1999, el Síndic de Greuges va visitar la Residència i Centre de dia per a gent gran Llar Sant Josep, de Lleida, al carrer de la Mercè, s/n, amb una capacitat de 90 places de residència i 30 de centre de dia.

De la visita efectuada i del qüestionari que hi vam presentar, el qual fou contestat i tramès a la nostra Institució, se'n despregueren les dades que vam verificar, com també els aspectes que el Síndic considera que

caldria revisar, i que vam posar en consideració del Centre i del Departament de Benestar Social.

Quant a l'estructura del centre, es tracta d'un edifici aïllat amb perímetre enjardinat de tres plantes i semisoterrani, en zona urbana i molt cèntric. Disposa de 55 habitacions (36 de dobles i 19 d'individuals) amb 53 llits adaptables i dues grues. El nombre de dutxes geriàtriques és de 27. Té dos ascensors i no hi ha barres arquitectòniques, en tractar-se d'un centre de nova construcció (1995). Hi ha tres menjadors, quatre sales polivalents amb televisió, una de les quals per al centre de dia (biblioteca, sala de rehabilitació, fisioteràpia i manualitats).

Les característiques dels usuaris són: l'11% vàlids i el 89% assistits. L'edat mitjana dels residents és de 75,5 anys (41 homes i 49 dones).

Els serveis que presta el centre, tant els propis com els externalitzats, van merèixer una valoració positiva; el grau de satisfacció dels usuaris també és bo. Pel que fa als serveis externalitzats de cuina, càtering, bugaderia i neteja, també van merèixer una bona consideració.

La valoració que vam fer de les condicions funcionals i materials, tant de la residència com del centre de dia, van ser molt bones, i és la higiene l'aspecte més excel·lent.

Això no obstant, el Síndic es va adreçar al Departament de Benestar Social per indicar allò que també vam posar en consideració de la direcció del Centre, relatiu als drets dels residents i amb possibilitats de correcció o modificació.

Així, pel que fa al dret a la informació i participació democràtica dels usuaris, no hi ha constituïda cap junta de representació, atès que els residents són molt assistits físicament i psíquica; malgrat això, vam suggerir al centre i al Departament que estudiessin la possibilitat de constituir-la.

Així mateix, caldria dotar el centre de fulls de reclamació a disposició dels usuaris i persones que en demanin, malgrat que s'atenguin totes les reclamacions dels residents o de llurs famílies.

Per tant, cal que consti l'avís, exposat públicament, sobre la disponibilitat dels esmentats fulls de reclamació i sobre la possibilitat de reclamar directament al Departament de Benestar Social.

Altrament, malgrat la plena dedicació del personal del centre, amb la presència permanent de la comunitat de Filles de la Caritat, que dirigeixen el centre i hi resideixen, i la bona relació amb el casal de l'equipament de Benestar Social situat a pocs metres de la residència, aquest establiment no rep col·laboració del voluntariat, la qual cosa caldria estudiar i implantar.

Malgrat que el centre és protegit contra incendis, no disposa del pla d'emergència i d'evacuació, el qual estan elaborant els serveis tècnics del Departament. Vam suggerir que caldria agilitar-lo.

Restem pendents de resposta sobre les esmentades consideracions.

Visita a una residència de gent gran de Girona (Actuació d'Ofici núm. 2060/99)

El dia 30 de juny de 1999 es visità la residència de gent gran de Girona-Palau, situada al carrer dels Jocs Olímpics, 2, de la qual és titular l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) i que motivà l'obertura de la present actuació d'ofici.

De la visita efectuada se'n despregueren les següents dades:

La directora, de recent nomenament, només fa un mes que està adscrita a la residència, la qual és assistida, no hi ha centre de dia i la capacitat registral és de 233 places.

Es tracta d'un edifici dins d'un barri de Girona amb perímetre enjardinat. Consta de sis plantes dividides en una part remodelada amb avis assistits i una altra part no remodelada amb avis vàlids.

És un edifici antic, molt gran, amb molts espais buits, parets de formigó i que dóna una sensació de tristesa.

A la primera planta hi ha els despatxos, sala de televisió, capella, sala de teatre, biblioteca, sala de rehabilitació, un consultori mèdic, infermeria –no informatitzada– i servei de perruqueria.

A la planta del soterrani hi ha cafeteria, menjador, cuina, magatzem, taller de manteniment, bugaderia i menjador del personal de la residència.

A totes les plantes on hi ha ancians assistits hi ha una recepció des d'on es porta el control, dos banys geriàtrics, habitacions individuals i dobles. Cada planta és d'un color per facilitar l'orientació dels residents.

Malgrat que el centre estigui protegit contra incendis, no disposa de Pla d'Emergència i d'Evacuació, la qual cosa i atès el nombre de residents i habitacions (125, de les quals 17 són individuals i 108 dobles) fa indispensable no demorar més l'elaboració de l'esmentat Pla.

Altrament, i per tal de preservar la intimitat dels residents que comparteixen habitació, vam suggerir també al Departament de Benestar Social que estudiés la possibilitat d'instal·lar cortines separadors entre els llits.

Aquestes consideracions s'han comunicat al Departament de Benestar Social, a fi que prengui les mesures adients per esmenar allò que pugui anar en demerit o inadequar-se a una bona qualitat assistencial per a la gent gran resident al centre.

Actualment restem pendents de resposta del Departament.

Suggeriment al Departament de Benestar Social amb motiu de la visita de la Residència assistida i Centre de dia per a gent gran de Gràcia (Actuació d'Ofici núm. 2904/99)

El mes d'octubre de 1999 i en el marc de les visites periòdiques del Síndic de Greuges als diferents centres assistencials, vam visitar la Residència assistida per a gent gran de Gràcia, amb centre de dia, del carrer Siracusa 23-29 de Barcelona, la qual va motivar l'obertura de la present Actuació d'Ofici.

Durant la visita vam facilitar un qüestionari, elaborat per la nostra Institució, per tal que ens fos contestat i tramès en un termini prudencial.

Un cop rebut i estudiat l'esmentat qüestionari i analitzat el resultat de la visita efectuada, se'n desprendieren les següents dades, les quals vam posar en consideració del Departament de Benestar Social per, si fos el cas, esmenar allò que fos del seu abast competencial.

L'esmentat centre disposa de 22 places (actualment amb 1 home i 21 dones) en un edifici de tres plantes, amb casal i serveis a la planta baixa; a la primera i segona planta hi ha els menjadors, sales d'estar, 18 habitacions individuals i 2 de matrimoni (4 llits clínics i 2 grues), amb 3 dutxes geriàtriques, 1 ascensor, 2 sales polivalents, sense cap barrera arquitectònica, i la tercera planta està destinada a rehabilitació i té una terrassa.

La residència està pendent d'iniciar reformes d'ampliació, i també el Centre de dia.

S'ha de senyalitzar i elaborar el pla d'emergència i canviar les portes de la terrassa del segon pis.

La mitjana d'edat dels usuaris és de 88 anys, i dels 22 usuaris assistits, n'hi ha tres que tenen trastorns de comportament, vuit necessiten cadira de rodes, dotze tenen algun tipus de demència, catorze tenen incontinència vesical i set incontinència anal.

Les activitats del centre, amb l'objectiu de conservar les habilitats, de mobilitat, la memòria, etc., són les manualitats, la psicomotricitat, grups de teràpia i conversa, musicoteràpia i fisioteràpia, jocs, tallers i altres activitats organitzades pel centre, com també diversos tractaments, especialment per a la majoria dels usuaris del casal, com la termoteràpia, cinesiteràpia, electroteràpia analgèsica, i mecanoteràpia.

Tot i l'avaluació positiva de l'esmentada residència, centre de dia i casal, vam creure convenient posar en consideració del Departament de Benestar Social les dades avaluades a fi que es prenguessin les mesures adients per regularitzar tots els interns, especialment els que fa molt temps que hi estan internats.

Altrament, vam considerar indispensable, per a la seguretat dels interns, agilitar el pla d'emergència i d'evacuació, actualment en tràmit per part dels serveis tècnics del Departament de Benestar Social.

Aquestes dades van ser posades a la consideració del Departament de Benestar Social, a fi que, les estudiï i pugui millorar les condicions dels residents.

Actualment restem pendents de resposta de l'esmentat Departament.

2.5. ALTRES DÈFICITS QUE AFECTEN LA GENT GRAN

Altres queixes han estat relacionades amb la gestió d'ajudes de suport a l'acolliment residencial (Decret 288/1992, de 26 d'octubre i Ordre de 22 de desembre de 1992, en relació amb l'execució del Programa d'ajuts de suport a l'acolliment residencial) o a d'altres programes d'atenció i prestacions econòmiques, on es percebia la possible vulneració dels drets individuals per la lentitud a resoldre els expedients.

Aquests dèficits i mancances també van ser posats en consideració del Congrés dels Diputats pel Defensor del Poble, en comparació amb el nivell assistencial que s'ofereix a la Unió Europea, especificant la necessitat d'incrementar la inversió en residències, atenció domiciliària, serveis de teleassistència i centres de dia.

En opinió del Síndic de Greuges, aquestes mesures de millora en l'atenció a la gent gran són indispensables tenint en compte que a Catalunya la proporció de la població de 65 anys o més és de 16,6%, i és probable que l'any 2015 arribi al 18,5%, o sigui, més d'un milió de persones, amb un increment de les de més edat i el consegüent creixement de les malalties cròniques i demències, que requerirà augmentar les prestacions sanitàries, sociosanitàries i socials, i el consegüent esforç de finançament per part del Servei Català de la Salut i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.

La majoria de les activitats preventives i de promoció de la salut i benestar continuen essent necessàries i, per això, celebrem la iniciativa de la Direcció General de Salut Pública del Departament de Sanitat i Seguretat Social en l'edició del Llibre blanc sobre activitats preventives per a la gent gran, el qual no dubtem que contribuirà a millorar la qualitat de vida de la gent gran del nostre país. Aquesta obra coincideix amb l'edició de l'opuscle del Departament de Sanitat i Seguretat Social «Consells de salut per a la gent gran».

A mitjans de l'any 1999 es va iniciar, com a pla pilot, a les comarques de Lleida, un conjunt d'actuacions, promogudes des del Departament de Benestar Social, per tal d'afavorir alternatives a l'ingrés residencial de la persona gran.

Es substituïx l'ingrés residencial permanent per una major dotació de l'ajut domiciliari, per potenciar els centres de dia i per l'ingrés temporal, de caps de setmana, de vacances, que facilita que la família, que assumeix la tasca d'atenció al seus membres més grans, pugui refer-se de l'esforç considerable que això li suposa. Aquestes mesures, que valorem positivament, incentiven la permanència a casa mitjançant el suport a la persona gran i la seva família.

En definitiva, es tracta de fer efectives les recomanacions 13 i 29 del Pla internacional d'acció sobre la gent gran, aprovat per Nacions Unides, que hem reproduït com a encapçalament d'aquest capítol. L'atenció a la persona gran i, particularment, a la persona gran fràgil és una necessitat social creixent, en la mesura que augmenta el nombre de ciutadans i ciutadanes que n'adquireixen la condició. Sens perjudici de la implicació familiar i de la responsabilitat de la societat civil en aquesta atenció, els poders públics caldrà que se n'ocupin també de forma creixent.

3. DISCAPACITATS

3.1. ATENCIÓ A LES PERSONES AMB DISCAPACITAT

Les polítiques socials destinades a millorar el benestar dels discapacitats s'han produït amb el desplegament de l'article 49 de la Constitució Espanyola, que obliga els poders públics a fer una política de previsió, tracta-

ment, rehabilitació i integració dels disminuïts físics, psíquics i sensorials, als quals s'ha de prestar l'atenció especialitzada que requereixen, emparant-los especialment en la consecució dels drets que el Títol I atorga a tots els ciutadans.

Amb l'esmentada finalitat es promulgà la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids, que significà un avanç important en la millora de les condicions de vida de les persones amb discapacitat.

La normativa catalana, en el marc de la competència exclusiva en matèria d'assistència social (article 148,1,20ª CE i article 9.25 EAC), ha donat resposta coordinada amb els sistemes públics de protecció social a les demandes de les persones amb discapacitat.

Això no obstant, l'heterogeneïtat d'aquest col·lectiu fa difícil una solució uniforme, ja que cada persona s'enfronta a obstacles diferents i, per tant, ha ser creditora d'una atenció que li permeti fer efectius els seus drets, la qual cosa no sempre s'aconsegueix, com ho demostra la queixa núm. 1638/99.

L'adequació de la formació professional ocupacional per a la inserció laboral, l'educació, la reserva de places en les plantilles de les empreses encara no completa, la rehabilitació pendent, l'accessibilitat i les barres han estat impediments recollits en moltes queixes, a partir de les quals cal qüestionar-se l'efectivitat de la igualtat d'oportunitats, de la rehabilitació i de la integració social, malgrat el major reconeixement d'acceptació de les diferències per part de la societat, en la seva integració dins del principi de normalització.

A això s'afegeix també el dèficit de places en les residències o les restrictives ajudes d'atenció social a persones amb disminució per a l'adaptació i accessibilitat d'habitatges o ajudes en concepte d'assistència domiciliària (vegeu la queixa núm. 1780/98).

La promoció de l'accessibilitat i la supressió de barres arquitectòniques, que teòricament garanteix la normativa, continua pendent de desplegar, tant en l'accessibilitat urbanística i a edificis com en el transport i la comunicació dels mitjans audiovisuals.

Queixa núm. 1638/99

Retard en l'ingrés d'una disminuïda psíquica en un centre de dia

La interessada presentà al CAP de Badalona una sol·licitud d'ingrés en una residència, per a la seva filla afectada de deficiència mental severa, amb un grau de disminució del 81%.

Després d'un any i mig d'haver formulat la sol·licitud, s'adreçà al Síndic per tal com no havia obtingut cap resposta del Departament de Benestar Social.

Admesa la queixa a tràmit el Departament informà el Síndic que s'havia considerat no prioritari l'ingrés de l'afectada en residència. Al cap d'un any es va fer més greu la urgència i es modificà l'orientació d'equipament a una residència de grans disminuïts psíquics amb trastorns de conducta, malgrat no disposar d'una plaça adequada.

Tres mesos després de la comunicació rebuda del Departament, s'amplià la informació anterior i es resolgué el problema ingressant l'afectada en un centre de dia mentre el Servei de Gestió de Recursos per a persones amb disminució, de l'ICASS, coordinava l'atenció domiciliària a l'afectada, per tal que la família rebés un ajut personal per desplaçar-la diàriament al centre esmentat.

Queixa núm. 1780/98

Sol·licitud corresponent al Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució

La interessada, pendent de percebre les ajudes dels programes d'atenció social a persones amb disminució i per a l'adaptació i accessibilitat d'habitatges, s'adreçà al Síndic, perquè no rebia cap resposta de l'Institut Català d'Assistència dels Serveis Socials (ICASS).

El Síndic admeté a tràmit la queixa i s'adreçà al Departament de Benestar Social, el qual comunicà que, en relació amb el Programa per l'adaptació i accessibilitat d'habitatge, s'havia emès a la interessada una resolució aprovatòria d'ajuda per a l'accessibilitat del seu domicili, per un import de 500.000 pessetes.

En relació amb el programa d'ajudes d'acció social a persones amb disminució, també s'havia emès resolució aprovatòria d'ajuda en concepte d'assistència domiciliària, per un import de 201.600 pessetes i, per ajuda tècnica, d'11.250 pessetes.

Vista la informació tramesa, vam tancar aquesta actuació.

3.2. ADEQUACIÓ DELS MITJANS DE TRANSPORT

Que el transport sigui accessible és un dels factors més determinants del nivell d'integració i participació social de les persones amb discapacitat. Tots els mitjans de transport, d'acord amb l'actual normativa d'accessibilitat, han de ser accessibles arribat el novembre de l'any 2006, termini establert per la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció d'accessibilitat i supressió de les barreres arquitectòniques, aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya.

Aquesta llei estableix també l'elaboració dels plans d'accessibilitat en tots els àmbits (l'edificació, l'urbanisme, la comunicació i el transport) però partint dels nivells respectius de competències.

Recentment s'ha presentat un estudi que permetrà l'elaboració d'un pla intermodal per al transport accessible, que no tindrà la limitació de partir de competències concretes en matèria de transport, sinó que serà global, perquè abastarà tots els tipus de transport i totes les actuacions necessàries per fer-los accessibles, i que preveu actuacions de les quals tindrà competència directa l'Administració de la Generalitat i actuacions que caldrà impulsar per tal que, qui en tingui competències, en sigui responsable.

L'objectiu d'aquest estudi és avançar en la millora de la capacitat de desplaçament de les persones amb limitacions. La seva finalitat no és l'adaptar els transports públics, sinó estudiar la manera de millorar el lligam

entre els transports públics, col·lectius i individuals i els de tipus privat, el vehicle que la persona amb discapacitat condueix o els serveis per a transportar-la (vegeu en aquest respecte el seguiment de la queixa núm. 1899/97).

Seguiment de la queixa núm. 1899/97

(pàgines 31263 i 31264 del BOPC núm. 380, de 19 de març de 1999)

Transport interurbà: mesures d'accessibilitat

El Síndic tot i reconèixer les dificultats per al compliment immediat de les normes sobre la supressió de barreres arquitectòniques en el transport interurbà (Llei 20/1991, de 25 de novembre i Decret 135/1995), suggerí al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (PTOP) de posar a disposició de les persones disminuïdes els mitjans de transport –i en aquest cas de transport interurbà– que garanteixin el dret a la mobilitat.

El Departament informa de les diverses reunions de treball entre la Direcció General de Ports i Transports, l'empresa concessionària del servei d'autobusos i el col·lectiu afectat, les quals permeten albirar solucions als problemes de mobilitat. Així mateix, la Generalitat ha impulsat la creació de grups de treball (un d'ells al si de la comissió dels directors generals de transports de les comunitats autònomes i un altre amb l'INSERSO i la Federació de Municipis) per analitzar les solucions tècniques i establir els mecanismes que les facin viables econòmicament, entre altres mesures comentades en el tema de referència.

Per això s'establirà una col·laboració entre el Departament de PTO i el de Benestar Social, competents en matèria de transports i d'atenció a les persones amb discapacitats, respectivament, per posar en comú experiències en els àmbits de coneixements. L'estudi a elaborar s'iniciarà a partir de la situació actual dels diferents modes de transport, la compilació de les necessitats dels col·lectius, usuaris i prestadors de serveis, i la revisió dels avenços que actualment ofereix la tecnologia, com també aspectes de gestió que poden millorar la capacitat de desplaçament de la població.

Pel que fa a l'adaptació de la xarxa de transport interurbà per carretera, cal dir que es troba encara en fase embrionària de definició de solucions tècnicament i econòmicament viables. De fet, excepte experiències molt concretes a Finlàndia i el Canadà, és difícil trobar solucions d'adaptació dels autobusos de transport interurbà.

En el cas de l'Eix-Bus, s'ha implantat un servei sense barreres paral·lel al servei regular, mentre s'analitza amb participació del MIFAS i ASPID l'adaptació dels vehicles de la línia. També s'han introduït vehicles adaptats a les línies Manresa-Sant Joan de Vilatorrada, algunes línies del Maresme i la línia Caldes de Montbui-Barcelona.

Aquesta línia d'actuació d'oferir serveis amb vehicles adaptats s'intensificarà d'acord amb les previsions del Pla de millora de la qualitat del servei de transport in-

terurbà de viatgers per carretera 1999-2003, aprovat pel Govern de la Generalitat l'agost darrer, i amb els contractes programa ATM-operadors de transport interurbà. En tots els casos es preveu una línia d'aportacions públiques per renovar el parc de material mòbil associades a l'aplicació de criteris d'accessibilitat en el nou material.

Malgrat aquesta informació rebuda, el Síndic s'ha dirigit novament al Departament perquè, tal com es va suggerir en el seu dia, se l'informi del resultat dels treballs que actualment es porten a terme i de les valoracions que faci el Consell per a la Promoció de l'Accessibilitat i Supressió de Barreres Arquitectòniques.

L'actuació resta en tràmit.

3.3. ACCÉS I MILLORA DE LES CONDICIONS DE TREBALL

El 1999, amb el Decret 66/1999, de 9 de març, s'han continuat establint garanties per facilitar l'accés de les persones amb discapacitat a la funció pública amb la finalitat d'assolir el 2% de la plantilla amb persones amb discapacitat. Així es modifica l'anterior Decret 238/1987, de 20 de juliol, sense haver encara assolit, però, l'esmentat percentatge.

En l'apartat 3.4 de la Secció Treball i Pensions hem comentat, succintament, el recent Reial decret 27/2000, de 14 de gener, que ha articulat les mesures excepcionals i alternatives per les que poden optar les empreses obligades a disposar en les seves plantilles d'un 2% de treballadors discapacitats.

També es modificà, amb l'intent de millorar el funcionament dels centres especials de treball (CET), el Reial decret 1368/1985, de 17 de juliol, dictat en compliment d'allò que establí l'article 41.1 de la LLISMI, amb el Reial decret 427/1999, de 12 de març, el qual possibilita concertar contractes de treball a domicili, flexibilitza la distribució de la jornada laboral i permet l'extinció del contracte de treball per causes objectives per fer front a situacions econòmiques negatives dels CET o a dificultats de funcionament que puguin posar en perill la seva subsistència o el compliment de la seva finalitat.

3.4. AJUDA A DISCAPACITATS

En l'epígraf 5 del capítol de Sanitat, hem comentat les queixes que tracten les mancances en els tractaments rehabilitadors. En l'epígraf 5 de l'apartat d'Ensenyament i del capítol següent ens referirem als problemes per fer efectiva la igualtat d'oportunitats dels alumnes amb alguna discapacitat. Pel que fa a les actuacions de suport a les persones amb discapacitat, hem continuat rebent queixes sobre el programa d'ajudes individuals (PUA), les quals s'han resolt amb motiu de la intervenció del Síndic, però que han evidenciat diverses disfuncions, malgrat la concreció de les condicions específiques d'accés a aquestes ajudes.

La seva regulació està subjecta a convocatòria pública del Departament de Benestar Social, són gestionades per l'ICASS, regulades en el vigent Decret 24/1998, de 4 de febrer i previstes a l'article 10 del Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials (vegeu la queixa 2535/98).

Suggeriment al Departament de Benestar Social per esmenar disfuncions dels serveis públics d'atenció al ciutadà (Queixa núm. 2535/98)

El promotor s'adreça al Síndic queixant-se de la manca d'informació rebuda de la Delegació Territorial del Departament de Benestar Social de Girona, que no havia correspost coherentment a una queixa que hi havia presentat l'afectat, amb incapacitat absoluta, amb motiu d'una sol·licitud d'ajuda per a un vehicle.

L'interessat exposà les deficiències del servei d'atenció al públic, ja que no va ser informat en cap moment que el termini per sol·licitar l'ajuda d'atenció social per a persones amb disminució (PUA) finalitzava un dia de terminat.

El Síndic admeté a tràmit la queixa i, d'acord amb la documentació que acreditava les presumptes disfuncions, va suggerir al Departament de Benestar Social que prengués les mesures adients per esmenar les presumptes irregularitats, contràries al funcionament racional i normal dels serveis esmentats.

El Departament de Benestar Social correspongué a aquest suggeriment indicant que els professionals dels serveis de la delegació tenen instruccions precises i clares sobre el que han de dir i fer quan donen informació d'un PUA, com és el cas, d'acord amb el protocol establert per a la correcta atenció al públic. Concretament, davant peticions molt tipificades com és «l'ajuda per a transport –adquisició de vehicle–» la resposta immediata, sigui per telèfon o personalment, és d'informar el peticionari de tres requisits bàsics: posseir la qualificació de disminució, superar el barem de mobilitat i tenir en compte els terminis de la convocatòria.

L'interessat es va confondre quan presentà un «certificat corresponent a la pensió per incapacitat absoluta», atès que aquest document no serveix per a l'homologació de la condició de persona disminuïda. És per això que la directora del CAD, amb diligència, li adreça una convocatòria per fer un reconeixement mèdic que li permetés, si era el cas, obtenir el certificat sobre la seva situació.

La resolució definitiva declara que l'interessat va obtenir la condició de persona disminuïda de caràcter permanent amb efecte del dia 9 de juny de 1998, però, per altra banda, no superà el barem de mobilitat.

Això no obstant, ateses les indicacions del Síndic de Greuges de Catalunya, la delegació féu una avaluació en profunditat del sistema d'atenció dels professionals envers les persones peticionàries dels serveis, i entre altres coses determinà:

Renovar l'actitud d'escolta positiva a les persones, sobretot les que no saben o no poden exposar amb claredat les seves demandes.

Revisar el protocol existent en aquesta delegació territorial per millorar l'atenció al ciutadà.

Agilitar el procés administratiu. Facilitar i orientar per tal que els requisits bàsics, principalment en el cas de convocatòries, siguin ben entesos.

Per això, el Síndic va donar per closa aquesta actuació i va arxivar l'expedient.

4. PENSIONS NO CONTRIBUTIVES I PRESTACIONS SOCIALS

4.1. RÈGIM GENERAL

Mantenir un règim públic de seguretat social per a tots els ciutadans respon a l'imperatiu previst a l'article 41 de la Constitució Espanyola.

La protecció de les persones que no han cotitzat a la seguretat social o que ho han fet per temps insuficient per accedir a una pensió contributiva, dóna dret a les prestacions no contributives de la seguretat social, tant d'incapacitat com de jubilació.

Això no obstant, per tenir dret a aquestes prestacions s'exigeixen uns requisits que no estan sempre a l'abast de tothom. En el cas de la incapacitat cal ser major de 18 anys i menor de 65; residir legalment en territori espanyol i haver-ho fet durant cinc anys, dos dels quals abans de la sol·licitud; no disposar de rendes o ingressos suficients i estar afectat d'una disminució o malaltia crònica en grau igual o superior al 65%.

Per a la jubilació, cal haver complert 65 anys; residir legalment en territori espanyol i haver-ho fet durant 10 anys entre l'edat de 16 anys i la de sol·licitud de la pensió, dos dels quals han de ser consecutius i immediatament anteriors a la sol·licitud i no disposar de rendes o ingressos suficients.

Sembla ser que alguns d'aquests requisits impedeixen de percebre la pensió a algunes persones.

La problemàtica anterior també afecta a immigrants, sense sostre i transeünts que necessiten protecció i serveis, els quals van ser objecte de regulació en alguns municipis, com així se'n desprèn de la queixa núm. 3865/98, o de l'Actuació d'Ofici 3109/99, oberta en relació amb la interpretació judicial d'unes ordenances municipals sobre l'activitat d'un captaire.

Queixa núm. 3865/98

Creació del servei d'atenció a persones sense sostre i transeünts

Arran del desplaçament del Síndic a Figueres, va tenir entrada en aquesta Institució un escrit de queixa presentat pel senyor X. en relació amb la diversa problemàtica dels immigrants, i es formulà la queixa sobre la necessitat urgent de dotar la ciutat de Figueres d'una llar de transeünts, per acollir-hi persones en situació límit.

Per això, el Síndic es va adreçar a l'Ajuntament de Figueres, per tal com l'interessat, en representació del grup d'empordanesos i empordaneses per la solidaritat, ho veïé necessari i preemtori.

Segons la informació del promotor, la situació social i fronterera obliga a prendre mesures urgents, vist que a Figueres solen dormir al carrer una mitjana de trenta persones.

L'Ajuntament correspongué a les consideracions del Síndic emetent certificació del Ple municipal, que adoptà l'acord següent:

«Atesa la conveniència de crear un servei d'atenció a les persones sense sostre i transeünts, i d'acord amb allò disposat al Decret legislatiu 17/1994, de 16 de no-

vembre, pel qual s'aprova la refosa de les Lleis 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials, a l'article 15 del Decret 284/96, de 23 de juliol, de Regulació del sistema català de serveis socials i als articles 159 i 199 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny, la Comissió Informativa d'Acció Ciutadana proposa al Ple de l'Ajuntament l'adopció dels acords següents:

»1r. Declarar la voluntat per a la creació del servei d'atenció a persones sense sostre i transeünts, integrat en la xarxa bàsica de serveis socials de responsabilitat pública de la Generalitat de Catalunya, servei que es gestionarà mitjançant una fundació pública, organisme autònom de l'Ajuntament de Figueres.

»2n. Facultar l'alcaldia presidència perquè porti a terme tants actes i gestions com calguin per a l'execució de l'acord anterior».

Així, vam donar per closa la present actuació, del resultat de la qual va ser informat el promotor.

Actuació d'ofici núm. 3109/99

Condemna a un captaire de Girona

El dia 22 d'octubre de 1999, un mitjà de comunicació escrita publicà una notícia sobre dos jutges de Girona que havien imposat dues multes a un captaire d'aquesta ciutat que es negava a abandonar la seva activitat a la via pública.

Segons la notícia, totes dues sentències es fonamentaven a l'article 61 de l'ordenança de Girona, segons la qual totes les activitats a la via pública requereixen llicència municipal. D'altra banda, també s'esmentava que aquest reglament no fa menció explícita de la mendicitat.

En aquest cas, els magistrats consideraven provat que demanar almoïna a la via pública és una activitat prohibida, però tot seguit assenyalaven no entrar a dilucidar l'oportunitat o legalitat de l'ordenança perquè era competència d'una altra jurisdicció.

És en relació amb aquest darrer aspecte, la legalitat de l'ordenança municipal que fonamenta les esmentades sentències, que el Síndic decidí obrir aquesta actuació d'ofici i s'adreçà a l'Ajuntament de Girona, al qual sol·licità la còpia de l'ordenança i tota altra documentació relacionada amb aquest cas (expedients sancionadors, comunicacions als jutjats, informes de serveis socials, etc.).

Rebuda la informació demanada a l'Ajuntament, es procedeix a l'estudi de la mateixa. L'actuació continua en fase de tramitació en el moment de tancar-se la redacció d'aquest Informe.

4.2. ACCÉS DEL COLLECTIU DE MAGRIBINS

Sens perjudici de les vicissituds restrictives pel que fa al càlcul sobre els ingressos econòmics, en relació amb els conceptes d'unitat econòmica i de convivència, el Síndic ha intervingut també davant la problemàtica

derivada de la denegació de les esmentades pensions a treballadors estrangers del Magrib.

Com que en aplicació de la normativa de la Unió Europea sobre no discriminació no es pot denegar la prestació no contributiva pel fet de no tenir nacionalitat espanyola, el Síndic havia recomanat fer extensiu el dret a l'esmentat col·lectiu d'estrangers (vegeu el BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998, pàgs. 21651 i 21652).

El fet és que a l'estranger se li exigia i afegia el requisit supletori de ser treballador en alta o pensionista de la seguretat social en el moment de la sol·licitud de la pensió, condició del tot incoherent amb les pensions no contributives, però prevista a l'Acord de cooperació entre la Unió Europea i el Regne del Marroc, la República Algeriana Democràtica i Popular i la República de Tunísia.

Finalment, es van acceptar les recomanacions del Síndic i s'han acordat uns nous criteris interpretatius de l'esmentat Acord de cooperació, adoptats en el si de l'Institut de Emigraciones i Servicios Sociales (IMSERSO), els quals possibiliten l'accés del col·lectiu afectat a les prestacions de caràcter no contributiu.

Així, l'entitat gestora a Catalunya, l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) ja ha adaptat les resolucions dels expedients als nous criteris (vegeu la queixa 782/97).

Seguiment de la queixa núm. 782/97

(pàgina 21651 i 21652 del BOPC núm. 266, de 20 de març de 1998)

Denegació de pensió no contributiva

A l'interessat en el present cas, nacional de Tunísia, se li denegà la pensió no contributiva, per tal com no era espanyol.

El Síndic féu diverses recomanacions al Departament de Benestar Social i al Defensor del Poble, invocant la normativa de la Unió Europea sobre no discriminació.

L'esmentat Departament indicà que l'Acord de cooperació entre la Unió Europea i el Regne del Marroc, la República Algeriana Democràtica i Popular i la República de Tunísia exigeix als estrangers del Magrib el requisit supletori, per no tenir nacionalitat espanyola, de ser treballador en alta o pensionista de la Seguretat Social en el moment de sol·licitar la pensió. Això motivà que el Síndic s'adreçés al Defensor del Poble sol·licitant-li que estudiés la possibilitat de recomanar la modificació de la normativa vigent en aquest respecte, o que, alternativament, es legislés així en una futura llei d'integració social dels estrangers a l'estat espanyol.

Finalment, es van acordar uns nous criteris interpretatius de l'esmentat Acord de cooperació, adoptats en el si del Institut de Emigraciones y Servicios Sociales, els quals permeten la solució del problema de les prestacions de caràcter no contributiu.

Així, l'IMSERSO ha fet arribar a totes les comunitats autònomes les noves instruccions referents a l'esmentat acord, sobre l'accés a les pensions no contributives per part dels ciutadans d'aquests països.

L'entitat gestora a Catalunya de les pensions no contributives, l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) i el mateix responsable del Departament de Benestar Social van correspondre als nostres suggeriments indicant que, d'acord amb els nous criteris de gestió, es pot ser beneficiari d'una pensió no contributiva, presentant la sol·licitud, en el cas d'haver estat afiliat a la Seguretat Social i no tenir carència suficient per tenir dret a una pensió contributiva, sempre que s'acreditin la resta de requisits establerts per tenir dret a una pensió no contributiva; no s'exigeix, per tant, la nacionalitat espanyola ni la situació d'alta o assimilada en algun dels règims del sistema de seguretat social.

Per això vam donar per closes les nostres actuacions i vam arxivar el present expedient, sens perjudici d'allò que actualment regula la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre els drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

4.3. ASSIGNACIÓ ECONÒMICA PER FILL A CÀRREC

A més a més de les prestacions abans indicades dins l'àmbit de les prestacions no contributives, hi ha les prestacions familiars per fills a càrrec, a les quals poden accedir els que resideixen legalment a Espanya, que tinguin a càrrec fills menors de 18 anys, o afectats per una disminució en grau igual o superior al 65%, i que no percebin ingressos anuals superiors durant l'any 1999 a 1.202.991 pessetes, amb un increment de 15% per cada fill a càrrec, a partir del segon.

Si bé, per les queixes rebudes, l'esmentada prestació no representà cap problema, sí que ho ha estat en els casos en què el fill a càrrec és disminuït, en el qual cas no s'exigeix límit de recursos econòmics, i la pensió és de 455.460 pessetes anuals si el fill té 18 anys i està afectat d'una disminució igual o superior al 65%, o de 683.220 pessetes l'any si ho està en un 75% i necessita el concurs d'una altra persona per als actes elementals de la vida.

Les esmentades prestacions, gestionades directament per l'Institut Nacional de la Seguretat Social, són incompatibles amb les pensions que pugui percebre el fill disminuït, d'incapacitat o jubilació no contributives o amb les ajudes de pensions assistencials o subsidis derivats de la LISMI.

Juntament amb altres reivindicacions sobre pensions, aquesta situació fou objecte de reclamació al Síndic per part de diverses federacions de discapacitats (vegeu per totes, la queixa 2997/99).

Queixa núm. 2997/99

Insuficiència de les pensions que perceben els minusvàlids

El president de la Federació ECOM, entitat sense afany de lucre que agrupa més de cent associacions de persones amb discapacitat física de tot l'Estat, s'adreçà al Síndic amb motiu del ressò a la premsa per l'augment de l'import de les pensions no contributives a determinades comunitats autònomes, i exposà els principals problemes dels seus receptors.

Així, manifestà el seu desacord amb el fet que per accedir a una pensió no contributiva per invalidesa s'hagués d'acreditar un grau del 65% de disminució i alhora es computessin els ingressos econòmics de la unitat familiar del sol·licitant, fins a un segon grau de consanguinitat.

Com que el límit de recursos econòmics és molt baix, en la majoria dels casos els familiars que conviuen amb el disminuït sol·liciten la prestació familiar per fill a càrrec de l'INSS, fet que produeix diversos inconvenients i desigualtats entre les persones amb discapacitat, ja que la darrera prestació gestionada per l'Institut Nacional de la Seguretat Social és inferior i no permet l'accés a la prestació farmacèutica gratuïta, ja que l'afectat no és considerat pensionista, sinó beneficiari del pare o la mare, i, per tant, no s'aplica l'article 13.2 de la Llei d'integració social de minusvàlids (LISMI).

El fet que aquesta prestació la percebin els pares, indica la queixa, pot atemptar contra la dignitat de la persona amb disminució física, ja que la pressuposa incapacitada per administrar els seus recursos econòmics i li dificulta en gran mesura la independència en relació amb la seva família. En aquest sentit, hi ha casos de persones que mantenen una relació conflictiva amb la família i es veuen obligades a conviure-hi i a dependre'n.

El tràmit de sol·licitud de la prestació per part dels pares, implica una manca d'informació que comporta altres dificultats i facilita que es donin situacions de desprotecció: si els pares moren i les persones amb disminució passen a viure amb algun germà, només queda la possibilitat de cobrar la pensió no contributiva i aleshores es tenen en compte els baixíssims límits de recursos econòmics. També hi ha altres persones que contreen matrimoni i desconeixen que fins aquell moment qui cobrava la prestació eren els seus pares i així mateix ignoren els requisits econòmics per cobrar-la.

Una altra situació de desemparament és la que tenen els pares de menors de 18 anys amb una gran discapacitat. L'import mensual de la pensió per fill a càrrec per a menors amb discapacitat és de 6.000 pessetes, sense tenir en compte el grau d'afectació. Tenint en compte que la Seguretat Social no cobreix tots els ajuts tècnics necessaris per a molts d'aquests menors, resulta realment un ajut absolutament insuficient. Ningú que conegui una situació d'aquest tipus pot dubtar de les grans despeses sanitàries, educatives i tècniques que han d'afrontar aquests pares per poder oferir als seus fills una vida amb un mínim de qualitat.

Per això, el representant de la federació esmentada reclamà la intervenció del Síndic perquè es revisés tot el sistema de pensions que afecta les persones amb disminució i que amb urgència es prenguessin les següents mesures:

– Augment de les prestacions per fill a càrrec per a menors de 18 anys.

– Pensions no contributives per invalidesa en les quals es prevegi únicament com a requisit econòmic un límit d'ingressos personals del sol·licitant afectat, tret que hi hagi incapacitació judicial per administrar els recursos

econòmics (el subsidi de garantia d'ingressos mínims establert per la LISMI i regulat pel Reial Decret 383/1984 només considerava els ingressos personals i afegia un percentatge per als familiars dependents de la persona discapacitada).

– Equiparació de l'import de les pensions no contributives al salari mínim interprofessional.

El Síndic prengué en consideració la sol·licitud exposada i, ateses les competències de la Institució, decidí adreçar-se al Defensor del Poble fent-li les consideracions adients en relació amb la insuficiència i l'anacronisme de les prestacions que perceben els discapacitats, les quals no tenen en compte la realitat social i les necessitats individuals de les persones a les quals van destinades; així mateix proposà la revisió del sistema de pensions contributives i no contributives, tenint en compte només els ingressos personals dels discapacitats, com ho feia el Reial Decret 383/84, que desplega la LISMI.

L'esmentat expedient es troba actualment en fase de resolució per part del Defensor del Poble, pendent que el Govern i el legislador actuïn.

4.4. RENDA MÍNIMA D'INSERCIÓ

Les mesures destinades a atendre els estats de necessitat no previstos pel sistema de seguretat social, tant contribuït com assistencial, foren preses en consideració i regulades pel Govern de la Generalitat a primers de la dècada dels anys noranta, amb la renda mínima d'inserció (RMI). El Parlament de Catalunya aprovà, més tard, la Llei 10/1997, de 3 de juliol, desplegada pel Decret 306/1998, d'1 de desembre.

Les accions previstes a la RMI i destinades a ajudar les persones sense recursos econòmics ni mitjans de subsistència, mentre són inserides en el treball i la societat, han estat un avanç molt positiu de l'acció social de molts governs autonòmics, però sobretot, per a les persones que poden percebre l'esmentada renda de 44.672 pessetes mensuals durant l'any 1999.

Sens perjudici dels requisits legals exigits per poder-se'n beneficiar, els quals han anat modificant-se i flexibilitzant-se per admetre més supòsits de desprotecció, atenent així algunes recomanacions del Síndic, enguany també hem tornat a sol·licitar la modificació dels criteris d'aplicació i percepció de l'esmentada RMI.

L'acord adoptat per la Comissió Interdepartamental, amb caràcter experimental, perquè als titulars de la PIRMI amb fills menors de 25 anys que formalitzin un contracte laboral no se'ls tinguin en compte els ingressos obtinguts d'aquest contracte durant els sis primers mesos, ha estat considerat pel Síndic molt positiu, tant per la inserció laboral dels membres de la família com pels preceptors de la renda, com es pot veure a la queixa que tot seguit sintetitzem (vegeu la queixa núm. 2059/99).

D'altra banda, no hem rebut cap queixa que fes referència a la gestió de les prestacions ni de les actuacions i accions que formen part del Pla individual de reinserció (PIR). El PIR és un dels requisits exigits als beneficia-

ris i recollit en el Conveni d'inserció, com es el de comprometre's a participar en les activitats que formen part del PIR, i que han de signar els beneficiaris i els membres de la unitat familiar majors d'edat susceptibles de mesures d'inserció.

Suggeriment al Departament de Benestar Social sobre la modificació dels criteris d'aplicació de la renda mínima d'inserció (Actuació d'Ofici núm. 2059/99)

El passat mes de juny el Síndic va visitar l'Escola Xaví Xaví, (noi, noia), de Can Tunis, a Barcelona, i el mes de juliol va tenir lloc a la seu de la nostra Institució una reunió amb els professors de l'esmentada escola, els quals van incidir en la principal problemàtica del barri on radica l'escola.

En la reunió es va tractar, principalment, dues qüestions que preocupen als responsables de l'escola, com són la manca d'escolarització dels nois i noies del barri i, d'altra banda, l'aplicació del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI).

És d'aquest segon cas que volem fer avinents les actuacions que s'han dut a terme i celebrar la modificació dels criteris d'aplicació de la renda mínima d'inserció implantats des de l'estiu, els quals esperem que palliïn la problemàtica observada.

En síntesi, als afectats els preocupava la rígida aplicació del PIRMI, la qual cosa originava una picaresca entre els pares de família perceptors de la renda mínima d'inserció, als quals, en cas de tenir fills al seu càrrec que treballaven, se'ls extingia la RMI. Això feia que els pares no deixaven inserir els seus fills en el treball per tal de poder seguir percebent la prestació.

Amb la finalitat d'estudiar aquest problema, vam posarnos en comunicació amb l'Òrgan Tècnic de la RMI, el qual, després d'haver exposat la problemàtica a la Comissió Interdepartamental i d'una zelosa col·laboració, ens informà de l'acord adoptat per l'esmentada comissió, amb efectes des del dia 1 de juliol.

L'esmentat acord, amb caràcter experimental, preveu que als titulars de la RMI, amb fills menors de 25 anys que formalitzin un contracte laboral, no els siguin computats els ingressos obtinguts per aquest contracte durant els sis primers mesos.

A partir del setè mes, es procedeix a suspendre l'expedient o bé a deduir part dels ingressos, en funció que el salari sigui superior o inferior a la prestació econòmica de la RMI.

L'acord esmentat s'aplica en el marc de l'article 21,c) de la Llei 10/1997 i del Decret 306/1998, reguladors de la RMI, que preveuen no deduir de l'import de la prestació cap mena de remuneració percebuda a conseqüència de les accions d'inserció derivades de la RMI durant els primers sis mesos.

Per això, i sens perjudici que s'avalui l'eficàcia de l'esmentada mesura, molt positiva a parer del Síndic, vam suggerir al Departament de Benestar Social que donés les ordres oportunes a fi que, si es demostra eficaç i integradora, com sembla evidenciar-se, s'estudii la pos-

sibilitat de regular-la com a definitiva, després del transcurs de mig any com a mesura d'inserció amb caràcter experimental.

Aquest suggeriment resta pendent d'acceptació.

SECCIÓ 8. INFANTS

Els governs i les organitzacions internacionals preocupades pels problemes de la gent gran haurien d'engendrar programes amb l'objectiu d'educar al públic en general pel que fa al procés d'envellir i als vells. Aquestes activitats haurien de començar des de la infància i continuar en tots els nivells del sistema escolar formal.

Recomanació 49 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Per al treball amb infància, i com més va més, la nostra Institució parteix de la visió general que forneix la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant. Els seus preceptes, recollits en gran mesura en les nostres lleis internes, són universals i indivisibles. Tots, doncs, i en qualsevol país, han de ser objecte de la nostra atenció. Tots són igualment importants. I aquesta concepció afavoreix una imatge de la infància que va més enllà d'una infància en risc.

El Comitè dels Drets de l'Infant de Ginebra, organisme constituït amb la finalitat d'examinar els progressos fets pels diferents països que han ratificat la Convenció, va reordenar els articles d'aquest text en sis blocs: els drets principals, referència de tots els altres (no discriminació, interès superior de l'infant, dret a la vida i opinió de l'infant); drets civils; entorn familiar; salut i benestar; educació i joc; i mesures especials de protecció.

Aquest esquema va ser pensat per facilitar la tasca dels estats en la redacció dels informes que periòdicament han de presentar al comitè. A l'Estat espanyol, l'informe global es nodreix de les aportacions de totes les comunitats autònomes. La de la Generalitat figura en un extens document datat el desembre de 1998, titulat «Situació de la Convenció sobre els drets de l'infant a Catalunya».

Així, amb la intervenció del Síndic per projectar l'estructura de la convenció sobre la realitat catalana, es destaquen els aspectes que requereixen una especial dedicació per part nostra. D'aquesta manera podem saber quines actuacions d'ofici –a part les que responen a situacions que emergeixen puntualment– hem d'emprendre. I ajuda a classificar millor les queixes que rebem dels ciutadans en aquest camp.

El treball amb infants queda reflectit, en el present Informe, en aquest capítol i en l'epígraf «Ensenyament» del capítol següent. En un i altre cas, l'ordre de col·locació de les queixes procura seguir la disposició que hem escollit. Els comentaris d'aquest capítol se'n deriven de les 100 actuacions efectuades durant l'any 1999,

segons el detall següent: 24 consultes resoltes, 57 queixes rebudes i 19 actuacions d'ofici iniciades.

Tipologia de les queixes

<i>Drets civils</i>	– Privació: mitjans de comunicació – Informació: Reglament regulador de la Llei 8/1995 (revistes, videojocs, etc.)
<i>Entorn familiar i alternatives</i>	– Criança dels infants – Infants privats del medi familiar i revisió de mesures alternatives – Adopció
<i>Mesures especials de protecció</i>	– Infants en conflicte amb la justícia: Llei 5/2000, de 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors – Explotació sexual: perjudicis del tractament judicial en els casos d'abús sexual. Protocol
<i>Salut i benestar</i>	– El dret a la salut i als serveis sanitaris

2. REGLAMENT REGULADOR DE LA LLEI 8/1995, DE 27 DE JULIOL, D'ATENCIÓ I PROTECCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

El Síndic exposà en informes anteriors que el Departament de Justícia treballava en l'elaboració d'un document que serviria de base per al projecte de reglament per a aquesta Llei 8/1995, i insistia en la necessitat de poder disposar d'aquesta reglamentació.

L'any 1999, en la tramitació de diverses queixes, sobretot les relacionades amb els mitjans de comunicació i amb els jocs amb suport informàtic, el Síndic ha reiterat aquesta necessitat de reglamentació i fins i tot ha urgit a fer-la. Aquesta urgència rau en el fet que, al cap de cinc anys de l'aprovació de la llei, se'n percep la mancança d'aquesta regulació sancionadora perquè es puguin promoure amb eficàcia el respecte als drets que fan referència a la informació, privacitat i intimitat, honor i imatge, etc. dels infants.

A punt de tancar la redacció del present Informe, el Síndic va rebre del Departament de Justícia el Projecte de Decret de desplegament de la Llei 8/1995, en l'àmbit sancionador, com a resposta a les repetides demandes de ser informat del procés de redacció d'aquest reglament. El Síndic en farà el seguiment.

La mateixa Llei en l'article 63.2 sobre el procediment sancionador, diu: «El Govern de la Generalitat ha de determinar per reglament l'òrgan o els òrgans compe-

tents de les administracions públiques per a la incoació, la tramitació i la resolució dels expedients sancionadors que s'incoïn en virtut d'aquesta Llei». Així mateix, la disposició addicional segona, que parla de l'obligatorietat de concreció reglamentària de les condicions d'aplicació dels articles 33, 34, 35 i 36, diu: «El Govern de la Generalitat ha de regular les condicions concretes d'aplicació dels articles 33, 34, 35 i 36, de la secció segona del capítol V, d'aquesta Llei.»

És a dir, que la manca de reglamentació afecta tota la llei, però de forma especial allò que fa referència a les imatges, missatges i els objectes que poden ser perjudicials als infants (article 33), les publicacions que inciten a la violència, a activitats delictives o qualsevol mena de discriminació o les que tenen un contingut pornogràfic o qualsevol altre de perjudicial al desenvolupament de la personalitat dels infants (article 34), la venda, lloguer, projecció o divulgació de material audiovisual que contingui missatges contraris als drets i les llibertats fonamentals reconeguts per l'ordenament jurídic (article 35) i tot el que fa referència a la premsa, la ràdio i la televisió (article 36).

Pel que fa als mitjans de comunicació, la disposició addicional quarta estableix: «La Generalitat ha de vetllar perquè els consells de premsa i altres organismes similars, creats a partir de codis deontològics dels col·legis i les agrupacions de periodistes, apliquin a les seves pràctiques el que disposa aquesta Llei».

En aquest Informe relatem una queixa (vegeu queixa núm. 3230/97) relativa als videojocs, que es troba en tramitació, pendent del reglament de la Llei de la qual parlem.

En aquest sentit, tal com exposem tot seguit (vegeu queixa núm. 3466/98), es constata que alguns sectors de professionals dels mitjans de comunicació busquen millorar la qualitat de la informació referida als drets humans i la societat. Aquest repte es percep especialment en l'atenció a les informacions sobre els infants, les seves necessitats i els seus drets. I en consonància amb aquesta tendència, els professionals i els mateixos mitjans van creant les seves pròpies directrius i institucions autoreguladores. Acostumen a ser, al mateix temps conscienciadors del col·lectiu professional i alhora constructores d'una pedagogia d'implicació en els drets dels infants sense disminució de la llibertat d'expressió. Com queda palès en la queixa esmentada, el Col·legi de Periodistes de Catalunya, a través del Consell de la Informació de Catalunya, vetlla pel compliment del codi deontològic d'aquests professionals.

El Síndic vol destacar, també, unes directrius elaborades per la Federació Internacional de Periodistes, basant-se en codis de conducta i estàndards ja en pràctica, l'objectiu de les quals és augmentar la conscienciació dels mitjans sobre els temes referents als drets dels infants i estimular un debat entre els professionals de la comunicació sobre el valor d'un abordatge comú que reforci les normes del periodisme i contribueixi a la protecció i la implicació en els drets dels infants.

Aquestes directrius, de les quals no es té constància que hagin arribat a una redacció definitiva, s'orienten a

evitar fer mal als infants a través de les imatges o de la informació oferta, preservar la seva intimitat i privacitat, verificar els fets i ser rigorosos amb la informació que es dona, etc. Som lluny encara que això sigui una pràctica habitual, però el Síndic voldria encoratjar els professionals a fi que no considerin les situacions dels infants només com simples esdeveniments anecdòtics, sinó que informin sobre els processos que les generen.

Finalment, el Síndic vol expressar l'avenç que significa el funcionament del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que ha col·laborat positivament en la resolució d'algun expedient de queixa de la nostra Institució, tal com es relatava en l'Informe corresponent a l'any 1998.

Queixa núm. 3230/97

Un grup de mares demanen la retirada del mercat d'un videojoc que incita a la violència

Un grup de mares va adreçar-se al Síndic sol·licitant-li que demanés la retirada del mercat d'un videojoc que consideraven que incita a la violència i vulnera les normes de seguretat i salut en matèria de consum i publicitat. En aquell moment, el Síndic les va informar que, malgrat que legislativament està establert que cal prendre mesures de protecció i assistència especials quan els consumidors són infants o adolescents per tal de garantir el lliure desenvolupament de la seva personalitat, en el cas que presentaven aquest control resultava molt difícil.

No obstant això, el Síndic va manifestar-los la preocupació que sent per la protecció dels infants en l'àmbit del material audiovisual, i que no descartava d'obrir una actuació d'ofici sobre aquest assumpte.

Les promotores van reiterar la seva demanda un any més tard i van ser informades de les gestions del Síndic. Com es va descriure en l'Informe corresponent a l'any 1998 (pàg. 31272 del BOPC núm. 380), i també en aquest, en l'apartat de seguiment de les actuacions d'ofici, el Síndic ha reiterat repetidament al Departament de Justícia la necessitat de disposar amb urgència del Reglament regulador de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció a la infància, que permetria prohibir la venda i distribució de material que inciti a la violència als infants i adolescents, i sancionar l'incompliment de la llei.

En el moment de redactar aquest Informe no s'ha rebut cap resposta en referència a aquest tema.

Seguiment de la Queixa núm. 3466/98

(pàgina 31274 del BOPC núm. 380)

Vulneració del dret a la intimitat per part dels mitjans de comunicació

En l'Informe de 1998, el Síndic es referia a aquesta queixa, relativa a una noia que havia estat víctima d'abús sexual intrafamiliar, abús que va ser relatat per la premsa amb dades personals de l'afectada que permetien fàcilment d'identificar-la. S'hi explicaven tam-

bé detalls sòrdids sobre la vexació patida per la menor; això, afegit als fets anteriors, va perjudicar-la seriosament.

En l'Informe esmentat ja referíem que el Consell de la Informació, del Col·legi de Periodistes, havia obert un expedient per estudiar el cas, i que s'esperava la seva resolució.

La resolució del Consell de la Informació es va produir durant el present exercici, i fa constar les alegacions formulades pels responsables de les publicacions, en el sentit que s'havien evitat les referències que permetessin identificar la menor; que la publicació dels detalls de l'agressió que s'havien extret de l'informe del fiscal no tenia altra motivació que evidenciar que les agressions sexuals que es denunciaven acabaven tenint una condemna, i que en cap moment no es volia oferir detalls morbosos que atemptessin contra la intimitat de la menor o de la seva família.

Es considera, però, que amb la difusió dels detalls de les agressions a què havia estat sotmesa la noia hi havia hagut contravençió dels següents criteris del codi deontològic: el novè, quan no es respecta el dret de les persones en situacions d'aflicció i s'especula innecessàriament sobre els seus sentiments i circumstàncies, especialment quan aquestes persones no els han explicat, i el segon, per haver utilitzat en les informacions expressions que, en fer-se públiques, comportaven menyspreu de la dignitat de les persones.

La resolució valora que, amb intencionalitat o no, el contingut de les esmentades informacions porta excessos rebutjables des del punt de vista ètic de l'exercici del periodisme i greus perjudicis morals per a tercers.

Per això, es pren el següent acord:

1. El CIC considera que les informacions esmentades mereixen una reprovació per haver vulnerat el criteri onze del codi deontològic.

2. Es recomana a tots els mitjans que posin el major interès i la màxima cura en la divulgació d'informacions que puguin causar perjudicis als menors d'edat i a tercers persones no involucrades en el procés de què es tracta i, en aquest sentit, que es tinguin en compte les disposicions vigents sobre la matèria, com és el cas de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, i la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i adolescents.

3. LA CRIANÇA DELS INFANTS

L'article 18 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants conté tres punts:

– el primer diu que l'Estat ha de fer tots els esforços possibles per assegurar el reconeixement del principi que tant el pare com la mare tenen responsabilitats comunes en la criança i el desenvolupament del seu fill;

– el segon afirma que, per garantir i promoure els drets establerts per la Convenció, l'Estat ha de donar assistència adequada als pares a fi que puguin exercir la seva responsabilitat, i ha d'assegurar la creació d'institucions, equipaments i serveis per a la cura de l'infant,

– el tercer estableix que cal que l'Estat prengui les mesures oportunes per assegurar que els fills dels pares que treballen tenen el dret a beneficiar-se dels serveis i equipaments d'atenció als infants que aquests necessitin.

Aquest article té relació amb l'equilibri de responsabilitats entre els pares dels infants i l'Estat, i caldria llegir-lo a la llum de l'article 5, que parla dels drets i deures dels pares i de la família, i dels articles 3 i 27, que estableixen la responsabilitat de l'Estat en l'assistència als pares per assegurar que els infants tenen la protecció i la cura adequades, i un apropiat nivell de vida.

Aquests quatre articles de la Convenció, estudiats conjuntament, deixen palès que els pares tenen la responsabilitat primera de l'infant, però que aquesta responsabilitat està circumscrita als drets establerts per la Convenció i pot ser compartida amb altres. L'Estat ha de proveir la convenient assistència adequada, i quan els pares no poden complir les seves responsabilitats, ha d'introduir-s'hi a fi de vetllar perquè se satisfacin els drets i les necessitats de l'infant.

També a la Llei del Parlament de Catalunya 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció als infants i adolescents, en el capítol II, article 5, es diu: «...Els infants i els adolescents tenen dret a una criança i una formació que els garanteixi el desenvolupament lliure, integral i harmònic de llur personalitat.» I en el capítol III, article 17, dedicat a la criança i formació dels infants i adolescents, estableix que la responsabilitat primordial de la criança i formació del menor correspon al pare i la mare o a les persones que en tenen atribuïda la guarda; que els responsables de la criança de l'infant han d'assegurar les condicions de vida necessàries per al desenvolupament dels infants i adolescents; que les administracions públiques han de vetllar per la protecció dels infants en el cas del mal ús de les facultats dels pares o d'altri, i que aquestes administracions han d'assessorar els pares o tutors en situacions de crisi familiar, dins del marc establert pel Decret legislatiu 17/1994, del 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, del 14 de juliol, 26/1985, del 27 de desembre, i 4/1994, del 20 d'abril, en matèria de serveis socials.

També, ja en l'article 18,1, es parla dels drets de relació i visita: «Els infants i adolescents tenen dret a viure amb llurs pares, excepte en els casos en què la separació esdevingui necessària, d'acord amb el que disposa la legislació vigent.» I en el 18.2: «El menor també té el dret a mantenir el contacte directe amb el pare i la mare, si no conviu amb un d'ells o amb cap dels dos».

De fet, aquesta normativa és més una afirmació dels drets dels pares que dels drets dels fills, però és en benefici d'aquests darrers i en relació amb el poder i la responsabilitat de l'Estat en l'ajut als pares mitjançant l'assessorament i l'educació.

En la guia dels informes dels estats al Comitè dels Drets de l'Infant, i respecte a l'article 5, es demana a l'Estat que indiqui els serveis d'assessorament o els programes d'educació parental, com també les campanyes per als pares i els infants sobre els drets dels infants dins de la

família, i activitats formatives per als professionals que treballen amb els infants i les seves famílies.

Recordem aquests articles concrets de la llei perquè el Síndic vol manifestar la seva inquietud per alguns problemes observats en la criança dels fills en el nostre context històric i social, i en relació amb dos grups d'infants concrets. L'un fa referència als infants de famílies desavantajades socialment i econòmica, incloent-hi aquelles que es troben en la marginació o en l'exclusió social o cultural; i l'altra, als infants fills de pares separats.

En tots dos casos, el Síndic es demana com hauria de ser l'ajut de l'Estat als pares d'aquests infants, a fi que poguessin exercir la seva responsabilitat en la criança de forma apropiada, i evitar d'aquesta forma el patiment dels infants per la manca de provisió de les seves necessitats físiques i psíquiques.

L'exercici d'una adequada parentalitat no és fàcil, però encara menys quan les circumstàncies en les quals aquest es desenvolupa no són favorables, com ara ser pare o mare sol, no tenir recursos econòmics per enfrontar-se a la criança dels fills, no tenir xarxa familiar, social o afectiva, pertànyer a una minoria ètnica, patir una malaltia mental o física, no gaudir d'un habitatge digne, quan no s'han tingut referents de bon tracte parental, quan s'és rebutjat per la comunitat o el barri per raons de marginalitat, d'ètnia, etc. Aleshores és necessari l'ajut de l'Estat per complementar la manca de recursos personals, de salut, econòmics o socials.

En el primer cas, el Síndic creu que els serveis d'atenció primària de serveis socials i els equips d'atenció a la infància i l'adolescència no són suficients per ajudar els pares dels infants en risc de ser maltractats: es troben a faltar serveis d'acompanyament i d'educació de la vida quotidiana en l'atenció als fills i recursos intermedis de treball al domicili. Altrament, les situacions de mancanament i inadequació de l'exercici de la parentalitat poden portar a situacions de negligència i maltractament infantil que faran necessari portar els infants a un centre alternatiu a la seva família, situació que sovint podria haver-se pogut evitar.

En el segon cas –infants fills de pares separats–, l'article 27 de la Convenció, en parlar de responsabilitat parental, va més enllà de la responsabilitat financera: diu que tant el pare com la mare han de tenir una part activa en la criança dels fills. Cada cop hi ha més infants que conviuen només amb un dels progenitors –més sovint amb la mare. La preocupació del Síndic no respon pas a l'estat del matrimoni, sinó a la necessitat dels infants de gaudir de la implicació activa del pare i la mare en la seva criança, i en la nova pobresa que emergeix i que afecta moltes d'aquestes llars familiars. Una jornada de treball més extensa de la mare, el patiment per la renda insuficient i, en ocasions, una actitud d'absentisme del pare, poden dificultar el compliment de la responsabilitat parental i impedir l'exercici d'una parentalitat satisfactòria.

És tota la societat que sembla de vegades no estar preparada per ajudar a la tasca dels pares en aquestes noves constel·lacions familiars, i cal anar creant mecanismes per ajudar-los en situacions difícils. N'és un exem-

ple la queixa que relatem a continuació (vegeu queixa núm. 1735/98), de la qual es dedueix que encara, sense buscar-ho, es posen entrebancs a aquesta responsabilitat parental compartida, quan la parella de pares no conviu.

El Síndic creu necessari que les administracions:

- estableixin mesures per fer compatible el treball dels pares amb el temps que requereix l'atenció dels fills: places suficients a les escoles bressol, flexibilitat laboral horària i estructures laborals flexibles, estímul de la creació d'espais socialitzadors per a tota la família. En aquest sentit ens remetem als relats d'equipaments per a infants, que eren certament de suport als pares, descrits en l'Informe del Síndic corresponent a l'any 1998 (BOPC núm. 380, pàgines 31277 a 31281).

- institueixin ajuts econòmics, facilitats per gaudir d'un habitatge digne i tot allò que porti a assistir els pares en la criança dels fills, que pal·liï la vida familiar marcada pel neguit psicològic que produeixen les situacions de pobresa continuada i d'atur de llarga durada, que eviti les separacions innecessàries de pares i fills.

- estimulin la creació de grups de pares i mares i d'escoles d'educació de pares i mares, ofertes com a recurs de la comunitat, en el mateix barri.

- creïn serveis d'assessorament i ajut als pares i mares separats perquè prenguin consciència que el major interès de l'infant és primordial, sigui quina sigui la situació familiar.

Suggeriment al Departament d'Ensenyament sobre l'elaboració d'instruccions als centres docents respecte al dret del pare i la mare en casos de separació i de compartir la pàtria potestat. (Queixa núm. 1735/98)

El promotor, pare d'una nena i en tràmit de separació de la seva muller, compartint tots dos la pàtria potestat sobre la filla, demanà la intervenció del Síndic perquè l'escola a què assisteix la filla li havia denegat informació sobre la formació, el desenvolupament, el seguiment del curs i les faltes d'assistència.

El promotor referia que, malgrat haver tramès a l'escola còpia de la interlocutòria judicial que establia les mesures provisionals de custòdia per a la mare i la pàtria potestat compartida per tots dos progenitors, semblava que el centre docent confonia els conceptes de pàtria potestat i custòdia.

El Síndic va adreçar-se al Departament d'Ensenyament demanant dues coses: a) que s'autoritzés expressament el director de l'escola a facilitar la informació requerida pel pare; i b) que, amb un abast més genèric, s'informés aquesta Institució sobre la manera com es resol aquest assumpte en altres casos, si s'havien detectat dificultats i les directrius que, en cas d'haver-ne dictades, el Departament havia establert.

En la seva resposta, el Departament va informar respecte al punt a) que, en rebre la demanda d'aquest pare, havia encarregat als seus serveis jurídics un informe sobre aquest assumpte. La conclusió de l'informe deia que sempre que en els casos de pàtria potestat compartida, i sempre que aquesta circumstància constés acre-

ditada documentalment, tant el pare com la mare tenen dret a ser informats sobre els seus fills, amb independència de qui en tingui la custòdia. D'això se'n dedueix que no s'hauria d'haver denegat la informació a aquest pare, fet que es va comunicar a l'escola.

En referència al punt b), el Departament informà el Síndic que en les situacions de fills de pares separats, pel que fa a les sol·licituds d'informació que es demanen, els centres d'ensenyament no segueixen instruccions concretes, però que, no obstant això, totes les peticions sobre dades d'alumnes han de ser examinades pels serveis jurídics del Departament.

El Síndic va considerar que, tot i que s'havia esmenat el greuge comès amb el promotor de la queixa, no quedava assegurat que els altres pares i mares que es troben en aquesta circumstància poguessin fer ús del seu dret a ser informats sobre l'escolarització dels fills. Per aquest motiu, es va suggerir al Departament la conveniència de dictar instruccions concretes per a tots els centres docents en relació amb aquest afer, instruccions que han de donar a conèixer també als pares, a fi que sàpiguen quin és el seu dret en aquests casos.

El departament no s'ha pronunciat sobre el suggeriment del Síndic, que es troba pendent de resposta, malgrat que s'ha reiterat la petició de resposta en dues ocasions.

4. INFANTS PRIVATS DEL MEDI FAMILIAR I REVISIÓ DE MESURES ALTERNATIVES

L'article 20 de la Convenció sobre els drets dels infants diu que «un infant privat temporalment o permanent del seu entorn familiar, o quan pel seu interès primordial no es pugi permetre que hi romanguí, té dret a la protecció i ajuda especials de l'Estat.» I també que, d'acord amb les lleis nacionals, l'Estat assegurarà recursos d'atenció alternatius a aquests infants, incloent-hi, entre d'altres, l'acolliment familiar, la *kafalah* de la llei islàmica, l'adopció o, en cas necessari, la col·locació en establiments residencials adequats a la cura dels infants. És important destacar que aquest article acaba dient: «En considerar les solucions, s'ha de prestar una especial atenció al fet que és desitjable que l'infant continuï la seva educació en el seu propi medi ètnic, religiós, cultural i lingüístic.»

Aquest article fa referència als infants que no poden viure amb la seva família, bé per circumstàncies de mort, abandó o desplaçament dels adults responsables, bé perquè l'Estat ha determinat que han de ser separats del nucli familiar pel seu major interès. Cal destacar que parla de família, no pas de pares, atès que pot haver de ser separat dels pares per inadequat, impossible o inexistent exercici de la pàtria potestat, però l'Estat ha de cercar en primer lloc una llar alternativa dins del mateix entorn familiar.

Els resultats de les recerques sobre el millor interès de l'infant en el cas que aquest hagi de ser proveït per l'Estat d'un recurs alternatiu, ha portat que diferents directrius internacionals (entre elles la Declaració de principis socials i legislatius relatius a la protecció i el benestar de l'infant, de 1986, en el seu article 4) conside-

rin que els recursos substitutius en la cura dels infants tenen el següent ordre de prioritats: acolliment parental, acolliment familiar en família aliena o adopció, i finalment, acolliment en establiment residencial.

Al nostre país, però, hi ha encara poca cultura i tradició de l'acolliment familiar, mentre que dels infants deseparats se n'ha tingut cura en establiments residencials des de fa molts anys.

El Síndic ha rebut regularment les estadístiques elaborades per la Direcció General d'Atenció a la Infància del Departament de Justícia, estadístiques que considerem de molta utilitat per la informació que ofereixen d'una realitat que ha de ser visible perquè és real, la dels infants en risc i deseparats. Aquesta realitat ha de servir de base a la planificació i creació de recursos, i per dissenyar línies d'actuació, per corregir esbiaixaments i marcar tendències.

El Síndic vol fer algunes consideracions de l'estudi i anàlisi de les dades rebudes.

– respecte als infants atesos en la pròpia família, hi ha un increment de la proporció relativa, que els situa en el 34,4%, sense comptar-hi els acollits en família extensa (23,8%). Aquesta tendència a la preservació del nucli familiar és en si mateixa positiva, i així ho valora el Síndic. Però cal matisar un factor que pot comportar un perill: si la mesura de contenció en el nucli no s'acompanya de recursos d'ajuda, acompanyament i supervisió de la família, els infants se'n poden veure perjudicats i estaríem negligint el deure de protecció.

A fi d'evitar aquest perill, sembla necessari augmentar la dotació de delegats d'atenció a la infància (DAI), i de promoure recursos intermedis, de complementarietat de la tasca parental o de respir per als progenitors vulnerables.

– En relació amb els recursos alternatius a la família, el Síndic creu que la proporció del 5,2% d'infants i adolescents en família aliena, enfront del 28,5% en centres d'acolliment o residencials, ens mostra una realitat que és encara lluny de ser la més apropiada. Per tant, en interès dels infants sota mesura administrativa, és urgent que es potenciï l'acolliment familiar de forma decidida, amb la dotació adequada de recursos econòmics i humans, amb campanyes de sensibilització i de divulgació, que el Síndic considera insuficients actualment. L'acolliment familiar és complex i lent d'implantar. Ens ho diuen aquells països que han anat per davant nostre en el sistema de protecció a la infància. Però cal abocar-hi esforços excepcionals si es vol impulsar realment com una mesura alternativa als centres residencials de forma efectiva.

En aquest sentit, cal assenyalar que les propostes d'acolliment estan molt per sobre de les possibilitats reals, i que hi ha infants que esperen endebades poder viure en un entorn familiar.

– Cal prendre mesures urgents perquè desapareguin les llistes d'espera d'infants i adolescents per entrar en un centre residencial d'acció educativa (vegeu queixa núm. 3861/98), mitjançant la creació de recursos residencials diversificats i especialitzats per a determinats grups. Cal tenir en compte que si el desembre de 1998

hi havia 140 infants pendents de recurs residencial, el setembre de 1999 (darrera estadística en què consten les propostes d'ingrés en CRAE, sense haver-se fet efectives) n'hi havia 190. Molts d'aquests infants podien anar a una família acollidora i alguns tenen la proposta d'acolliment familiar, com a idònia per a ells, però no es troba família, sobretot si són grans o constitueixen un grup de germans.

Aquesta espera per recurs alternatiu a la família pot constituir certament un maltractament institucional, vist que, un cop són proposats, això significa que el diagnòstic està fet i és clar que el millor per a ells és ser fora de casa.

– El Síndic reitera el que ja ha fet constar en anteriors informes sobre la inviabilitat d'una atenció adequada a les famílies amb els infants en risc, a casa o en centres alternatius, si no augmenta el nombre d'equips d'atenció a la infància i l'adolescència, EAIA. En aquest sentit, el mes de setembre de 1999 (darreres estadístiques de la DGAI en què es feien constar les llistes d'espera) hi havia 1418 infants i adolescents d'arreu de Catalunya pendents de ser estudiats pels EAIA. L'article 25 de la Convenció, estableix que es reconeix el dret dels infants que es troben sota mesura administrativa per a la seva protecció, atenció i tractament, a tenir una revisió periòdica de la intervenció que es fa en ell mateix i en les seves circumstàncies. Aquest article és poc conegut, però molt important, atès que vol evitar una de les formes més serioses de maltractament infantil, el maltractament institucional. També és important perquè pot portar a crear mesures per garantir aquest dret, mitjançant regulacions internes, directrius tècniques, fixació d'objectius, i altres estratègies que promoguin un procediment respectuós amb tots els drets dels infants, entre ells el dret de ser escoltat, el dret a fer una vida al més semblant possible a la vida familiar i el dret a disposar de procediments de queixa efectius.

El Síndic reconeix que és difícil que es doni compliment a aquest article, atès el nombre d'infants i famílies que estan sota la responsabilitat tècnica de cada un d'aquests equips. El Síndic creu que va constituir un gran avanç la creació i l'entrada en funcionament d'aquests equips, tant com la progressiva implantació que han tingut arreu del territori. Tanmateix creu que cal seguir en la mateixa línia, però ampliant els recursos humans i vetllant per la seva formació i supervisió contínues.

El Síndic ha rebut queixes en referència a visites de pares a fills tutelats, de disconformitat dels pares amb l'educació o el tracte que rep el fill en una institució, de desacord amb la proposta de l'Administració. En les seves visites als centres residencials ha recollit també la queixa i el malestar d'alguns infants respecte a la manca de visites i relació amb els pares, d'insatisfacció del desig de tenir una família d'acollida, d'incomprensió de la mesura proposada per l'equip d'atenció a la infància i adolescència corresponent. Se'n relaten algunes tot seguit (vegeu queixes núms. 2019/99 i 1824/99), no especialment representatives del conjunt de queixes en aquest àmbit, atès que no constitueix un conjunt homogeni, sinó que cada queixa és singular.

Al mateix temps, la Institució ha obert una actuació d'ofici sobre els centres residencials d'acció educativa (vegeu actuacions d'ofici núms. 2070 a 2075/99, 3055/99 i 3254 a 3259/99), i ha fet el seguiment de les actuacions d'ofici relatives als centres d'acolliment (vegeu seguiment actuacions d'ofici núms. 1658 a 1664/98, 2939/98 i 3372/98).

En aquest apartat, es vol destacar d'una manera especial, el relat del seguiment de l'Actuació d'Ofici núm. 2940/98, relativa a la situació dels infants magribins no acompanyats que viuen a Catalunya.

Seguiment de l'actuació d'ofici 3861/98

(pàgina 31288 del BOPC núm. 380)

Centres residencials d'acció educativa per a infants i adolescents

Tal com es relatava en l'Informe del Síndic corresponent a l'any 1998, arran de les notícies aparegudes als mitjans de comunicació social respecte a les declaracions efectuades per la Federació d'Entitats d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (FEDAIA), sobre la manca de recursos per atendre adequadament els infants i adolescents tutelats, com també a la llista d'espera d'infants, nois i noies per entrar en centres residencials, aquesta Institució va obrir una actuació d'ofici per estudiar més a fons la situació exposada.

En el moment de redactar aquell informe es feia només el plantejament de l'actuació d'ofici, atès que s'havia obert a final de l'any 1998.

El Departament de Justícia va correspondre a la petició del Síndic amb un informe en el qual feia constar que:

1. El nombre d'infants i adolescents pendents d'ingrés en un centre residencial d'acció educativa era, el 15 d'abril de 1999, de 42, amb la següent distribució d'edats i mitjana de temps d'espera:

– Fins a 5 anys: 3 menors amb una mitjana de temps d'espera de 5 mesos.

– De 6 a 14 anys: 13 menors amb una mitjana de temps d'espera de 2 mesos i mig.

– De 14 a 18 anys: 26 adolescents amb una mitjana de temps d'espera de 4 mesos.

El Departament assenyalava que per fer una valoració acurada del que implicaven les dades anteriors s'havia de tenir en compte que podien oscil·lar en funció de certes variables com ara: l'increment del nombre de menors i joves immigrants; que els menors i joves disminuïts profunds i severos poguessin ser atesos en centres de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), que en té la competència tècnica tal com es regula en el protocol de coordinació entre l'ICASS i la Direcció General d'Atenció a la Infància (DGAI); l'eficàcia de l'actuació preventiva a desenvolupar pels serveis d'atenció primària i la capacitat de la xarxa pública de salut mental per atendre i donar el tractament adient, ja sigui en l'àmbit ambulatori o residencial, al sector de la infància i de l'adolescència que presenta trastorns de caràcter psicològic o psiquiàtric.

2. En referència a si la llista d'espera s'havia generat pel tancament de diversos centres residencials en els darrers anys, el Departament informà que la DGAI havia tancat els equipaments que pels seus projectes no s'ajustaven a la tipologia de la població acollida o d'aquells els responsables dels quals havien manifestat la voluntat de no continuar la col·laboració.

El Departament destacava que calia tenir en compte l'increment de la població susceptible de ser acollida, en molts casos per diferents situacions conflictives provocades en el si de les famílies que es veien superades per la manca de mitjans i instruments necessaris per afrontar una etapa preadolescent i adolescent. En aquest sentit, s'informava que la DGAI havia promogut de manera urgent la readaptació de places en centres residencials d'acció educativa per poder donar resposta a aquest nou perfil de població que acollia.

En aquest sentit, el Departament afirmava dedicar importants esforços pressupostaris a atendre una demanda que havia esdevingut diferent els darrers anys i que havia exigint i exigeix una adequació molt important dels recursos disponibles i, consegüentment, uns increments pressupostaris que han hagut de respondre obligadament a aquesta adequació.

3. En relació amb els altres recursos que s'ofereixen per atendre els infants i adolescents que han de ser separats de la seva família, el Departament aportava les següents dades, corresponents a final de març de 1999: a) 1638 menors eren atesos per família extensa; b) 348 menors es trobaven amb família aliena; i 497 ho eren en família preadopció.

4. Quant a l'estudi de necessitats, el Departament deia que la DGAI era conscient de la necessitat de millorar la planificació dels seus recursos, i per aquest motiu estava finalitzant, amb la participació de la FEDAIA i a través de diverses comissions de treball, l'elaboració del mapa de centres. Aquest mapa incloïa els centres residencials d'acció educativa, els centres d'acolliment i els pisos assistits; i es preveia d'entendre-ne aviat la primera fase.

5. Quant al criteri del Departament en referència a la prioritització de la dedicació de pressupostos, l'informe feia constar que l'atenció de les necessitats bàsiques dels infants atesos estava emparada per un seguit de partides pressupostàries que garantien aquesta atenció i que no promovien només l'atenció d'aquest tipus de necessitats, sinó també les que, lluny en molts casos de ser indispensables, ajuden a afermar les vies cap a la normalització d'aquests infants que es troben en situació de greu desavantatge.

El Síndic va estudiar la informació rebuda del Departament i la va contrastar amb l'estadística mensual de la Direcció General d'Atenció a la Infància, com també amb documentació actualitzada tramesa per la FEDAIA i encara amb les notícies aparegudes als mitjans de comunicació. D'aquesta comprovació s'observava una diferència apreciable en les xifres que el Departament havia fet arribar al Síndic. Per això, tornà a adreçar-se al Departament fent les següents consideracions:

1. Sobre el nombre d'infants i adolescents pendents d'ingrés en centres residencials d'acció educativa, mentre que l'informe del Departament deia que el 15 d'abril n'hi havia 42, el recull estadístic del mateix mes d'abril, feia constar un total de 168 infants i adolescents pendents d'ingrés, 69 dels quals ja tenien centre assignat i 99 que encara no en tenien.

2. Respecte als factors que havien produït la llista d'espera, el Síndic valorava positivament el tancament dels equipaments que pels seus projectes no s'ajustaven a la tipologia de la població. Féu l'observació, però, que s'havien eliminat 163 places els darrers dos anys, i se n'havien creat 101 i, per tant, se n'havien perdut.

3. Quant a altres recursos alternatius a la família, el Síndic constatà que tan sols 348 infants i adolescents estaven acollits en famílies, a banda d'aquells que vivien amb família extensa i dels que es trobaven en situació de preadopció.

4. Pel que fa a un estudi de necessitats i un mapa de recursos que poguessin portar a una planificació global, el Síndic demanà de disposar-ne tant aviat com fos possible.

5. Finalment, i en relació amb els pressupostos dedicats a atendre els infants que es troben en desavantatge social i personal, i que necessiten ser protegits (en un sentit ampli del terme), el Síndic manifestà la preocupació per les informacions que li arribaven, ja que tenien totes un denominador comú, que era la manca de pressupost per atendre les suplències d'educadors dels centres residencials, la manca de promoció de l'acolliment familiar simple en família aliena, i també la situació d'extrema precarietat dels equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA), que tenen un encàrrec difícil d'acomplir, ja que han d'estudiar, avaluar i fer seguiment molt sovint de més de tres-cents infants i adolescents cada equip. El Síndic mostrà la seva inquietud per la llista d'espera d'infants pendents de ser avaluats pels EAIA, que eren, segons dades de la DGAI, 1449 el passat mes d'abril de 1999.

El Síndic expressà al Departament que amb aquestes informacions era natural que globalment la situació pogués ser qualificada de preocupant, malgrat saber que s'havia avançat en aspectes importants: a) la detecció de situacions de risc, b) la professionalitat, c) l'especialització dels professionals, i d) la qualitat dels serveis. Constatava, però, una manca important de recursos als nivells anteriorment esmentats i valorava que aquesta mancança afectava negativament la vida de molts infants de forma sovint irreversible. Per això demanava al departament el seu capteniment respecte a aquestes consideracions.

En la seva resposta, el departament comunicava que:

1. Les dades facilitades en l'anterior informe eren dades públiques i, per tant, que podien ser contrastades amb el nivell de detall que el Síndic necessités. Quant a la referència als 42 menors en llista d'espera, aquests eren els que es trobaven pendents d'assignació de recurs. Afegia que havent revisat la terminologia emprada en els supòsits referits, i per tal que no donés lloc a confusió en la seva interpretació, es procediria a modificar-la.

2. Quant al tancament i la creació de places en centres, el Departament assenyala que la mitjana d'ocupació dels equipaments que s'havien anat tancant no superava, en els darrers anys, mitjanes d'ingressos superiors al 50-60%, ateses les dificultats d'atenció que els seus equips educatius tenien en molts casos, d'atenció al perfil i les característiques dels infants i joves que ha d'atendre actualment la DGAI. Les noves places, continuava l'informe, havien estat creades amb la plena adequació a les necessitats i característiques dels infants i joves que s'atenen i en aquesta mateixa línia se'n continuarien creant progressivament.

3. Pel que fa als recursos alternatius a la família, el Departament feia constar que l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció (ICAA) va néixer amb l'objectiu prioritari, entre d'altres, de potenciar l'acolliment simple en família aliena com a mesura alternativa a l'internament en centres. Segons el Departament, el nombre de menors acollits el mes de maig de 1999 era de 352, mentre que dos anys abans, el maig de 1997 era de 236, i per tant es conclouia que s'havia produït un augment del 50%.

Tot amb tot, el Departament reconeixia que aquesta dada, en comparació amb el nombre total de menors desamparats, feia evident que eren en nombre reduït els infants en acolliment familiar en família aliena, malgrat els grans esforços que el Departament de Justícia havia fet i feia per potenciar-lo: important difusió a través dels mitjans de comunicació i institucions públiques i privades i un augment substancial dels ajuts a les famílies, que ha passat de 42.000 pessetes mensuals a 47.100 per infant acollit. Hi ha també unes modalitats addicionals pels diferents conceptes que ajuden a incrementar aquesta aportació. Però, malgrat tot, és encara difícil trobar famílies disposades a acollir infants temporalment, i es constata encara en la societat catalana que les famílies volen fer acolliments definitius, és a dir, adopcions. Això fa que la cultura que es té d'aquest recurs en els països europeus del nostre entorn s'hagi de plantejar com a objectiu a mitjà o llarg termini.

4. Respecte al mapa de centres, el Departament feia notar que s'havia finalitzat la primera proposta que ha de donar elements a una nova planificació global en l'anàlisi i definició d'un nou model d'atenció a la infància, que es troba en fase de preparació. Per tant, no volia fer encara públic aquest mapa, perquè es tracta d'una proposta no definitiva i totalment incardinada en el que serà la definició d'aquest nou model.

5. Quant als pressupostos dedicats a atendre els infants que estan en desavantatge social i personal i que necessiten ser protegits, es recorda que, tal com es pot constatar per la seva publicitat, el Departament de Justícia ha dedicat importants esforços en l'increment dels pressupostos assignats a la DGAI i, des del seu traspàs al Departament de Justícia, el mes de juny de 1996, l'augment d'assignacions globals queda estimat en un 25%.

En matèria de suplències d'educadors dels centres propis de la Direcció General d'Atenció a la Infància, el Departament afirma que se n'estan substituint el 80%, i es garanteix especialment la presència de personal

educador suficient i necessari en els períodes de temps en què els infants i joves estan en els centres.

Pel que fa als EAIA, el Departament considera que és veritat que tenen un encàrrec difícil, però que cal valorar les intervencions diferents que fan amb els infants i joves que se'ls assignen. Aquestes intervencions són de diferent intensitat i, en alguns casos, puntuals, és a dir, no de tots els casos –aproximadament tres-cents– que té de mitjana cada equip, s'han d'estudiar, avaluar i fer-ne el seguiment. No obstant això, el Departament continuarà en la línia de desplegament previst en el III Pla d'actuació social vigent que ha de portar a un millor reequilibri i, consegüentment, d'atenció a la població en risc.

El Síndic va estudiar la informació d'aquest darrer informe del Departament de Justícia i s'hi va adreçar novament, fent les consideracions que s'esmenten en el tema «Infants privats dels medi familiar i revisió de mesures alternatives» que precedeix aquest comentari.

Queixa núm. 2019/99

Una noia tutelada per la Direcció General d'Atenció a la Infància demana veure els seus germans

En la visita a un centre residencial d'acció educativa per a noies adolescents, una de les residents, amb el suport de la directora del centre, va demanar la intervenció del Síndic per aconseguir visites dels seus germans.

Els germans, fills d'una segona unió del seu pare, viuen amb aquest i la seva mare. Es donava la circumstància que la noia havia estat tutelada per protegir-la dels presumptes abusos als quals l'havia sotmesa el seu progenitor, que ella mateixa havia denunciat.

A conseqüència d'aquesta denúncia, la noia rebutjava veure el seu pare ni que fos a les dependències de l'administració, i, sense contacte amb cap membre de la família, no veia tampoc els seus germans. El desig de la noia de veure els germans era molt gran i li provocava un gran patiment no poder-ho fer: ella mateixa havia cuidat el gran dels germans petits i hi tenia una gran vinculació.

La noia havia fet arribar el seu desig a l'equip educatiu del centre i a l'equip d'atenció a la infància i l'adolescència, EAIA, de la seva zona, sense resultats positius.

El Síndic va adreçar-se al Departament de Justícia exposant el patiment que la noia havia expressat en relació amb aquest assumpte i sollicitant ser-ne informat.

El Departament, en el seu escrit de resposta, va exposar les dificultats de localització que havia tingut l'equip responsable, com també la incompareixença del pare a totes les citacions que li havien fet l'EAIA i la DGAI.

El Síndic va tenir una entrevista amb la noia per informar-la i oferir-se per citar el pare des d'aquesta Institució a fi d'aconseguir el seu consentiment perquè els germans poguessin visitar-la. En aquells moments, però, s'havia fixat la data del judici oral en el procedi-

ment penal instruït ran de la denúncia d'abús per part de la noia, i es va acordar esperar el resultat de la resolució judicial.

Actualment aquesta queixa es troba en tràmit.

Queixa núm. 1824/99

L'atenció i protecció als infants i adolescents en un centre d'acolliment

Un grup de pares i mares de noies tutelades i residents en un centre d'acolliment va adreçar-se al Síndic per denunciar la negligència que creien observar en el centre.

Els promotors, pares d'unes noies que van morir per una sobredosi de substàncies tòxiques després d'escapolir-se del centre, basaven la seva queixa principalment en tres punts: que no s'adoptaven mesures per evitar les fugues repetides d'algunes noies adolescents i que se'ls seguia donant la mateixa llibertat d'assistir a les seves activitats escolars i extraescolars quan tornaven al centre després d'haver-ne fugit, una manca d'atenció adequada, i un ambient que afavoria la marginalitat.

Es dona la circumstància que el Síndic de Greuges havia visitat aquest centre l'any anterior i es mostrà sorprès de les afirmacions contingudes en aquest expedient de queixa, atès que la valoració de la visita va ser positiva, malgrat les dificultats d'abordatge dels greus problemes de les adolescents acollides.

El Síndic va tenir una reunió i diversos contactes amb el Departament de Justícia i va demanar, a més, un informe sobre aquest assumpte. Estudiada la informació recollida, el Síndic considerarà que:

– els centres d'acolliment són centres per protegir els infants d'un entorn familiar desfavorable, però no són centres de detenció ni de compliment de penes com és el cas dels centres educatius per a adolescents que han comès infraccions o delictes; la normativa vigent diu que han d'assemblar-se el més possible a una llar familiar, i durant tot el temps d'internament, segueixen el seu procés formatiu, ja sigui d'escolarització en l'etapa obligatòria o de formació prelaboral per treballar el procés d'inserció al món laboral. Per aquest motiu, i atès el fracàs escolar que pateixen moltes de les noies que ingressen al centre d'acolliment, els recursos formatius no són retirats encara que la conducta de la noia no sigui adequada o s'hagi escapolit. En el cas de les menors afectades, la fuga va ser immediatament comunicada a la policia autonòmica, a part que van ser buscades pels responsables del centre.

– les trucades telefòniques que reben i fan les menors del centre d'acolliment tenen un horari establert i des del centre se sap amb quines persones parlen. Aquest control és necessari per la preservació de les menors, en els freqüents casos en que s'han interposat denúncies contra algun familiar, ja que es poden donar situacions d'amenaques i coaccions en les trucades.

– pel que fa a l'ambient del centre, el Síndic creu que el fet que, molt sovint, les noies ingressades hagin patit maltractaments físics o psíquics, hagin estat víctimes

d'abús sexual, o hagin estat rebutjades per la família i abandonades amb la consegüent pertorbació emocional que això comporta, fa necessària una especialització tant de l'equip educatiu com de l'equip tècnic. En aquest sentit, s'assenyala que algunes noies han de prendre fàrmacs, que són prescrits pel psiquiatre de referència (de la Unitat de Crisis d'Adolescents (UCA), del Centre de Salut Mental Infantojuvenil (CSMIJ) de la zona, de la Unitat de Rehabilitació Psiquiàtrica Infantil, o pel metge del centre), i subministrats per l'ATS del centre, que en controla la seva correcta administració. Les noies esmentades patien trastorns psicològics importants, i es va intentar ajudar-les posant al seu abast tots els mitjans especialitzats adients.

En relació amb aquest centre d'acolliment, aquesta Institució ha presentat darrerament al Parlament un informe específic sobre els centres d'acolliment de tot Catalunya, en el qual es dona compte de les visites que el Síndic hi ha fet, de l'anàlisi global que se'n fa des del punt de vista de la normativa que els regeix i com a recurs especialitzat, i també de les consideracions respecte a cadascun (BOPC núm. 12, de 5 de gener del 2000).

En aquest sentit i concretament respecte a aquest centre d'acolliment, el Síndic el considerarà dotat d'unes característiques pròpies que el feien complex i diferent. El motiu és el fet que és l'únic centre que acull noies adolescents, la major part víctimes d'abús o de maltractaments en el si de la seva família, i que presenten pertorbacions emocionals greus.

El Síndic considera que el seu funcionament és bo i que compleix les funcions per a les quals va ser creat. Malgrat tot, creu que seria convenient ampliar-hi el nombre d'educadors, a causa del creixent nombre de noies amb trastorns mentals greus que hi ingressen i que el reforçament de l'equip tècnic permetria una avaluació més ràpida. Caldria també fer possible l'habilitació de més habitacions individuals per garantir una major intimitat.

Tot amb tot, aquesta Institució no observa irregularitats en l'actuació de l'Administració en aquest centre, tot i constatar la complexitat i dificultat que comporta l'atenció d'aquestes noies, que es troben en situació d'alt risc.

La protecció de la integritat física i psicològica de les noies ha de ser compatible amb el respecte a la intimitat. Però, en casos tan greus, la protecció ha de prevaler, i per aconseguir-ho cal controlar les trucades i visites: massa vegades hem vist la pressió psicològica exercida sobre les menors pels presumptes perpetradors dels maltractaments que han patit, o pels presumptes encobridors.

La normalització de la vida quotidiana que comporta l'assistència a recursos formatius i laborals fora del centre és una millora en l'atenció dels infants i adolescents sota mesures de protecció, impulsada per la normativa i les directrius europees, i per la mateixa Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets dels infants. Els centres tancats estan destinats a adolescents que han comès delictes molt greus. En situacions d'extrem perill i gravetat, els centres d'acolliment no per-

meten la sortida dels estadants, sinó com a mesura excepcional i supervisada.

Ara bé, la fuga dels centres per part d'alguns adolescents és un risc, però molt sovint inevitable si parlem d'infants i adolescents que no es troben judicialment privats de llibertat. Això és també un dels símptomes de trastorn mental d'adolescents que han estat víctimes de greus maltractaments, o que han patit situacions de gran dificultat social. La contenció emocional dels infants i adolescents per part de l'equip educatiu és desitjable, però no sempre té els resultats positius que es proposa.

Cal certament, seguir vetllant per una millora de l'atenció i protecció dels infants i adolescents que es troben en centres sota mesura administrativa, tasca que requereix una especialització i uns recursos adients.

Actuacions d'Oficis núms. 2070/99 a 2075/99, 3055/99 i 3254/99 a 3259/99.

Els centres residencials d'acció educativa (CRAE)

El Síndic va planificar portar a terme durant l'any 1999 un coneixement més aprofundit dels centres residencials d'acció educativa (CRAE). Amb aquest coneixement volia completar l'estudi dels recursos per a infants, nois i noies, en situació d'especial desavantatge social, que va ser iniciada l'any 1997 amb la visita a tots els centres educatius per a joves infractors i continuada l'any 1998 amb la visita a tots els centres d'acolliment de Catalunya.

Atès el nombre de CRAE de Catalunya, el Síndic va decidir visitar-ne una petita mostra, i enviar un qüestionari a tots. Per triar els centres a visitar, es van buscar, conjuntament amb responsables de la Direcció General d'Atenció a la Infància, centres diferenciats entre si quant a tipologia d'organització i funcionament, nombre d'infants i adolescents, franges d'edat ateses i corresponents a una diversitat territorial.

Per aquest motiu, es va proposar obrir actuacions d'ofici relatives als següents centres residencials d'acció educativa: Comunitat Infantil de Sant Andreu, Centre residencial Vall-Xica, Comunitat Juvenil Les Corts, Les Palmeres, Kairós, Sant Josep de la Muntanya, Llar d'infants La Puça, Ferrer i Guàrdia, Maternal Antaviana, Mas la Riera, La Pastoreta, Casa Sant Josep i L'Arca.

En el moment de redactar el present Informe, s'han visitat tots els centres ressenyats, amb l'excepció del darrer, que per circumstàncies relatives al mateix centre, es preveu de visitar l'any 2000.

Seguiment de les actuacions d'ofici núms. 1658/98 a 1664/98, 2939/98 i 3372/98.

(pàgina 31282 del BOPC núm. 380 i pàgina 3 del BOPC núm. 12 de 5 de gener de 2000)

Centres d'acolliment

En l'Informe del Síndic corresponent a l'any 1998 es destaca que, ateses les circumstàncies d'especial vulnerabilitat dels infants en el moment d'ingressar en centres d'acolliment, el Síndic havia planificat visitar tots

els centres d'aquesta naturalesa establerts a Catalunya, com també els centres d'urgències. El relat i la valoració d'aquestes visites, tant com l'especial significació d'aquest recurs en el sistema de protecció a la infància, va fer decidir el Síndic a fer-ne un informe específic. Aquest va ser presentat al Parlament, el mes de desembre de 1999.

Respecte als centres d'acolliment, es va fer una valoració global de la tasca que compleixen i una valoració concreta de cada centre. Tant una cosa com l'altra es van fer arribar al Departament de Justícia, assenyalant d'una banda els aspectes positius en què es va constatar que s'ha produït una millora aquests darrers anys, però també els aspectes que seria convenient de millorar. Aquests eren, en síntesi: a) l'habilitació dels centres com a cases de família; b) la utilització adequada de l'espai; c) la necessitat d'una major participació dels infants i adolescents en alguns centres; d) la continuïtat en l'avanç cap a una major intimitat i privacitat; e) l'atenció al fet que tots els centres d'acolliment tinguin projecte educatiu de centre i reglament de règim interior; f) la necessitat de més flexibilitat en la normativa de contactes i visites amb la família; g) la solució a la manca de sortides àgils, que provoca l'allargament de l'estada dels infants i adolescents als centres.

El Departament, en la seva resposta a l'avaluació del Síndic, va fer constar que:

– en relació amb els espais comuns de menjar en les petites unitats de convivència, en tots els centres d'acolliment els infants es divideixen en petits grups o mòduls, per a les activitats de lleure o per dinar i, per tant, l'atenció queda garantida. Es procura que en cada petit grup hi hagi menors ja adaptats al centre juntament amb altres de recentment ingressats, i d'aquesta forma es pot tranquil·litzar els menors i facilitar així que s'hi integrin de la manera menys traumàtica possible.

– també en referència a la intimitat i la privacitat dels infants i adolescents en els centres d'acolliment, cal tenir en compte que aquests es troben en situacions molt greus, i pateixen sovint malalties mentals amb trastorns de conducta, activitats predelictives, etc., i és imprescindible mantenir una acurada presència d'educadors a prop d'ells, a fi d'evitar o minvar fugides, agressions o altres situacions de risc. Tots els infants dels centres d'acolliment es troben en situació de desamparament i són confiats a la Direcció General d'Atenció a la Infància per a la seva protecció i diagnòstic. Sovint se sap quina causa ha motivat l'ingrés, però molt poca cosa més i, per tant, la prudència i la precaució fins al moment en què el diagnòstic de la situació personal i social del noi o noia estigui avançat, fan imprescindible una atenció extremament propera als menors. Així es poden evitar esdeveniments traumàtics, atesa la gravetat personal i familiar dels menors ingressats, i alhora prevenir altres situacions de risc.

– pel motiu anterior, en els centres d'acolliment els nois i noies surten sempre acompanyats d'educadors, i no fan sortides al domicili fins que el procés de diagnòstic permet valorar el risc eventual d'aquestes sortides. Un cop finalitzat l'estudi, aquesta vigilància tan propera pot modificar-se, avançant vers un règim més norma-

litzat si s'escau, i preparant ja la sortida del menor del centre d'acolliment cap al recurs proposat.

– els contactes i visites dels menors amb les seves famílies es valoren també dins d'aquest enquadrament diagnòstic de prudència inicial, ja que, malauradament, s'ha donat el cas de famílies que han intentat, i fins i tot aconseguit de maltractar el menor, tant a la sala de visites, malgrat la vigilància dels educadors, com en el mateix hospital, en casos de menors retinguts i pendents de trasllat a centre d'acolliment.

– en relació amb la normativa interna del centre i la informació que se'n dona als nois i noies, el Departament diu que s'ha posat en marxa un projecte de recollida dels suggeriments dels menors i que, també, en el moment de l'ingrés, se'ls lliura un escrit en què se'ls expliquen els drets i deures que han de tenir presents.

– s'està realitzant un programa de fases o nivells, per diferenciar els menors acabats d'ingressar –dels quals, per tant, encara es té poca informació– dels que estan finalitzant l'estudi diagnòstic.

– la gravetat de la situació dels infants que ingressen als centres d'acolliment sempre ha fet imprescindible un suport de recursos especialitzats com a complement de l'equip tècnic. Aquest fet va propiciar que els centres d'acolliment fossin pioners en la coordinació amb la xarxa de recursos comunitaris des de l'any 1984 –al centre d'acolliment Els Llimoners.

– en referència al centre d'acolliment Puigvístós, de Girona, després d'un temps de funcionament es fa una valoració positiva de la seva situació en un dels mòduls del centre educatiu Montilivi, perquè la població que atén és tan greu o més que la d'aquest. Els menors en situacions més normalitzades s'atenen al centre d'acolliment Nostra Senyora de la Misericòrdia o en el centre d'acolliment Estrep, i atès l'estret contacte i coordinació entre tots els centres d'acolliment en les reunions periòdiques que es porten a terme, es busca l'adequada col·locació dels menors segons les seves característiques.

El Síndic va valorar positivament la informació rebuda del Departament, i s'hi va tornar a adreçar fent-li arribar les següents consideracions:

– l'habilitació dels centres com a cases de família i la utilització dels espais de menjar i fer deures en les llars petites i a les cambres de dormir afegeix un plus de complexitat a la tasca educativa que cal fer compatible amb la prevenció de situacions de risc per a la integritat física dels nois i noies. Això requereix, segurament, una ràtio més baixa d'infants/educadors, però cal tenir en compte que la vida quotidiana dels menors canvia radicalment, passant de ser «nosaltres» a ser «jo», el «nostre» a ser «meu», del grup a l'individu.

Certament una de les diferències significatives per a la vida dels nois i noies és l'organització en petits grups o mòduls, però, al parer del Síndic, manca completar aquesta vida quotidiana en petit grup. La participació no formal dels infants en la vida del centre n'és també una part.

– la necessària privacitat i intimitat dels infants en els centres d'acolliment s'ha de compaginar també amb un

bon control de les conductes perilloses i que requereixen efectivament prudència i precaució, però cal avançar en aquesta direcció.

– la flexibilitat en els contactes i les visites amb les famílies i les persones significatives de l'entorn del menor no contradiu la conveniència d'una prudència inicial fins a la finalització del diagnòstic, ni pot aplicar-se en tots els casos. Al contrari, la reflexió del Síndic és en relació amb la individualització i l'adequació de la normativa en cada cas, i es refereix a saber fer les excepcions que calguin perquè la vida dels infants al centre d'acolliment, ja des del primer dia, a més de garantir la seva seguretat i integritat, no signifiqui una fractura amb allò que de positiu tenien en la seva vida anterior.

El Síndic insistí en la necessitat d'adequar la normativa referent a horaris, sortides i visites als desitjos i les necessitats dels infants i, especialment en el cas dels adolescents, d'aplicar la flexibilitat en els centres d'acolliment d'aquesta edat.

El Síndic considerarà també positiu el treball per fases o nivells; el fet que els menors surtin del centre sempre acompanyats; que s'hagi posat en marxa un projecte de recollida dels suggeriments dels infants; l'opuscle informatiu de benvinguda, i el treball en xarxa amb els altres recursos de la comunitat, que mai no és prou per evitar la fragmentació de la vida dels nois i noies.

El Síndic assenyala també que no havia rebut resposta concreta als punts a millorar que es destacaven sobre cada un dels centres d'acolliment, i va tornar-la a sol·licitar.

Seguiment de l'Actuació d'ofici núm. 2940/98

(pàgina 31288 del BOPC núm. 380 de 19 de març de 1999)

Situació dels menors magribins no acompanyats

La consciència pública del problema es produí quan el reportatge d'un diari barceloní, el 24 de setembre de 1998, diada de la Mercè, es referí extensament al fenomen dels nois del carrer. Algun altre rotatiu que també n'havia fet notícia, no havia tingut el mateix ressò. El Síndic ja s'hi interessava. Feia unes setmanes que l'adjunt per als infants, en ocasió d'acompanyar uns voluntaris, havia comprovat la presència d'aquests menors en els indrets que constitueixen els seus punts habituals de reunió a Barcelona. En un acte públic que tingué lloc aquells dies, dedicat a la defensa dels drets de l'infant a Europa, el representant del Departament de Justícia parlà d'aquests nois. Des del gener de 1998 s'havien realitzat a l'entitat pública quasi mil cinc-cents presentacions, per bé que, sovint, els menors havien estat presentats tres, quatre, i fins més de sis vegades; alguns havien estat presentats vint-i-cinc vegades. El 1997 s'havien fet tres-cents presentacions. El fenomen anava en augment.

El 28 de setembre de 1998 es creà una mesa permanent, de seguiment i coordinació de les actuacions referents a menors immigrants, convocada per la Direcció General d'Atenció a la Infància, del Departament de Justícia. Hi participaren el Departament de Governació, la De-

legació del Govern a Catalunya, els ajuntaments de Barcelona i Santa Coloma de Gramenet, la Fiscalia, els Mossos d'Esquadra, la Policia Nacional i la Guàrdia Urbana de Barcelona. També hi assistí l'adjunt al Síndic per als infants.

En aquesta reunió, la Direcció General d'Atenció a la Infància presentà un esbós de protocol que serví de base per al debat. En aquest document es feia referència, abans de tot, al notable increment, durant el 1998, de la població magribina al nostre país; s'hi apuntaren possibles solucions, com l'oferiment de mesures normalitzadores, proposta, en cas de refús d'aquest oferiment, de repatriació en institucions magribines que garanteixen els drets dels infants, com BAYTI, i s'insinuà la necessitat de modificar el marc legislatiu en el sentit que permetés la identificació i la deguda atenció educativa d'aquests nois. La discussió que es desenrotllà va fer evident la novetat i la gravetat de la situació. Es reconegué amb franquesa que els recursos de què es disposava no s'ajustaven a les necessitats reals; que a fi de no deixar aquests nois al carrer, l'Administració, si volia actuar com un *pare*, hauria d'habilitar els mitjans adequats; que el discurs correcte era la intervenció educativa, amb tot i la dificultat de trobar el recurs que més convé, ja que si els nois no volen ser internats en centres d'acolliment, tampoc no poden ser enviats a centres de reforma, que no són el seu lloc. Finalment, es plantejà quin havia de ser el límit en el temps de la contenció d'aquests nois.

En tractar del trasllat d'aquest nois a càrrec dels cossos de policia, aquests, sense defugir la seva responsabilitat, qüestionaven si eren els més adequats per fer-los, i si no calia pensar en «una altra figura», ja que sovint l'educador té més informació que la mateixa policia i, a efectes identificadors, «la clau és l'educador», deien. En definitiva, s'acordà agilitar els procediments de col·laboració amb la fiscalia a fi d'exercir amb més seguretat legal la protecció per part de la Direcció General d'Atenció a la Infància; impulsar acords amb hospitals a efectes identificadors; estudiar si hi havia buits legislatius per poder fer propostes de correcció; adequar un nou centre que reunís las condicions necessàries per atendre aquests menors, i dissenyar un nou model per a aquesta població.

Així s'establiren els plantejaments de la qüestió. El Síndic, just a començament d'octubre de 1998, obrí una actuació d'ofici per investigar aquests fets i es dirigí a les diferents instàncies implicades –de fet les que constitueixen aquella mesa permanent–, amb la finalitat d'obtenir informació i poder fer una valoració del cas.

De primer moment, es demanà quin era l'abast del problema; com s'identificava aquests nois sense estigmatitzar-los; com es feien els trasllats i si hi havia una dotació de policia permanent per a dur-los a terme; els recursos humans i materials que es destinaven a l'abordatge del problema; els contactes establerts entre les diverses institucions i organismes responsables; la planificació de mesures preventives, i els recursos presupostaris que s'hi dedicarien. Es manifestava la preocupació del Síndic per un discurs que presentava aquests nois, globalment, com a infractors, violents i

perillous, de nois que no es deixen protegir, la qual cosa feia parlar de contenció, d'enduriment de mesures de *correcció*, per sobre d'acció educativa i d'un acostament a partir de la seva realitat.

A continuació se sol·licità un informe sobre l'aplicació pràctica dels acords establerts, el resultat de les primeres intervencions i identificació dels problemes que encara quedaven per resoldre, ja que, en efecte, cinc mesos després de la primera reunió de la mesa permanent de coordinació, s'arribà a un «Acord de coordinació i compromís per millorar la resposta interinstitucional al problema social de la immigració de menors i joves indocumentats en situació d'alt risc social», signat el 9 de març de 1999.

El Síndic considerà apropiats els acords presos. Va valorar que es partís, en aquest document, d'un capteniment realista en admetre lleialment que el nostre sistema de protecció de menors i adolescents en situació d'alt risc social està configurat per uns criteris i uns recursos dissenyats i desenvolupats conceptualment, normativament i instrumentalment per donar resposta a situacions pròpies del nostre entorn sociocultural, i és per aquest motiu que resulta poc eficaç i és rebutjat per uns adolescents que viuen sols, sense el referent d'una família, i que formen part d'un model social i cultural molt diferent del nostre; i que fins aquest moment no s'havien trobat els mecanismes, les fórmules ni els recursos idonis per donar una resposta satisfactòria a la situació creada. Amb l'acord, les institucions reunides es comprometien: el Departament de Justícia, a assumir tasques de coordinació, aprofundir el marc normatiu, incrementar i adequar recursos, incrementar la contractació de mediadors i educadors socials, crear una nova unitat d'urgències, afavorir el reagrupament familiar, i incrementar els mitjans humans i materials; el Departament de Governació, a incrementar l'exercici de les funcions pròpies d'auxili a la funció protectora d'aquests nois; la Delegació del Govern de l'Estat, a garantir la màxima celeritat per atorgar els permisos de residència, quan així ho sol·licitin els òrgans encarregats de la funció tutelar dels menors; els ajuntaments de Barcelona i de Santa Coloma de Gramenet, a intensificar les funcions de prevenció i detecció i la recerca d'alternatives vàlides per a aquests menors, i la Fiscalia, a autoritzar la seva identificació.

El 29 de març es posà en marxa el nou centre d'emergències Lledoners. I els mesos de juliol i agost següents, els ajuntaments de Barcelona i Santa Coloma de Gramenet situaren en els seus territoris dos i tres educadors de carrer, respectivament. Quasi simultàniament, s'establiren convenis de col·laboració amb les associacions sense ànim de lucre Centre Obert Salvador Gavina i Casal dels Infants del Raval; també es considerà col·laborador el centre Al-Quantara, de Càritas Diocesana de Barcelona. Aquests convenis només preveïen l'atenció diürna d'aquests nois, de dilluns a divendres.

En el desenvolupament de la investigació del Síndic, hi ha hagut una pluralitat de contactes i entrevistes amb diverses entitats, centres i persones, de les quals en destaquem les dues següents:

– Visita als dos centres que l'associació BAYTI té a Casablanca, per acollir nois del carrer marroquins, i entrevistes amb la directora de l'associació i educadors (9 a 11 d'abril de 1999).

– Entrevista a Barcelona, amb dos educadors de l'associació Jeunes Errants de Marsella, dedicada també a nois del carrer (26 d'abril de 1999). Aquests educadors van reconèixer, a Barcelona, algun dels nois que havien estat acollits a Marsella.

En diverses ocasions s'ha acudit, durant les primeres hores de la nit, al punt de trobada d'aquests nois a la plaça de Catalunya de Barcelona, i alguna vegada a la plaça Reial, i han departit amb els educadors de carrer i voluntaris que els coneixen.

Contactes amb membres del Grume sobre l'abordatge policial d'aquests nois.

Durant tot l'any 1999 i també al començament del 2000 la premsa s'ha ocupat novament de la situació d'aquests nois, i n'ha donat una visió que preocupa especialment el Síndic, ja que se'ls considera, encara, grup conflictiu que no es deixa protegir i, sovint, com si preferís dormir al carrer. Pel Síndic, aquesta imatge pot perjudicar l'eficàcia de les mesures que s'emprenquin a favor d'aquest col·lectiu.

D'acord amb els antecedents reunits i la documentació facilitada, el Síndic formula les següents consideracions:

1. S'imposa una modificació del perfil d'aquests nois, descartant tota connotació de conflictivitat pel sol fet de tractar-se d'immigrants; i això, a tots nivells, des dels professionals de qualsevol organisme administratiu, organismes públics, forces de policia o premsa. Això comporta defugir la idea de *correcció o contenció* que encara planen en contemplar les mesures a aplicar a aquests nois. L'encontre educatiu amb ells ha de comptar amb un component de resistència propi de tota acció pedagògica, aquí particularment intens encara que no de diferent naturalesa.

2. Cal reconsiderar el concepte de cobertura jurídica per poder protegir d'una manera efectiva aquest col·lectiu, en el sentit que la seva situació de desemparament, que ve del fet que arriben al nostre país sense ser acompanyats d'un adult responsable, ja porta a la seva tutela; i això d'acord amb els articles 1 i 2 de les Llei 8/1995, de 27 de juliol, del nostre Parlament, i l'article 172 del Codi civil, que es correspon amb els articles 17, 19 i 20 de l'esmentada llei. Aquesta normativa com totes les que afecten els infants i adolescents hauria de fer-se tenint en compte el millor interès de l'infant. L'acció educativa a emprendre, en l'aplicació de la legislació vigent, en depèn en una gran mesura.

3. L'Administració competent hauria d'impulsar el procediment per fornir aquests nois de documentació, com a conseqüència de la responsabilitat de tutela; i instar els òrgans representatius de l'Administració de l'Estat a adoptar la màxima celeritat possible en aquests tràmits, ja que d'aquest punt en depèn, així mateix, la seva efectiva protecció i integració.

4. Convindrà establir el nombre d'educadors suficient, en el punt on sigui necessari, d'acord amb l'abast de

la situació real. L'actuació d'aquests educadors hauria de ser de vint-i-quatre hores el dia, i la setmana sencera. Erigir l'educador de carrer com la figura clau per acostar-se a aquests nois, i considerar el que s'anomena «mediador cultural» com una figura complementària.

5. Establir la xarxa de serveis necessària per atendre les derivacions que els educadors de carrer fessin d'aquests nois. L'atenció que poden oferir les institucions o associacions que formin part de la xarxa hauria de cobrir la setmana sencera.

6. Crear un alberg que compregui les hores de la nit, on puguin ser atesos els nois que utilitzen els serveis de la xarxa de centres de dia o bé els que hi hagin estat adreçats per un educador de carrer. Es tractaria d'un recurs –ja dissenyat i proposat per algun centre de dia– de baixa exigència, una introducció a l'abordatge d'aquests nois, que completés i assegurés la tasca realitzada durant l'horari nocturn per aquells centres. Aquest recurs comportaria haver resolt, tenint sempre present l'interès superior de l'infant i supeditant-l'hi, l'aspecte d'empara jurídica a què s'ha fet referència en el punt 2; i això durant l'horari complet, la setmana complerta.

7. Considerar la conveniència de constituir, institucionalment, una relació formal amb els organismes responsables d'infància en els països d'origen d'aquests nois, a fi d'intercanviar experiències, informacions, posar en pràctica programes de cooperació i fixar línies de treball conjunt.

8. Seguir la mateixa línia anterior amb organismes no governamentals, especialment amb les associacions de pares de fills emigrats que s'hagin constituït en els països d'origen.

9. Estudiar, amb els cossos de seguretat, el tractament policial d'aquests menors, en les diverses situacions en què es trobin, d'acord amb el contingut, aplicat a infants i adolescents, de la Carta de Rotterdam «Una policia per a una societat multiètnica», elaborada en ocasió de la Conferència celebrada en aquesta ciutat del 30 de maig al primer de juny de 1996, que hem comentat en l'apartat 7 de l'epígraf dedicat a Seguretat Ciutadana de la Secció d'Administració General.

10. Promoure la persecució judicial de les xarxes d'exploatació de qualsevol mena d'aquests nois, i comparèixer en les causes com a acusació particular si s'estima pertinent.

5. L'ADOPCIÓ

L'article 21 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants diu que els estats membres que reconeguin o permetin l'adopció han d'assegurar que el major interès de l'infant serà la consideració principal a l'hora d'aplicar-la. Amb aquest objectiu estableix cinc punts, com a indicadors de garantia del seu compliment: a) assegurar que l'adopció és autoritzada per les autoritats competents d'acord amb la legislació vigent, segons una informació fidedigna sobre la impossibilitat que l'infant pugui ser criat per la seva

família d'origen; b) reconèixer que l'adopció internacional pot considerar-se una alternativa vàlida si l'infant no pot tenir l'acolliment o l'adopció nacional; c) assegurar que l'infant afectat per l'adopció internacional té les mateixes garanties d'adoptabilitat que els infants del país; d) prendre les mesures apropiades per assegurar que en l'adopció internacional la col·locació no és resultat de cap guany monetari; i e) promoure, si és el cas, els objectius d'aquest article mitjançant convenis bilaterals o multilaterals.

La Convenció, en aquest article 21, és ben clara: l'interès de l'infant ha de ser interès «principal», no diu el «primer», com en altres articles. Cap altre interès, doncs, ja sigui econòmic, polític o dels adoptants, no hi ha de passar per sobre, ni tan sols, ha de ser considerat en termes d'igualtat.

Pel que fa a l'adopció internacional, hauria de ser, segons el Comitè per als Drets de l'Infant, de Ginebra, el darrer recurs, després que els estats hagin pres les mesures adequades per assegurar que s'han fet tots els esforços possibles per a l'infant en el seu país d'origen.

L'adopció constitueix una qüestió complexa i controvertida alhora. El fet que la normativa vigent al nostre país estableixi que l'adopció comporta el trencament dels vincles familiars, en contraposició amb algunes tendències legislatives d'altres països, encara escassos, en què es permet l'adopció oberta, fa que sigui realment el darrer recurs a utilitzar en el sistema d'atenció a la infància. La complexitat que comporta requereix, d'altra banda, establir unes directrius tècniques clares, amb professionals especialitzats i serveis específics.

El Síndic vol deixar constància que, malgrat que en el nostre país l'adopció és perfectament regulada, d'acord amb el que estableix la Convenció, cal desenvolupar mecanismes d'avaluació, per difondre el contingut i les implicacions de l'article 21 de la Convenció sobre l'adopció, i impulsar la sensibilització i formació específiques dels professionals que treballen en aquest camp.

El Síndic ha rebut algunes queixes relatives en aquesta matèria: sobre el procés de validació, sobre el funcionament de les entitats col·laboradores de l'adopció d'infants (ECAI), sobre el tipus de supervisió que l'Institut de l'Acolliment i l'Adopció (ICAA), realitza sobre les ECAI, i d'altres.

Les que es relaten a continuació exposen qüestions relatives al funcionament de les adopcions internacionals (vegeu queixa núm. 2789/99) i al procés d'acoblament dels infants en les adopcions nacionals (vegeu queixa núm. 1858/99), que es destaquen per la importància dels punts que posen en qüestió.

Queixa núm. 2789/99

Disconformitat amb l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció com a responsable de les adopcions internacionals

Els promotors de la queixa, uns pares que havien sol·licitat l'adopció i que havien estat ja validats positivament, van manifestar al Síndic la seva disconformitat

amb l'actuació de l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció (ICAA), com a últim responsable de les adopcions internacionals en el nostre país i, per tant, també de les entitats col·laboradores d'adopció internacional (ECAI).

El motiu de la queixa era que, havent passat tots els tràmits corresponents per adoptar una nena colombiana, la qual els havia estat ja assignada i que estaven a punt d'anar a buscar, havien rebut comunicació que l'adopció es trobava en suspens, atès que els tribunals del país d'origen de la nena havien admès un recurs d'oposició a la tutela, que calia resoldre abans de procedir a l'adopció. Els interessats manifestaven que no se'ls havia comunicat abans quina era la situació jurídica en què es trobava la nena, i que tampoc en el moment d'interposar la queixa se'ls havia donat cap informació concreta sobre el fet.

El Síndic creu que el millor interès de l'infant a adoptar radica també en la garantia judicial que l'infant no podria ser mai criat pels seus pares biològics, i que aquests han tingut l'oportunitat de recórrer judicialment, ja que només procedint d'aquesta manera s'asseguren l'estabilitat futura de l'infant. També entén que els retards i les disfuncions que es donen sovint en els processos d'adopció internacional no són en general imputables al funcionament de les ECAI ni tampoc de l'administració competent del país dels adoptants.

Però el Síndic va adreçar-se al Departament de Justícia demanant ser informat sobre aquest cas, atès que es mostrava sorprès pel fet que s'hagués admès la continuació del procés d'adopció fins al punt de ser ja assignada a una família, abans d'estar jurídicament disponible per a l'adopció.

El Departament, en el seu escrit de resposta, informà que l'ECAI havia comunicat a l'ICAA l'assignació d'una nena de Colòmbia a una família, assignació que va ser acceptada i conformada per aquest organisme, però que posteriorment havia rebut notificació urgent de l'organisme competent en protecció de menors del país d'origen, comunicant la impossibilitat de seguir els tràmits d'adopció pel fet que el tribunal superior del país havia suspès el procés fins que es resolgués «l'acció de tutela» promoguda per la família substituïda de la menor.

Més endavant es va rebre un altre comunicat del mateix organisme informant sobre la necessitat d'esperar que el procés legal de la menor es resolgués definitivament i sol·licitant ser informats sobre si la família desitjava esperar aquest procés o bé decidia que se li fes una nova assignació.

L'ICAA va adreçar aleshores un escrit al màxim responsable de les adopcions del país d'origen sol·licitant-li que de forma urgent s'assignés una altra menor de característiques i edat similars a les de la primera assignació, d'acord amb el desig de la família. En el moment de redactar aquest escrit, els interessats es trobaven a l'espera de traslladar-se al país d'origen de la nena, per ultimar els tràmits de l'adopció.

El Departament considerava fonamentada la queixa, ja que el Conveni de l'Haia de 29 de maig de 1993, relatiu a la protecció de l'infant i a la cooperació en matè-

ria d'adopció internacional, ratificat per tots dos països, diu, inequívocament, que l'Estat d'origen del menor ha d'haver establert, prèviament a l'assignació d'un menor en adopció internacional, que aquest és adoptable i que s'han obtingut els consentiments necessaris previstos en l'article quart del Conveni.

El criteri del Departament de Justícia sobre aquest assumpte és que els efectes suspensius que produeix la demanda de tutela en un procés d'adopció iniciat comporta una vulneració greu del Conveni de l'Haia i, sobretot, significa un greu perjudici per a l'interès del menor, el qual es veu impedit de ser adoptat, ja que les famílies adoptants no estan disposades a esperar un procés que, pel cap baix, pot tenir una durada d'un any, amb l'angoixa inherent a l'espera de l'arribada incerta d'un infant a qui ja coneixen.

El Síndic va ser informat pel Departament que l'ICAA havia elevat una queixa formal a l'organisme competent del país d'origen de la nena, el qual està reconsiderant la viabilitat de mantenir els menors en famílies substituïdes. L'eventual repetició d'aquest tipus de situacions obligaria el Departament de Justícia a reconsiderar l'adopció d'infants procedents d'aquell país per part de famílies residents a Catalunya.

Finalment, el Departament opina que no es pot atribuir la responsabilitat dels fets a l'ICAA, ja que aquest organisme ha aplicat el Conveni de l'Haia, atès que va declarar la idoneïtat dels adoptants i va enviar l'expedient al país mitjançant l'ECAI autoritzada, i per tant, la responsabilitat d'haver establert l'adoptabilitat de la menor correspon exclusivament a l'Estat d'origen (segons l'article 4 del Conveni de l'Haia).

Després d'estudiar el contingut de l'extens i detallat informe del Departament, el Síndic no va veure signes d'irregularitat en l'actuació de l'Administració. En aquest cas, els fets justifiquen sobradament la queixa, però no són imputables a l'acció del Departament de Justícia. El Síndic considera que l'ICAA ha actuat correctament en elevar una queixa formal i en plantejar-se la reconsideració de l'adopció d'infants procedents de Colòmbia, si no es garanteix el compliment de la normativa internacional que l'afecta.

Suggeriment al Departament de Justícia en relació amb les adopcions (Queixa núm. 1858/99)

Una psicòloga i un centre residencial d'acció educativa (CRAE) van adreçar-se al Síndic manifestant que els procediments emprats per l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció (ICAA) en els acoblaments d'infants petits residents en els CRAE amb les famílies adoptives podien estar vulnerant els drets dels infants. Anteriorment aquesta disconformitat ja l'havien posada en coneixement del Departament de Justícia, al qual s'havia proposat la posada en marxa d'un pla pilot, per avaluar si es confirmaven les seves hipòtesis sobre aquest assumpte. El Col·legi Oficial de Psicòlegs va trametre al Síndic còpia de la carta que havia adreçat a la DGAI demanant d'emprendre l'esmentat pla pilot.

Els promotors de la queixa feien constar que no els movia cap desig de fer una crítica destructiva ni de

perjudicar l'Administració sinó, ben al contrari, de defensa dels drets dels infants institucionalitzats. El centre residencial d'acció educativa demanava també la intervenció del Síndic perquè es portés a terme el pla pilot presentat.

Les discrepàncies amb el procediment emprat per l'ICAA se centraven fonamentalment en tres punts: la brevetat i manca d'individualització dels plans d'acolliment, el tall massa brus entre la vida en el centre i la vida en la família adoptiva i el seguiment posterior al desinternament.

El Síndic, després de reunir-se amb els promotors de la queixa per perfilar-ne i matisar-ne els motius amb tota la complexitat que l'assumpte comporta, va tenir una reunió amb els responsables de l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció i posteriorment va adreçar-se per escrit al Departament de Justícia, sol·licitant ser informat sobre:

- a) el procés que segueix l'ICAA en la integració dels infants petits amb famílies acollidores preadoptives.
- b) els motius que aconsellen d'optar per plans d'acoblament breus.
- c) els motius que impulsen a fer un tall tan brus, segons els interessats, de l'infant amb les persones que se n'han ocupat durant mesos i a vegades més d'un any.
- d) si l'elaboració dels plans d'acoblament es fa de forma individualitzada i personalitzada.
- e) els motius pels quals es considera més beneficiós per a l'infant no facilitar el contacte entre els pares adoptants i els tutors dels infants els primers dies de l'estada de l'infant a la nova llar.

El Departament, en l'informe de resposta, va informar en el sentit següent:

- a) des de la creació, mitjançant la Llei 13/1997, de 19 de novembre, del Parlament de Catalunya, de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció (ICAA), havia estat voluntat d'aquest organisme millorar, racionalitzar i agilitar els processos que eren de la seva competència. Per aquest motiu, tenint en compte la complexitat d'aquests processos, atès que són els infants els qui hi estan implicats, i també sense oblidar que l'ICAA està estretament vinculat a la Direcció General d'Atenció a la Infància (DGAI), l'ICAA havia elaborat un document per tal de consensuar una forma de treballar amb tots els infants afectats en els processos d'acolliment i d'adopcions, que fos satisfactòria per a tots els agents implicats i que tingués per objectiu primordial el bé dels infants. Així havia sorgit el document provisional «Procés d'acoblament en família aliena dels menors ingressats en centres d'acolliment i centres residencials d'acció educativa», el qual ja s'aplicava, però que estava obert als canvis que es consideressin necessaris.

Pel que fa a l'elecció de les famílies acollidores preadoptives, la unitat d'atenció a les famílies de l'ICAA, encarregada del registre únic de famílies per a acolliment preadoptiu, presentava una terna a la unitat d'acoblaments i seguiment dels menors, tenint en compte l'ordre cronològic de sol·licituds de l'esmentat

registre. Aquesta terna s'analitza amb professionals de les dues unitats i es tria la persona o família més adient d'acord amb les característiques del menor susceptible de ser acollit. Si d'aquesta terna no surt la família apropiada, se'n presenta una altra i es torna a iniciar el mateix procediment, fins que es troba definitivament la família idònia.

b) El Departament considerava que amb aquest procediment es complien els principis constitucionals de publicitat, objectivitat i igualtat que han de presidir l'actuació de l'Administració.

c) i d) La durada dels acoblaments no és estipulada a priori, sinó que es fa segons els recursos personals de les famílies acollidores i l'edat i situació dels menors. S'ha decidit homogeneïtzar els processos d'acoblament d'adopció nacional i internacional, prenent com a exemple les adopcions internacionals –de les quals el nombre de casos constituïts els darrers anys és molt més elevat que els de les adopcions nacionals–, ja que es constata que la durada dels acoblaments dels altres països amb les famílies no era la mateixa que en les adopcions nacionals i que el resultat era igual o més satisfactori.

El Departament afegia que del seguiment d'aquests casos, en què a priori podia pensar-se que es presentarien complicacions, atesa l'edat de l'infant, les tipologies d'abandonaments i la problemàtica de l'idioma, s'havia constatat que la integració en les famílies era molt bona. Els infants estaven tan necessitats de tenir una família, que si ja al centre eren preparats adequadament, la durada de l'acoblament no tenia tanta importància, atès que els infants es donaven totalment als acollidors, i les famílies els proporcionaven tot allò que els mancava.

Quant al seguiment dels acolliments preadoptius d'infants tutelats per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aquesta informà el Síndic que s'havien externalitzat, d'acord amb la normativa vigent, en les institucions col·laboradores d'integració familiar (ICIF), i que el resultat d'aquesta iniciativa era molt satisfactori.

– El Departament creu que el pla pilot proposat i el paradigma teòric que el sustenta són difícilment aplicables, fet que havia generat una manca d'entesa entre el Departament i la part que defensava el pla pilot. Aquell, però, estava d'acord amb els promotors de la queixa a intentar que els criteris de l'Administració no perjudiquin els infants.

e) Malgrat que en l'informe tramès pel Departament, no es respon a aquest punt, si que se'n parla indirectament en el document provisional sobre el procés d'acoblament, en el qual es diu que «cal valorar la possibilitat que el menor pugui fer alguna visita al centre després del desinternament», «possibilitat que es contemplaria només a petició del propi menor», «l'interlocutor de la família ... serà el tècnic de l'ICAA».

El Síndic va estudiar també el document provisional del procés d'acoblament formulat per l'ICAA, al qual ens hem referit anteriorment.

A partir de les reunions tingudes i de l'anàlisi de l'informe tramès pel departament, del document provisional sobre el procés d'acoblament i de la documentació proporcionada pels promotors de la queixa, el Síndic va arribar a les conclusions següents:

1. El document provisional sobre el procés d'acoblament era en si mateix una important contribució a l'objectiu d'assolir unes bones pràctiques que afavoreixin una adopció amb garanties.

2. Del seu contingut, cal destacar, entre altres elements positius:

– la importància de la flexibilitat en la intervenció i de la coordinació per no duplicar esforços, pel que fa a objectius;

– la concreció de les responsabilitats i competències de cada un dels equips que hi intervenen, en cada una de les fases del procés;

– el registre escrit dels criteris i de les estratègies concretes que prèviament s'han consensuat entre tots els professionals implicats;

– l'imprescindible acord en la forma i la temporalització del pla d'acoblament, segons les característiques de l'infant i de la família adoptiva, per aconseguir la coordinació i la coherència de les intervencions;

– la informació a tots els professionals implicats al llarg del procés.

El Síndic, però, manifesta la seva preocupació sobre els punts següents, alguns dels quals es refereixen a l'aplicació real del protocol, mentre que n'hi ha altres de més conceptuals des de la perspectiva dels drets dels infants:

1. Segons l'informe del departament, la durada del pla d'acoblament s'estableix d'acord amb els recursos personals de les famílies acollidores i amb l'edat i circumstàncies de l'infant. Creiem que hauria de quedar clar que la prioritat ha d'estar totalment d'acord amb les necessitats de l'infant, ja que en aquest cas és l'adult el que ha d'adaptar-s'hi totalment. Es pot aduir que les circumstàncies laborals poden condicionar la disponibilitat dels adoptants, i és cert. Però cal tenir en compte que aquí parlem de moments crucials en la vida dels infants i que cal trobar la fórmula excepcional que l'ocasió requereix, tal com es fa quan els fills presenten la necessitat d'una atenció intensa, com ara en cas de malalties greus, per posar un exemple.

L'argumentació que la brevetat del període d'acoblament ha estat aconsellada per l'experiència positiva d'aquesta forma de fer en l'adopció internacional no sembla gaire sòlida. En primer lloc, perquè tant un tipus d'adopció com l'altre tenen característiques massa dissimilars per beneficiar-se l'una de l'experiència de l'altra. Potser, l'experiència s'hauria d'aprofitar en sentit contrari, atesa la tradició i la pràctica en l'adopció nacional del nostre país.

2. La flexibilitat durant tot el procés, des de l'inici fins a l'adopció, passant pel pla d'acoblament i pel primer període de convivència: la complexitat que comporta la multidisciplinarietat entre professionals, i sobretot entre diversos equips, de diferent dependència i encàrrec institucional, porta en ocasions a caure en una certa ri-

gidesa a fi d'assegurar el compliment dels circuits establerts i dels acords consensuats. Però la individualització i la personalització requereixen una adaptació contínua del pla d'acoblament i dels tràmits subsegüents, allargant o escurçant el procés, amb les modificacions necessàries provocades per la integració de la resposta de l'infant.

3. La preparació de l'infant, un dels punts claus del procés d'adopció, no pot substituir la presència de l'educador tutor en els contactes amb els pares adoptius, com es pot interpretar de la lectura del document provisional de procés d'acoblament.

4. El tall massa sobtat que, a parer dels interessats, es pot donar entre la vida en el centre i la vida en la llar adoptiva es contradiu amb les recomanacions dels grans teòrics europeus respecte a la necessitat de l'infant que no pot ser criat en la família pròpia, de cercar tant com es pugui una continuïtat en la seva vida, un sentit de permanència.

5. En el mateix sentit, també sobta, en l'apartat de la valoració del procés del pla d'acoblament, que es consideri la possibilitat de visitar el centre on han viscut els infants, sovint durant un període massa llarg de la seva vida, només quan ells ho demanen. Ens preguntem pel cas dels infants més petits i dels que tenen especials dificultats per sentir i expressar els seus desigs, com es detecta i recull aquesta demanda.

El sentit de permanència, de fil conductor de la pròpia vida, diuen els experts que s'aconsegueix amb una combinació de mesures: atenció estable, relacions estables mitjançant la presència de les persones cuidadores o referents en el recurs successiu durant un cert període de temps, minvant progressivament en el cas de les adopcions, i mantenint-la en el cas dels acolliments. En el cas que tractem, seria alguna forma de presència dels pares adoptants en el centre abans de la convivència, presència que caldria que fos sense condicionaments de temps ni pressió, i amb alguna forma de presència de la persona referent en el centre en la família adoptiva.

El Síndic reitera que l'establiment de circuits, competències i responsabilitats de cada equip i servei són fórmules de garantia del compliment de l'aplicació de la normativa, i que cal respectar-ho.

Les reflexions anteriors fan referència a la forma de realitzar un treball integrat de tots els professionals implicats, de ser flexibles i permeables per anar incorporant les noves informacions que permetran individualitzar l'atenció als infants en procés d'adopció.

El Síndic no pot recomanar programes concrets, però sí que recomana l'especialització tècnica i l'actualització de procediments.

6. MESURES ESPECIALS DE PROTECCIÓ

6.1. LA LLEI ORGÀNICA 5/2000, DE 12 DE GENER, REGULADORA DE LA RESPONSABILITAT PENAL DELS MENORS

Aquesta llei, de recent promulgació, ha estat llargament esperada des de totes les instàncies que es troben direc-

tament implicades amb els infants i adolescents en situació de conflicte amb la justícia. L'any 1995 va aprovar-se el nou Codi penal, mitjançant la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, i es va emprendre la redacció d'un avantprojecte de llei penal juvenil, que finalment no va prosperar (vegeu Informe el Parlament de 1995, BOPC, núm. 30, de 21 de març de 1996, pàg. 2386).

Aquest nou Codi penal fixava la majoria d'edat penal als divuit anys, i establia que els presumptes infractors menors d'edat serien tractats segons la nova llei penal juvenil.

Aquesta nova Llei orgànica entrarà en vigor al cap d'un any de ser promulgada, i la seva aplicació comportarà un tractament sancionador i educatiu ensembla, tot i partir de la naturalesa penal de la responsabilitat del menor.

El Síndic, en una primera valoració de la nova llei, en destaca els següents aspectes:

– Si la Llei orgànica 4/1992 anava destinada als menors d'edats compreses entre dotze i setze anys, aquesta nova llei estableix com a destinataris els majors de catorze anys i menors de divuit. Cal recordar, en aquest sentit, l'ampli debat que feia referència a la franja d'edat subjecte de la llei, que en l'anterior avantprojecte incloïa també els nois i noies de tretze anys.

Als menors de catorze anys presumptament autors de delictes o faltes tipificats en el Codi penal no se'ls aplicarà la present llei, sinó les normes de protecció de menors previstes al Codi civil i a les lleis d'infància, la Llei de Catalunya, 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència, i la Llei orgànica de protecció jurídica del menor, 1/1996, de 15 de gener.

– La diversitat de les mesures que poden imposar els jutges de menors –diversitat que vol respondre a la necessitat de cercar allò que és més adequat en cada cas, segons les circumstàncies personals i socials del noi o noia– implica un criteri de flexibilitat que considerem especialment positiu, malgrat la gran complexitat que pot comportar d'aplicar-lo en benefici del major interès del menor.

– La durada de les mesures a aplicar –un màxim de dos anys per als menors de setze anys, i un màxim de cinc anys per a la franja de setze a divuit–, conjuntament amb el fet d'establir la possibilitat d'una modificació de la mesura en qualsevol moment del període de compliment, implica una altra contribució a la possibilitat d'adequar i personalitzar les mesures.

– El ministeri fiscal és l'encarregat d'instruir el procediment, el qual no pot iniciar cap particular, excepte quan l'encausat tingui més de setze anys i en forma d'acusació matisada.

– El menor té dret a un advocat defensor i a ser assistit per l'equip tècnic. Aquest darrer veu ampliades les seves funcions, i s'estableix que l'atenció s'iniciarà en el moment d'incoar l'expedient, tal com estableix l'article 40 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants.

– L'execució de la mesura serà encarregada a un professional que tindrà la responsabilitat que es compleixi immediatament.

– Es preveu la possibilitat de suspendre l'execució de la sentència, en determinats casos i mentre la mesura imposada no passi de dos anys de durada.

– Es regulen els drets i deures dels menors internats, com també el règim disciplinari dels centres d'internament.

1. El Síndic veu en aquesta llei un altre pas en el camí de reconèixer i assegurar el dret de tots els infants i adolescents implicats en el sistema de l'administració de la justícia juvenil (com a persona denunciada, acusada o reconeguda d'haver infringit la llei penal) a ser tractat de manera que:

– sigui coherent amb la promoció del sentit de la dignitat i la vàlua del noi o noia;

– reforci el respecte del noi o la noia pels drets humans i les llibertats fonamentals dels altres;

– tingui en compte l'edat del noi o la noia i el desig de promoure que es reintegrin en la societat i hi assumeixin un rol positiu;

– assegurui el respecte dels principis generals establerts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants.

En aquest sentit és especialment important l'establiment de l'edat mínima de la responsabilitat penal, per sota de la qual no es fa capaços els infants d'infringir la llei penal. Això permet el tractament sense passar pel sistema judicial.

El Síndic, tal com consta a l'Informe corresponent a l'any 1997, va fer un seguiment de les actuacions d'ofici obertes els anys 1993 i 1994 sobre els centres de justícia juvenil a Catalunya amb la voluntat de conèixer la xarxa catalana de recursos per a menors infractors amb vista a l'aprovació de la llavors anunciada llei penal juvenil.

En l'Informe esmentat es constata una bona organització i funcionament dels centres educatius, dotats de personal competent i d'una normativa de règim intern comuna. Es considerava especialment positiu el programa de competència psicosocial aplicat en el centre L'Alzina, tant com la metodologia de treball mitjançant fases progressives.

En aquest sentit podem dir que diverses mesures establertes ara per la llei ja eren pràctica habitual a Catalunya.

Tot amb tot, ara el repte de totes les instàncies implicades en els processos judicials i l'aplicació de mesures a partir de l'aprovació d'aquesta llei és l'adequació i modificació dels recursos existents a la nova normativa i la creació de nous serveis i equips humans i materials per possibilitar-ne l'aplicació. Això comportarà necessàriament una anàlisi dels recursos actuals i dels necessaris, i també l'establiment d'una estratègia que assegurui que es compleixen.

Caldrà també treballar per la sensibilització i la formació apropiades de totes les persones implicades en el

sistema de justícia juvenil (tècnics, advocats, jutges, policia, etc.) i de suport a les persones i de prevenció.

6.2. EXPLOTACIÓ SEXUAL

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants alerta sobre la necessitat de cercar mesures de protecció especials per als infants i adolescents que han estat víctimes d'explotació sexual. En aquest sentit, per explotació sexual no s'entén només la comercialització sexual dels infants, sinó també el fet de servir-se'n com a objecte sexual (article 34 de la Convenció de les Nacions Unides), i, per tant, també l'abús sexual infantil.

A fi d'evitar certs perjudicis dels processos judicials i d'altres pels quals han de passar els infants i adolescents que han estat víctimes d'abús sexual o maltractats, el Síndic va impulsar, juntament amb altres instàncies, l'establiment d'un protocol, tal com es relata a continuació (vegeu seguiment de l'actuació d'ofici núm. 3671/97).

La Institució ha seguit rebent queixes relacionades amb aquest assumpte (vegeu queixes núms. 3414/99 i 3463/99), que el preocupen des de la perspectiva del que diu l'article 3 de la Convenció de les Nacions Unides sobre el major interès de l'infant: «En totes les accions que fan referència a l'infant, tant si es realitzen des de les institucions de benestar social privades o públiques, com dels jutjats, les autoritats administratives o els cosos legislatius, la primera consideració serà la del major interès de l'infant.»

També una noia tutelada per la Direcció General d'Atenció a la Infància, víctima d'incest, va fer participar el Síndic de la seva angoixa davant del judici oral, en el qual havia de declarar en presència del seu pare i presumpte autor de l'abús. Posteriorment va relatar l'alleujament que havia significat per a ella l'autorització, en el darrer moment, de l'ús de la mampara, que ella va explicar dient: «M'he sortit amb la meua, m'han posat mampara». Tot i això, relatava l'impacte que li havia causat veure el seu pare, encara que no fos cara a cara.

El Síndic es fa ressò d'aquestes demandes dels ciutadans i encoratja les instàncies implicades a adaptar progressivament els procediments i les intervencions d'acord amb les orientacions de l'esmentat protocol.

També han arribat al Síndic relats que posen de manifest una encara escassa, si bé significativa, adequació del sistema judicial a les necessitats i circumstàncies dels infants, per part del servei d'atenció a la víctima, el qual informa detalladament del desenvolupament del judici oral, d'on seuran l'acusat i la víctima, què li preguntaran, etc., fet que, sense detriment del dret de defensa, neutralitza en part l'angoixa que generen les intervencions judicials i pallia la ignorància general del funcionament de la justícia. També s'ha tingut notícia d'experiències d'infants que han conegut el jutge abans del dia assenyalat per al judici, que han parlat amb ell i amb el representant del ministeri fiscal.

Aquestes actituds i accions canvien per si soles de forma significativa la presència dels infants en els jutjats

i eviten en gran part els perjudicis que se segueixen de les denúncies per abusos o maltractaments infantils.

Seguiment de l'actuació d'ofici núm. 3671/97

(pàgina 21680 del BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998 i pàgina 31286 del BOPC núm. 380)

Les exploracions mèdiques d'infants maltractats i víctimes d'abús sexual

Tal com es relata en els informes del Síndic dels dos darrers anys, aquesta actuació d'ofici pretenia l'elaboració d'un protocol que eviti en els infants maltractats o víctimes d'abús sexual les conseqüències de les intervencions repetides i mancades de coordinació.

En la referència a l'esmentat protocol continguda dins l'Informe de l'any 1998 es destacaven les principals qüestions incloses en el projecte previ i es feia constar que estava pendent de signatura. El protocol va ser signat el dia 16 de juliol de 1999 per totes les instàncies implicades i que hi havien participat en la fase de projecte: departaments de Justícia, de Sanitat i de Governació, Delegació del Govern, Fiscalia i Síndic de Greuges.

El protocol es proposa la finalitat de «Millorar la coordinació de totes les institucions i d'afavorir, sense minva de les garanties processals, assistencials i de protecció dels infants que les actuacions que es duen a terme amb el menor siguin només aquelles estrictament necessàries, i evitar, així, la repetició de diligències, declaracions i exploracions del menor, que n'agreuigen la delicada situació emocional i la seva victimització.»

D'acord amb això, recull els principis de:

- l'interès superior de l'infant
- els drets de la víctima del delictes
- el principi de la mínima intervenció
- la garantia de les proves

Fa constar com a objectius:

- la racionalització i institucionalització de la de la resolució del problema de la doble victimització
- la promoció d'un ampli acord entre les instàncies implicades
- l'evitació de la doble victimització

La tipologia de casos que el protocol considera és la següent:

- situació de risc
- sospita d'abús o maltractament
- certesa diagnòstica d'abús o maltractament

De cada un dels casos, i segons quina sigui la institució que detecta els abusos o maltractaments, es concreta la intervenció de cada una.

Es crea una comissió de seguiment dels acords, amb un representant de cada instància implicada. L'objectiu d'aquesta comissió és establir un procediment d'avaluació sistemàtica de l'aplicació del protocol. També té per objectiu elaborar un esborrany de proposta de mo-

dificació legislativa de la Llei d'enjudiciament criminal i de la Llei orgànica del poder judicial.

Les instàncies implicades es comprometen a aplicar com a norma general els acords expressats en el document i a elaborar un protocol intern d'actuació amb criteris unificadors, tenint en compte els acords i les recomanacions d'aquest document.

La signatura d'aquest protocol es referia a la demarcació de Barcelona. En el moment actual hi ha reunions per estendre'l a les províncies de Girona i Tarragona, i s'iniciaran tot seguit a la de Lleida.

Queixa núm. 3414/99

Una mare demana que s'eviti la doble victimització dels infants víctimes d'abús sexual

El Síndic va rebre la queixa anònima d'una mare de Barcelona, en paraules seves «desesperançada davant la justícia», que denunciava la inadequació dels processos judicials en els casos d'abús sexual.

La reclamant, mare d'una nena que havia estat presumptament víctima d'abús sexual pendent de judici, manifestava sentir-se desesperançada davant la justícia per aquests motius:

1. Lentitud de la justícia, que genera el reviscolament del dolor patit, després de rebre l'ajut terapèutic i quan ja fa temps que han succeït els fets.
2. Poca sensibilitat envers els infants víctimes, sobretot a causa de la declaració davant de l'agressor, fins en els casos en què hi ha proves clares de l'abús, i sense paravent.

L'autora de la queixa es preguntava per què no es fan judicis ràpids en aquests casos, i es demanava també qui defensarà la seva filla davant d'una societat que accepta quasi com a normal que els infants siguin maltractats.

Aquesta mare demanà al Síndic que fes tota la pressió possible perquè s'acabés aquesta terrible situació que afecta tants infants i, entre ells, la seva filla.

La queixa no va poder ser admesa, com a tal, per raó del subjecte, anònim, però el Síndic en vol recollir el missatge adolorit, que es troba en consonància amb les actuacions del Síndic i del seu adjunt per als infants en aquest camp.

Queixa núm. 3463/99

Perjudicis del tractament judicial en les situacions d'abusos sexuals infantils

La mare d'una nena presumptament víctima d'abús sexual per part del seu pare, del qual la reclamant està separada, va adreçar-se al Síndic exposant la situació de les seves dues filles i d'ella mateixa.

Segons la promotora, la seva filla petita, de tres anys, havia tornat d'una visita de cap de setmana amb el seu pare amb signes d'haver estat víctima d'un abús sexual, i a partir d'aquell moment, ja prou dolorós per a tota la família, va iniciar-se el seu malson pels jutjats. La

promotora va descriure totes les intervencions per les quals havia passat: exploració d'urgències a l'hospital, denúncia a la comissaria, citació al jutjat de guàrdia amb declaracions de la nena i la mare, separadament, citació al jutjat d'instrucció de les dues filles i d'ella mateixa, durant la qual la nena, presumpta víctima, va ser en primer lloc explorada pel metge forense i després va declarar novament davant del jutge; a això s'afegiren encara unes proves sociopsicològiques per part dels equips d'assessorament als jutjats, les quals van comportar més d'una sessió.

La mare manifestava que les seves filles intentaven superar aquell malson i oblidar, i que ella mateixa lluitava per superar una depressió, però aquest llarg procés no els ho permetia. Subratllava que tot això era massa per a una nena tan petita i que mare i filles eren maltractades psicològicament pel sistema judicial, atès que mentre que el presumpte perpetrador de l'abús seguia fent la seva vida lliurement, elles acabaven per sentir-se culpables d'un delictes que no havien comès.

L'escrit de queixa finalitzava expressant el desig de poder simplificar aquestes situacions.

El Síndic va adreçar-se a la Fiscalia exposant la queixa d'aquesta mare, manifestant que deduïa de la documentació presentada que en aquest cas se seguia el procediment normal a fi d'assegurar la garantia de les proves, i que fins i tot s'actuava amb una certa celeritat. Afegia, però, que posats en la perspectiva de la promotora, podia entendre's el malestar manifestat, sobretot tractant-se d'una nena tan petita. Atesa l'edat de la menor i la preocupació manifestada per la mare, el Síndic demanava que s'intentés evitar la repetició de les exploracions i declaracions, sense que això afectés el dret de defensa de l'acusat.

El Síndic considerà que una intervenció en aquest sentit seria una forma de potenciar el «Protocol bàsic d'actuacions en abusos sexuals i altres maltractaments a menors» adoptat per a la demarcació de Barcelona.

La Fiscalia va trametre al Síndic l'informe elaborat per la fiscal encarregada del cas i assenyala que la denúncia havia determinat la inexcusable intervenció immediata del jutge de guàrdia, i que la posterior intervenció del jutge d'instrucció, diferent de l'anterior, era legalment preceptiva. De la mateixa manera, seguia el fiscal, ho són les intervencions dels professionals que es relaten en l'informe, els quals procuren, amb professionalitat, causar els mínims problemes a la víctima, sense detriment del dret de contradicció i defensa. Finalitzava dient que a fi d'aconseguir una sentència condemnatòria és necessari reunir les proves, lícitament obtingudes i amb totes les garanties processals.

7. ALTRES ACTUACIONS EN L'ÀMBIT DELS DRETS DELS INFANTS

El dret a la salut i als serveis sanitaris

El Síndic, a través de les visites a equipaments per a infants, a centres residencials i d'acolliment, així com de les entrevistes i reunions amb professionals que treballen directament amb els infants i adolescents, va

recollir la preocupació comuna sobre l'atenció a la salut mental infanto-juvenil.

Per aquest motiu va obrir diverses actuacions d'ofici encaminades a conèixer els recursos i serveis de salut mental infanto-juvenil del nostre país, a fi de valorar la seva adequació a les necessitats d'atenció dels infants i adolescents (vegeu actuacions d'ofici nùms. 3582/99 a 3586/99).

Els infants i el consum

La Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció a la infància, en el seu article 40 es refereix a la protecció dels infants com a consumidors, en el qual es diu que les administracions públiques han de vetllar per la defensa i protecció especials enfront del consumisme.

Se'n desprèn d'aquest article que l'Administració ha de vetllar perquè els infants i adolescents no siguin utilitzats per aconseguir guanys materials.

Un grup de nois va enviar al Síndic un escrit de queixa relatiu a les condicions d'obtenció del carnet jove, que podia implicar, en alguns casos, que els joves es veiessin impulsats al consum (vegeu queixa núm. 1483/99).

Actuacions d'ofici nùms. 3582/99 a 3586/99.

Els serveis d'atenció a la salut mental infanto-juvenil

Durant l'any 1999, el Síndic va visitar diversos serveis i va mantenir reunions amb els seus responsables tècnics:

- Institut de Psiquiatria i Psicologia del Nen i de l'Adolescent, de la Fundació Eulàlia Torres De Beà, a l'Hospital de la Creu Roja de Barcelona.

- Fundació Nou Barris per a la Salut Mental (FNB) de Barcelona.

- Servei de Psiquiatria de l'Hospital Universitari San Joan de Déu de Barcelona.

- Fundació Vidal i Barraquer de Barcelona.

- Secció de Psiquiatria Infanto-Juvenil de l'Hospital Clínic de Barcelona.

El Síndic s'ha entrevistat també amb el responsable de la salut mental del Departament de Sanitat i amb el responsable de l'Institut d'Assistència Sanitària.

Durant l'any 2000 està previst continuar amb el coneixement de la xarxa de salut mental infanto-juvenil, mitjançant la visita a altres centres de salut mental infanto-juvenil, l'estudi de la documentació aportada per els diferents serveis, i reunions i entrevistes amb professionals.

Queixa núm. 1483/99

El carnet jove

Un jove de dinou anys, resident a Barcelona, presentà una queixa al Síndic en nom propi i de cinquanta-cinc nois i noies més, dels quals feia constar el nom, el nú-

mero de DNI i la signatura, en relació amb les condicions que la Caixa de Pensions de Barcelona demana en el moment de sol·licitar el carnet jove o de formalitzar-ne la renovació anual.

El promotor aportava un fulletó editat per l'entitat esmentada i manifestava que, per bé que en el fulletó no es fa constar expressament, en sol·licitar el nou carnet jove, es demanava a l'interessat que subscriuís una targeta de crèdit o una targeta moneder. Segons el reclamant, aquesta condició desvirtua el propòsit del carnet jove, el qual consisteix a afavorir que el jove aconseguixi descomptes perquè té un capital inferior a un adult. La queixa també s'estenia en el fet que considerava que sortejar regals o viatges segons el nombre de compres efectuades amb la targeta incentiva el consumisme entre els joves.

El Síndic va adreçar-se al Departament de Cultura, demanant un informe sobre quina era la concepció que el Departament tenia sobre el carnet jove, la forma d'obtenir-lo, si l'entitat d'estalvi esmentada estava autoritzada per expedir-lo i si, en tot cas, podia posar alguna mena de condició per lliurar-lo.

En la seva resposta, el Departament explicà que l'objectiu principal d'aquest carnet és contribuir a l'augment de la qualitat de vida dels joves mitjançant una extensa varietat d'avantatges en la utilització de béns i serveis –generalment a base de descomptes–, que així resulten més accessibles al seu poder adquisitiu. També segons el Departament, és en els serveis relacionats amb la cultura i la formació personal on els joves troben en aquest carnet una més àmplia gamma d'avantatges, com per exemple entrades als museus i cinemes, productes musicals, llibres, cursos d'idiomes, etc., i, en definitiva, tot allò que contribueix a potenciar el desenvolupament del jove com a persona.

La mateixa resposta detallava els llocs on es pot obtenir el carnet, el nombre de socis assolit fins ara i la voluntat de col·laboració de totes les entitats autoritzades a emetre'n.

En relació amb el conveni de la Caixa de Pensions, el Departament sosté que aquesta entitat no pot posar en cap moment condicions als joves per lliurar-los el carnet i que, evidentment, no pot exigir que tinguin o obrin un compte a l'entitat o cap altre condicionant; però sí que pot incorporar a les ofertes del carnet jove –com qualsevol altra entitat col·laboradora– productes o serveis específics per als seus titulars en condicions més avantatjoses.

El Departament de Cultura indicà així mateix que l'empresa encarregada de la gestió del carnet, tant com la Secretaria General de Joventut, valora aquesta possibilitat com un avantatge més de què pot gaudir el jove, si ho vol. En posa com a exemple que el jove pot utilitzar el carnet com a targeta moneder o targeta Visa, per la qual cosa el format del carnet ja preveu aquesta possibilitat.

El Departament també es va oferir perquè, si el Síndic ho creia convenient, li fossin facilitades més dades del motiu de la queixa, com ara l'oficina i la data de l'incident, per tal d'interessar l'entitat d'estalvi que es re-

interessin les instruccions que les sucursals reben quant a la independència absoluta entre el carnet jove i els productes financers de l'entitat.

El Síndic va adreçar-se altre cop al Departament de Cultura assenyalant que, d'una banda, l'esmentada entitat financera és l'accés més fàcil a l'obtenció del carnet pel nombre d'oficines que té esteses arreu del país; d'una altra, que els joves s'havien sentit pressionats o empesos a obrir un compte, i que això no havia succeït un sol cop, sinó que eren molts els que s'havien trobat en aquesta situació i per tant, seria poc ajustat a la veritat citar una agència concreta; en tercer lloc, que el que es presenta com un avantatge, segons com s'expliqui, pot ser una incitació al consumisme o a imitar les conductes dels adults sense tenir-hi cap circumstància comuna quant al capital de què disposen els joves, que així es poden crear necessitats que no els ajudaran gens; finalment, el Síndic no deixà de recordar que el carnet jove hauria d'estar totalment deslliurat de qualsevol forma de guany per a qualsevol entitat.

El Síndic suggerí, doncs, que es prenguessin les mesures oportunes, mitjançant els responsables de l'entitat, a fi que les persones que tracten directament els clients, en aquest cas els joves, fossin degudament preparades i sensibilitzades per evitar presentar l'obtenció del carnet jove com a vincle amb qualsevol prestació bancària, tasca veritablement difícil per les mateixes característiques d'aquesta entitat. En aquest sentit, el Síndic va fer un recordatori que cal informar sobre el que diu la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció als infants i adolescents, en el seu article 40, referit a la protecció dels infants i adolescents com a consumidors: «...les administracions públiques, en l'àmbit de llurs competències respectives, han de vetllar perquè els drets i els interessos dels infants i els adolescents, com a col·lectius de consumidors amb necessitats i característiques específiques, gaudeixin de defensa i protecció especials».

El Departament, en la seva resposta a aquest segon escrit del Síndic, tornà a recordar tots els avantatges que comporta tenir el carnet jove, la llibertat d'accés i d'ús, l'acurada informació que es dona als qui el tenen, l'actualització de la pàgina web i la preparació d'accions sectorials. Pel que fa a les consideracions concretes del Síndic, el Departament informa que s'han elaborat pòsters informatius sobre les diferents formes d'obtenció del carnet amb els avantatges de la tarja moneder o la tarja Visa amb les explicacions pertinents, amb il·lustracions que faciliten la seva diferenciació, a fi que ells mateixos o els seus pares puguin triar el que els sembli més convenient.

El Síndic s'ha tornat a adreçar al Departament manifestant que valora positivament les actuacions que es relacionen en el darrer escrit, sobretot aquelles que tenen a veure amb una correcta informació als joves sobre el carnet jove, però ha reiterat la seva demanda que el Departament prengui les mesures oportunes, mitjançant els responsables de l'entitat financera, a fi que les persones que tracten directament els clients estiguin preparats i tinguin directrius clares respecte a no pressionar els joves a adquirir cap d'aquestes targetes que tenen a veure amb el consum.

El Síndic reitera aquesta demanda en base al seu criteri que el carnet jove hauria d'estar totalment deslligat de qualsevol forma de guany o prestació bancària.

SECCIÓ 9. ENSENYAMENT I CULTURA

Els Estats, les organitzacions intergovernamentals i les no governamentals haurien de promoure l'establiment d'institucions especialitzades en l'ensenyament de la gerontologia, la geriatria i la psicologia geriàtrica en països on aquestes institucions no existeixin.

Recomanació 61 del Pla Internacional d'Acció sobre la Gent Gran, de Nacions Unides

ENSENYAMENT

1. INTRODUCCIÓ I TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Tota persona té dret a l'educació. Aquest dret es predica, per tant, dels infants i dels adults. Els destinataris, el 1999, de les 119 actuacions del Síndic en aquest àmbit de l'ensenyament no universitari han estat però; els infants, persones menors de divuit anys. El desglossament de les actuacions ha estat el següent: 43 consultes resoltes, 74 queixes rebudes i 2 actuacions d'ofici iniciades.

L'article 28 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants, que estableix el dret de l'infant a l'educació, assenyala que aquest dret s'ha d'aconseguir vetllant per la igualtat d'oportunitats. La Convenció, amb aquest article, vol reflectir l'existència d'infants que pateixen discriminació respecte d'aquest dret, en tenir obstacles d'accés a l'educació a causa de diversos factors, entre ells el fet de patir algun tipus de disminució o de viure en àrees rurals.

Aquest article també alerta els estats sobre la necessitat d'establir mesures per reduir l'absentisme i l'abandó escolar, com els insta també a vetllar perquè les mesures de disciplina escolar respectin els drets dels infants.

Les actuacions de la Institució es refereixen fonamentalment als epígrafs que destaquem a continuació, però també n'hi ha de relatives a assumptes diferenciats, de les quals no es pot deixar constància en aquest Informe.

Tipologia de les queixes

<i>Alumnes ensenyament</i>	– Accés als centres docents: criteris, baremació, concentració d'alumnes immigrants.
in-	– Ensenyament obligatori: infants malalts, absentisme.
grups	– Transport
	– Igualtat d'oportunitats: classificatori a l'IES, infants disminuïts, beques, educació especial.
	– Drets dels alumnes
<i>Centres</i>	– Infraestructura: construcció de centres docents

2. ACCÉS ALS CENTRES DOCENTS

En una línia de continuïtat amb els darrers anys, el Síndic de Greuges constata en primer lloc un bon nombre de queixes relatives a l'accés dels alumnes als centres docents, sobretot en els nivells d'educació infantil i primària. Sovint són els pares dels infants que inicien l'escolarització els que creuen que no se'ls ha respectat el dret a l'elecció de centre, perquè se'ls ha assignat una plaça en un centre diferent del que havien demanat en primera opció o perquè no se'ls n'ha assignat cap de les escollides.

De vegades és per raó d'ideologia (escola pública laica o escola privada concertada-religiosa, vegeu queixa núm. 797/99). Altres vegades és per raons de més o menys proximitat al domicili, i encara d'altres, perquè una escola concreta d'una zona determinada té més prestigi que les altres d'aquella àrea geogràfica o hi van els companys o veïns dels infants.

Es constata que un dels punts febles de l'aplicació de l'actual normativa referent als criteris prioritars dona peu –n'estem segurs–, per una manca de control i comprovació dels empadronaments, a greuges entre ciutadans, de manera que sense voler-ho es premia el procediment irregular dels pares i mares que falsegen les dades del padró enfront dels que actuen dins la legalitat (vegeu queixa núm. 1258/99: en aquest cas, aquest factor s'interrelacionava amb un altre: el d'una zonificació segurament no del tot encertada i aplicada rígida-ment).

En uns casos tenen relació amb la disconformitat respecte als criteris establerts per a l'accés als centres docents, i altres vegades amb l'aplicació que se'n fa. S'observa que hi segueix havent una certa insatisfacció dels pares en relació amb els criteris considerats prioritars i en algun cas amb els complementaris (vegeu queixa núm. 1962/97). Sembla que aquesta insatisfacció va disminuint a mesura que els ciutadans coneixen millor l'aplicació concreta de la normativa de referència i constaten la transparència en la baremació de

les sol·licituds. Hi ha algunes excepcions, però sobretot es fa palès que certs punts, com ara l'aplicació d'alguns dels criteris prioritaris, generen encara conflictes.

Aquesta sospitada feblesa de l'aplicació del criteri prioritari de la proximitat del domicili ha portat, en ocasions i com ja s'esmentava en l'Informe de l'any 1998, a establir un criteri complementari, que suposa en la pràctica repetir sota una altra forma, un dels criteris prioritaris. En aquest cas, aportar documentació que acrediti que el titular de la pàtria potestat coincideix amb la persona que assumeix les despeses derivades de viure en un determinat habitatge (vegeu queixa núm. 1962/97).

El Síndic va rebre també una queixa referent al criteri prioritari de la renda familiar, quant al falsejament de les dades pel sistema de presentar inicialment la declaració de la renda un sol dels progenitors, i presentar posteriorment la de l'altre progenitor fora de termini, quan ja ha estat baremada la sol·licitud. Atès que va ser una queixa única, no se'n relata amb detall la tramitació, però el Síndic vol alertar una vegada més sobre la necessitat d'adoptar mesures garantidores del compliment de la normativa vigent en aquest assumpte.

Concentració d'alumnes immigrants en les escoles públiques

En l'Informe del Síndic corresponent a l'any 1997, es va analitzar abastament el tema de la concentració d'alumnes immigrants en les escoles públiques i se'n van fer suggeriments, que en l'Informe de l'any 1998 es van recordar.

Durant l'any 1999, tal com es desprèn del relat de les actuacions realitzades arran de la tramitació de l'expedient corresponent a la queixa núm. 2392/98, el Síndic s'ha adreçat diverses vegades al Departament arran d'aquest assumpte.

A punt ja de tancar la redacció del present Informe, va publicar-se en el DOGC núm. 1498 de 15 de febrer, la Resolució sobre l'escolarització d'alumnes amb necessitats educatives derivades de situacions socials o culturals desfavorides, per al curs 2000-2001. L'objectiu d'aquesta resolució és la consideració que és necessari completar el que es disposa en la normativa vigent sobre aquest assumpte. En una primera anàlisi de la mateixa, no s'aprecien diferències significatives amb el que estava establert.

Es destaca la possibilitat de creació, per part de les delegacions territorials, de comissions específiques permanents amb continuïtat al llarg del curs, amb les tasques de: a) conèixer la realitat educativa i social de l'àrea; b) l'establiment de criteris d'escolarització que afavoreixin la integració social i l'atenció escolar dels alumnes; i c) les corresponents propostes a la delegació territorial.

El Síndic reitera que una distribució limitada d'alumnes es fa necessària, i valora que seria convenient la regulació de la mateixa mitjançant una normativa de rang superior a les resolucions dels darrers dos cursos escolars.

Queixa núm. 797/99

L'elecció del centre docent segons l'opció religiosa

Els pares d'una nena demanaren la intervenció del Síndic davant el Departament d'Ensenyament, atès que intentaven infructuosament inscriure-la en una escola religiosa a causa de les seves creences.

Els promotors de la queixa refereixen que a la població on viuen no hi ha cap escola religiosa, i que, en buscar-ne en altres municipis, la seva filla no té prou puntuació per ser-hi admesa, atès el criteri prioritari de proximitat al domicili. Aquest fet els impedeix que la seva filla pugui matricular-se en cap dels centres triats per ells i, per tant, se senten discriminats en no poder exercir el dret d'elecció de centre.

El Síndic va demanar al Departament un informe sobre aquest assumpte.

En la seva resposta, el Departament informà el Síndic que la filla dels interessats havia estat admesa en el centre docent que els pares havien triat com a tercera opció en la sol·licitud de preinscripció per al curs 1999-2000. El Departament feia constar que s'aplicava la normativa establerta, d'acord amb el desplegament de l'article 20.1 de la LODE, que diu que «l'admissió dels alumnes en els centres públics, quan no hi hagi places suficients, es regirà pels següents criteris prioritaris: rendes anuals de la unitat familiar, proximitat del domicili i existència de germans en el centre».

El Síndic donà per resolta aquesta queixa, però manifestà la seva preocupació pel fet que la manca de places limiti el dret d'elecció de centre pel que fa a l'opció religiosa dels pares.

Suggeriment al Departament d'Ensenyament sobre la conveniència d'adoptar mesures per garantir la veracitat dels domicilis que es fan constar a les sol·licituds de preinscripció als centres docents

(Queixa núm. 1258/99)

Un ciutadà que havia presentat una sol·licitud de preinscripció de la seva filla en una escola demanà la intervenció del Síndic en relació amb un presumpte frau en els empadronaments d'infants, a fi que aquests puguin matricular-se en determinats centres docents del seu municipi de residència i, en aquest cas, en una escola concreta.

El promotor de la queixa s'havia adreçat amb anterioritat al Departament d'Ensenyament denunciant el fet que el seu fill, tot i viure al centre de la ciutat i tenint diverses escoles a una distància a la qual podia accedir caminant, havia estat adscrit a centres allunyats del seu domicili, a causa de dos factors: a) la zonificació establerta; i b) l'adjudicació de puntuacions incorrectes degudes a les deficiències en les adreces dels infants, alguns dels quals coneixia. La seva sorpresa el va portar a contrastar els domicilis que constaven en els llistats provisionals d'adjudicació de centres per a la matriculació de l'alumnat de P3, amb els llistats del padró municipal exposats públicament, atès que s'aproximava la data de les eleccions municipals.

El Departament d'Ensenyament havia respost que calia que fes la denúncia davant de l'ajuntament, com a organisme competent en la comprovació de les dades del padró municipal, i que si la resposta de l'ajuntament suposava una modificació de les dades del padró que s'havien tingut en compte en la baremació, s'aplicaria la normativa establerta per a aquests casos (Resolució de 17 de febrer de 1999, article 4.3).

L'ajuntament va encarregar a la guàrdia urbana un informe per comprovar si els domicilis declarats per a la preinscripció coincidien amb els que constaven al padró. Al mateix temps, s'adreçà al Departament proposant una major flexibilització en l'aplicació de la zonificació, en casos com el del promotor de la queixa, en què el domicili quedava a prop de diverses escoles.

El Síndic va demanar un informe sobre aquest assumpte al Departament d'Ensenyament i a l'Ajuntament de Tarragona. Aquest, en el seu informe, indicà que el valor del cens electoral és diferent del del padró i, per tant, cal ser prudent a l'hora de contrastar-los i va demanar un altre informe a la guàrdia urbana. D'aquest no se'n desprenien irregularitats, però sí nombroses incidències amb els domicilis d'un grup d'alumnes: diversos canvis recents de domicili, trasllats temporals del nucli familiar a casa dels avis per diverses causes, residències d'estiu, on abans es vivia i que es troben a dos quilòmetres de l'actual, on fins ara vivien només els avis, etc.

Per això, considerà que era sorprenent i podria resultar sospitós el fet que es donessin tants desacords entre tots dos registres documentals.

El Síndic així ho va fer saber a l'Ajuntament i també al Departament d'Ensenyament, al qual va reiterar la necessitat de prendre les mesures oportunes a fi de garantir la veracitat dels domicilis que es fan constar en les sol·licituds de preinscripció.

El Departament d'Ensenyament va acceptar, expressament, aquest suggeriment, per bé que no ha adoptat, fins al moment de finalitzar la redacció d'aquest Informe, mesures concretes per aplicar-lo.

Suggeriment al Departament d'Ensenyament perquè controli els criteris complementaris aprovats pels consells escolars per regular l'admissió dels alumnes als centres docents públics (Queixa núm. 1962/97)

La mare d'una nena exposà al Síndic el seu desacord amb el Departament d'Ensenyament pels criteris complementaris aprovats pels centres docents d'un municipi. Es referia exactament al criteri complementari aprovat pel consell escolar d'una escola privada concertada, de fer coincidir el titular de la pàtria potestat amb el que assumeix els costos derivats de viure en un determinat habitatge, amb la finalitat d'evitar frauds en l'empadronament. En el cas de la promotora, l'aplicació d'aquest criteri comportava que la seva filla no pogués assistir a l'esmentada escola, prop del seu domicili, atès que per circumstàncies familiars, ella i la filla vivien amb l'àvia.

El Síndic va adreçar-se al Departament d'Ensenyament sol·licitant un informe. En el seu escrit, el Departament

assenyalava que la filla de l'autora de la queixa havia participat en el sorteig efectuat per dirimir l'empat existent entre més de 30 alumnes amb la mateixa puntuació, i no havia pogut ocupar finalment cap de les places vacants a l'escola.

El Síndic considerà que el criteri complementari adoptat pel consell escolar del centre docent no s'ajustava a la finalitat de garantir el dret a la lliure elecció de centre per part dels alumnes o de llurs pares o tutors a què s'orienta la normativa vigent referent al règim d'admissió d'alumnes en els centres docents públics, això en la mesura que l'esmentat criteri complementari no queda configurat com un criteri efectiu de prioritització de les sol·licituds, en el cas en què aquestes són superiors al nombre de vacants ofertes: ben al contrari, esdevé una mesura adoptada pel centre per garantir la inexistència de frauds en l'adjudicació de places, evitant falsos empadronaments.

Per tot això, el Síndic considerant poc adequada l'aprovació i posterior aplicació dels criteris consensuats pel consell escolar del centre, com a criteri complementari per ordenar sol·licituds, va suggerir al Departament d'Ensenyament que controli els criteris complementaris aprovats pels consells escolars per regular l'admissió d'alumnes. El Departament no va acceptar aquest suggeriment.

Seguiment de la queixa núm. 2392/98

(pàgina 31302 del BOPC núm. 380)

Concentració d'alumnes immigrants a l'escola pública

En l'Informe de l'any 1998 s'indicava que en el moment de tancar-ne la redacció s'havia rebut la informació demanada al Departament d'Ensenyament, sense poder-ne incloure més que una referència succincta.

Havent estudiat la informació rebuda, el Síndic es tornà a adreçar al Departament, manifestant que valorava que s'estudiessin fórmules perquè els centres docents privats establissin un sistema de reserva de places per a l'escolarització d'aquests alumnes. Per aquest motiu, demanà de ser informat sobre el procés de l'esmentat estudi i dels termes en què es plantejava, a fi de valorar si s'adequava a les necessitats detectades des d'aquesta Institució.

El Departament, en la seva resposta, informava el Síndic que el conseller tenia l'encàrrec d'elaborar un estudi sobre les directrius comunitàries, els factors que influeixen en l'escolarització d'aquest alumnat i les possibles propostes de millora. S'informava també del treball realitzat fins aquell moment en quant a l'anàlisi de la normativa vigent de matriculació, a partir de la qual el departament havia elaborat una resolució complementària a la general de matriculació.

Finalment, s'informava el Síndic que en el moment de la tramesa de l'escrit del Departament d'Ensenyament ja funcionaven tres subcomissions que estudiaven els següents temes: acollida de l'alumnat migrant nouvingut, escolarització de l'alumnat migrant nouvingut i les

relacions dels centres docents amb institucions i organismes.

El treball d'aquestes subcomissions havia de ser presentat i debatut en el si de la comissió per poder redactar posteriorment l'informe final recollint les propostes de millora, a fi de lliurar-lo al conseller d'Ensenyament a finals de juny.

El Síndic va demanar al Departament que li fos tramès l'informe esmentat per poder-lo analitzar i valorar.

Paral·lelament, la FAPAC havia tramès al Síndic un document presentat a la Taula d'Immigració Territorial de Girona, com a proposta per ser lliurada a la Delegació del Departament d'Ensenyament en aquesta demarcació. En aquest document es feia constar que calia evitar la concentració d'alumnes en poques escoles, i cercar, per tant, mecanismes correctors de forma urgent, i demanar la creació de comissions de matriculació més representatives i permanents durant tot el curs.

En concret es proposava:

- un pla integral d'acolliment d'alumnes d'incorporació tardana (AIT), atès que, al seu parer, els serveis educatius (SEDEC) i programes compensatoris del departament eren totalment insuficients per a la problemàtica que es vivia en la major part dels centres;

- estructures d'acollida en els centres, amb una figura de coordinador d'AIT, amb una descripció de les seves funcions;

- un recurs específic d'iniciació a la llengua catalana, com a eina de comunicació de l'aprenentatge;

- la figura de l'intermediari cultural en contacte amb els centres educatius, figura que ja funcionava de forma experimental en algunes poblacions;

- un pla de formació i sensibilització dels professionals i de la comunitat educativa.

Es demanava no reduir el tractament de la incorporació tardana a una problemàtica merament lingüística, i que es vetllés per una justa legislació respecte a beques i estudis, considerant que la legislació estatal (Reial decret 2298/1983, de 28 de juliol) és discriminatòria malgrat que s'havia aplicat amb un criteri generós.

La FAPAC va aportar posteriorment documentació sobre l'activitat de la Comissió d'Escolarització de Girona ciutat, a través de la qual s'evidenciava, segons els interessats, el fonament de la seva queixa. També es facilità documentació elaborada per les APA de les escoles públiques d'ensenyament infantil i primari del barri gironí de Santa Eugènia i de l'Escola La Farga de Salt.

En aquesta documentació s'expressava la creixent preocupació d'aquest col·lectiu respecte a aquest assumpte, que s'havia anat agreujant en diversos aspectes durant l'inici del curs 1999-2000: en molts casos els pares i les mares havien passat de la preocupació a un malestar creixent, malestar que sovint es manifestava en el plantejament o la voluntat de canviar de centre, cap a l'escola privada concertada, malgrat que molts pares deien estar contents amb l'educació que rebien els seus fills a l'escola. Però la percepció era que la si-

tuació estava comportant una davallada de nivells educatius i una major conflictivitat motivada per diverses raons:

1. En les mateixes escoles on hi ha concentració d'alumnes immigrants hi ha també alumnes provinents de famílies amb una important problemàtica socioeconòmica, que porta a que les famílies «més normalitzades» optin per l'escola privada concertada.

2. Els alumnes immigrants es concentren en molt poques escoles.

3. La no intervenció de les administracions en la realitat actual fa que es generin escoles-gueto, que poden estar lesionant el dret a l'educació en condicions d'igualtat.

4. La problemàtica tendeix a empitjorar: s'ha passat d'una convivència distant a expressions concretes de rebuig.

5. Les APA han fet un paper de contenció d'aquesta problemàtica, però ara es fa impossible de parlar d'integració, amb el consegüent trencament del necessari equilibri per a la convivència.

6. La sensació que les institucions més implicades –Departament d'Ensenyament i en certa manera l'ajuntament–, es miren encara el problema amb una certa prevenció i reserva.

Finalment es demanava la col·laboració de les administracions, institucions i entitats implicades per l'establiment d'un pla de zona que faci efectiu: a) un tractament per diluir i evitar la «guetització» de les escoles; b) més recursos a les escoles per al tractament de la diversitat; c) un sistema d'ajudes i beques, o la constitució d'un fons econòmic suficient, perquè les situacions de dificultats econòmiques no impedeixin el normal funcionament de les tasques educatives i socials; d) una campanya de dinamització i de divulgació d'una imatge més positiva de l'escola pública; e) un control més exhaustiu de l'escola privada concertada; f) la prevenció de conflictes socials ja larvats; g) un pla de sensibilització i educació per la convivència intercultural en les comunitats educatives i en el barri.

Aquesta queixa continua en tràmit i pendent de resposta per part del Departament, al qual s'ha reiterat la petició.

3. ENSENYAMENT OBLIGATORI

Podríem afirmar que en el nostre país el dret a l'educació i la seva altra cara, l'obligatorietat de l'ensenyament, estan plenament garantits. No dir-ho seria contrari a la veritat. Tot amb tot, el Síndic creu que encara cal treballar per completar la plena satisfacció de l'article 28 de la Convenció de les Nacions Unides també per a determinats col·lectius.

Els infants malalts

Aquest és el cas dels infants malalts (vegeu actuacions d'ofici núms. 1665/98 a 1672/98), dels quals ja es parlà en l'Informe de l'any 1998 i que hem comentat des de

la vessant sanitària en l'epígraf 3.3 del capítol de Sanitat d'aquest Informe. La normativa sobre aquesta matèria és en certa manera feble, atès que l'article 19 del Decret 266/1997, de 17 d'octubre, sobre drets i deures dels alumnes dels centres de nivells no universitaris de Catalunya, reconeix el dret a l'educació d'aquests infants «a rebre l'ajut necessari per tal d'assegurar el seu rendiment escolar», mentre que el Decret 299/1997, de 25 de novembre, sobre l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials, estableix a l'article 10.2 que el Departament d'Ensenyament «podrà col·laborar» en l'atenció domiciliària a l'alumnat en edat d'escolaritat obligatòria, que la necessiti perquè pateix malalties greus que no li permetin assistir al centre docent.

El Departament d'Ensenyament expressa en l'Ordre d'11 de març de 1999, de convocatòria de concurs públic per a l'atorgament d'ajuts als alumnes amb una malaltia prolongada que cursen nivells obligatoris en centres docents no universitaris sostinguts amb fons públics, que «vol donar suport econòmic a les famílies que es troben en aquesta situació mitjançant l'atorgament d'ajuts per tal d'afavorir el rendiment escolar...» Per aquest motiu convoca concurs públic anual per cobrir les despeses del curs que finalitza, i estableix la quantia dels ajuts, com també la delegació en el director general de Promoció Educativa de la facultat de resoldre la convocatòria.

Al Síndic el preocupa la falta de provisió total de l'educació obligatòria per als infants malalts en una doble vessant.

1. Assegurar l'ensenyament als infants malalts hospitalitzats. El Síndic ha suggerit al Departament d'Ensenyament que es garanteixi en tots els hospitals amb servei de pediatria, i que l'edegament de l'escola hospitalària sorgeixi del Departament, i que no sigui aquest el que respon, encara que sigui positivament, a la sol·licitud del centre hospitalari. També ha fet suggeriments relatius a vetllar per una adequada ubicació de l'aula, que permeti un ensenyament de qualitat i una formació especialitzada dels mestres dels hospitals, així com el pressupost necessari per a l'adquisició del material escolar.

2. Garantir que els infants malalts que es troben en el seu domicili tinguin accés a l'educació, modificant l'actual funcionament amb beques discrecionals a finals de curs, que impliquen, d'una banda, la voluntat dels pares o tutors de l'infant perquè aquest segueixi la seva educació formal, malgrat la seva malaltia i mentre aquesta ho permeti, i de l'altra, l'avançament dels diners per a les classes per part dels adults responsables, avançament que no és possible en una quantitat determinada de casos (vegeu queixa núm. 99/99).

Altrament, el Síndic no creu degudament garantit el seguiment de l'ensenyament obligatori dels infants malalts, i creu que és l'Administració competent, en aquest cas el Departament d'Ensenyament, que ha de facilitar i, ensems, controlar aquest compliment. Els pares o tutors dels infants malalts, en ocasions, sobretot quan es tracta de malalties greus o cròniques, estan més focalitzats en la superació de la malaltia que no pas

en l'educació formal. Aquesta actitud és més que justificada, i per això cal encoratjar-los perquè vetllin també per la continuació de l'educació del fill o la filla.

L'absentisme escolar i l'abandó del sistema educatiu

Un altre sector que no té prou garantit el dret a l'educació és aquell que no assisteix regularment a escola o que abandona prematurament i definitiva l'educació obligatòria. Ens referim als nois i noies absentistes o que abandonen el sistema educatiu.

Aquest assumpte és complex d'entendre i de resoldre, i no constitueix pròpiament l'encàrrec ni l'objectiu d'una Institució com el Síndic, que, tanmateix s'hi ha interessat vivament amb la preocupació que ha recollit de diferents professionals (vegeu actuació d'ofici núm. 3587/99), i amb el desig de contribuir a aportar elements que contribueixin al necessari debat que un problema com aquest requereix.

En aquest punt, el Síndic reitera els objectius d'encoratjar l'assistència regular a l'escola i reduir el nombre de nois i noies que abandonen el sistema escolar. Cal enfrontar-s'hi amb els mecanismes desenvolupats per estudiar la situació, i els incentius oferts per estimular l'assistència a classe i trobar alternatives als infants i adolescents que són exclosos del sistema educatiu. I això perquè creiem que una anàlisi d'aquest assumpte demana una perspectiva global que tingui en compte la possible vinculació entre diferents factors, com ara el suport personal als infants i adolescents analfabets en la pràctica, l'origen i l'entorn d'exclusió i marginació social de molts dels nois i noies afectats per aquest fenomen, i el risc que, tancant el cercle, l'absentisme porti a un abandó definitiu de l'escola, i aquest abandó menii a l'inici de l'exclusió i la indigència del noi o la noia.

El Síndic ha obert el 1999 dues actuacions d'ofici per abordar el problema de l'absentisme escolar, que fa temps el preocupa. La primera actuació es refereix a la problemàtica situació escolar a Can Tunis (Barcelona), partint d'una visita en aquest barri i recollint la preocupació dels mestres d'una escola. Es palesa l'absentisme escolar com a fenomen que afecta tots els nivells de l'ensenyament, però a diferència d'altres barris, també els alumnes de primària.

L'altra, relativa a l'absentisme a Cornellà, recull la preocupació de professionals responsables de l'àrea de serveis socials, predominantment en el nivell d'ensenyament secundari. Es planteja des de la perspectiva de la manca d'efectivitat real dels treballs conjunts realitzats entre les àrees de serveis socials i d'ensenyament.

La gratuïtat de l'ensenyament

L'obligatorietat de l'ensenyament bàsic va estretament lligada a la seva gratuïtat, atès que sense la segona no es pot garantir la primera. La Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'Ordenament General del Sistema Educatiu, en el seu article 5.2 diu: «La enseñanza básica será obligatoria y gratuita».

Però aquesta gratuïtat, entesa en el sentit ampli del terme, no es pot referir només a la manca de pagament de l'assistència a classe, sinó que hauria d'incloure la inexistència de despeses per l'escolarització dels infants.

Podem dir, per tant, que la gratuïtat no és completa. Aquest fet és degut a diversos factors, entre ells al cost del material escolar (vegeu actuació d'ofici núm. 3566/97).

Seguiment de les actuacions d'ofici núms. 1665/98 a 1672/98

(pàgines 31299 a 31301 del BOPC núm. 380)

Escoles d'àmbit hospitalari

Aquestes actuacions d'ofici, iniciades l'any 1998, tenien com a objectiu conèixer el compliment de la normativa que regula la continuïtat del procés educatiu dels alumnes en edat escolar internats en hospitals.

En l'Informe del Síndic corresponent a les actuacions de l'any 1998, es relataven les visites als diferents hospitals i se'n feia una valoració, en la qual es destacaven els principals aspectes diferencials de l'ensenyament en un hospital respecte a l'ensenyament en una escola ordinària i s'hi feien constar els suggeriments del Síndic al Departament d'Ensenyament.

El Departament d'Ensenyament, en la seva resposta, donava una panoràmica general de l'activitat d'aquestes escoles, ja coneguda pel Síndic atès que les havia visitades totes, però no responia a les consideracions i els suggeriments formulats per aquesta Institució.

Per aquest motiu, es va adreçar una altra carta al Departament d'Ensenyament reiterant que:

– Malgrat que és el centre hospitalari el que decideix on instal·la l'aula, és el Departament el que ha de garantir i vetllar per una elecció adequada en aquest aspecte.

– Cal homogeneïtzar la dependència laboral dels mestres d'aquestes escoles.

– És necessària una formació i especialització específiques dels mestres que fan la seva tasca en els hospitals, i no n'hi ha prou amb la formació adreçada als mestres en general.

– El material escolar amb què compten aquestes escoles és insuficient, i depèn, en molts casos, de les donacions d'entitats privades, fet positiu si l'Administració cobreix uns mínims als quals, tanmateix, el Síndic creu que actualment no s'arriba.

– El Departament ha de vetllar pel reconeixement de la tasca dels mestres en els hospitals i ha d'afavorir que els centres hospitalaris la facilitin i hi prestin atenció i suport.

El Departament, en la seva resposta, informà que:

– En els actuals convenis de col·laboració no es preveu el compromís dels hospitals en relació amb la idoneïtat de l'espai destinat per fer-hi les classes, però en futurs convenis caldrà revisar aquest aspecte.

– Malgrat que, actualment, per a l'accés a aquestes places de mestre no hi ha un requisit de formació específic

fica, per proveir les places i les substitucions de les baixes temporals es té en compte l'experiència i el perfil professional del docent.

– S'han organitzat seminaris específics els darrers cursos, sobre l'educació per a la mort, i l'acompanyament als infants que afronten una malaltia d'amença vital. El mateix Departament també fa constar les jornades sobre infants malalts.

– El Departament aporta 750.000 pessetes anuals aproximadament a cada unitat docent.

– El Departament detalla les accions promogudes per contribuir al reconeixement de la tasca dels mestres als hospitals.

El Síndic va fer arribar una altra vegada les seves reflexions en referència a tots els punts esmentats, reiterant la seva valoració ja expressada en les dues cartes anteriors i les recomanacions corresponents. També va remarcar que les escoles d'àmbit hospitalari haurien de tenir els mateixos equipaments que les altres, adaptant-se a les necessitats dels infants malalts.

Aquesta Institució sosté que les escoles d'àmbit hospitalari no han de ser creades a petició de l'hospital, sinó que és el Departament d'Ensenyament, competent en l'escolarització infantil, que ha de vetllar per garantir el compliment del dret de tots els infants a l'ensenyament.

Concessió d'ajut per despeses d'ensenyament a domicili per llarga malaltia, inicialment denegat (Queixa núm. 99/99)

El pare d'un alumne en edat d'ensenyament obligatori i afectat per una malaltia que li impedeix assistir a classe durant llargs períodes de temps, va sol·licitar la intervenció del Síndic davant el Departament d'Ensenyament per la denegació de l'ajut de llarga malaltia per pagar les classes rebudes al seu domicili.

L'interessat referia que durant el curs anterior el seu fill havia estat intervingut quirúrgicament, circumstància que li va impossibilitar l'assistència a classe a partir del segon trimestre. Per aquest motiu va sol·licitar un ajut de llarga malaltia a fi que una professora li donés classes a casa i no perdés el curs. Els metges no van donar autorització per iniciar les classes fins el mes de juny i, per tant, el noi va haver de destinar el període d'estiu a l'estudi que no havia pogut seguir durant l'hivern. Va examinar-se al setembre i va aprovar el curs.

El Departament d'Ensenyament va comunicar al sol·licitant que li havia concedit l'ajut demanat, però posteriorment se li va enviar una notificació anunciant-li la denegació de l'ajut atorgat, perquè les classes s'havien impartit en període de vacances.

El Síndic va adreçar-se al Departament demanant ser informat dels motius que havien determinat aquesta denegació, vist que l'infant malalt té dret a continuar els estudis, i, en aquest cas, precisament a causa de la malaltia, no havia pogut rebre les classes en cap altre moment del curs. El Síndic exposava també que la mateixa situació de malaltia requeria i demanava una flexibilització de l'actuació de l'Administració per no

causar més desavantatges als infants malalts, que els que ja pateixen de manera inevitable.

El Departament d'Ensenyament indicà en la seva resposta que en la sol·licitud d'ajut presentada pel promotor de la queixa no constava que els metges no haguessin donat l'autorització per iniciar les classes fins el mes de juny. Afegia que, així, donada aquesta circumstància i tenint en compte l'especial i específic tractament que requeria la malaltia de l'alumne, s'havia considerat oportú que l'import corresponent als mesos d'estiu es fes efectiu, juntament amb l'atorgament de l'ajut pel següent curs escolar.

Actuació d'ofici núm. 3587/99

Absentisme escolar a Can Tunis (Barcelona)

Aquesta actuació d'ofici, com s'ha dit, va obrir-se arran d'una visita del Síndic al barri de Can Tunis, de Barcelona. Els responsables de l'escola Xavó-Xaví foren els guies del Síndic i li exposaren qüestions diverses que afecten la promoció del barri. Entre elles, l'absentisme escolar que pateix l'esmentat centre docent. La direcció d'aquest centre té dificultats per resoldre'l a partir dels circuits habituals de denúncia d'aquests casos i creu que tota la situació de la zona hi incideix.

La memòria 1998-1999 d'aquest centre dedica un capítol especial a l'absentisme, i els exemples que recull són altament significatius: alguns pares no han portat mai els seus fills a escola; molts ignoren on són els seus fills en un determinat moment del dia: si corren pel barri, si encara dormen, si han anat a escola... Els mestres intenten convèncer els pares, però la resposta d'aquests no és col·laboradora. La constància no és una de les característiques del barri, i l'autoritat dels pares, en arribar els seus fills a deu o dotze anys, és molt feble.

Les característiques dels alumnes no ajuden a resoldre el problema de l'absentisme: tenen en general, un comportament impulsiu i asistemàtic, la seva percepció de les coses és borrosa i confusa, acusen mancances d'instruments verbals i de conceptes temporals. Altres mancances estan relacionades amb la dificultat d'elaborar informació, d'entendre un problema i definir-lo; no estan motivats, només tenen el sentit del que és immediat. I, un punt fonamental, a parer del Síndic, és que palesen una gran manca afectiva. Alguns alumnes han expressat que no tornaran a escola fins que el mestre els vagi a buscar; altres, en canvi, especialment noies, s'escapen de casa per anar a escola, ja que els seus pares s'hi oposen i els diuen que, a casa, elles sempre hi tenen coses a fer.

La referida confluència de circumstàncies adverses, tant de l'entorn com personals, fa que aquests nois i noies no puguin alliberar-se de la seva exclusió social. Entenem que aquí rau la causa profunda de l'absentisme que afecta l'escola Xavó-Xaví i el barri de Can Tunis. L'educació, que hauria de fer possible que sortissin de l'exclusió, no els arriba.

El Síndic de Greuges és conscient que els fets que han portat a obrir aquesta actuació d'ofici no constitueixen res de nou per als responsables del Departament d'En-

senyament i de l'Ajuntament de Barcelona, als quals la Institució s'ha dirigit, atès que és una situació pròpia d'altres barris, percebuda i recollida en reunions de mestres i d'equips de serveis socials a les quals el Síndic ha assistit.

Dins del panorama general, el cas de Can Tunis sembla especialment greu. Els mestres de Xavó-Xaví, un grup particularment motivat, expressen la preocupació que les possibles accions coercitives no tenen eficàcia, amb la impressió que el paper de cada agent implicat és ambigu i que no resulta clarament qui és el responsable de tot el procés. D'aquí el desànim que es percep en molts àmbits escolars i de serveis socials.

S'han sostingut converses amb l'escola, s'ha examinat la documentació que aquesta ens ha facilitat, s'ha consultat la Inspecció d'Ensenyament, l'Àrea de Serveis Socials i la Regidoria d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona.

El Síndic estima que els antecedents exposats justifiquen l'actuació d'ofici que aquesta Institució decidí d'emprendre. I això en una doble vessant: una de global, d'assumpció i plantejament genèric, l'altra, centrada en l'escola Xavó-Xaví. Totes dues estan relacionades, per bé que, a parer del Síndic, poden i han de desenvolupar-se independentment. L'actuació d'ofici relativa al plantejament global hauria de servir de base per resoldre millor altres casos específics, com el de l'escola Xavó-Xaví i el de Cornellà.

Per això, el Síndic va demanar un informe a l'Ajuntament de Barcelona i un altre al Departament d'Ensenyament, sol·licitant, a cada una d'aquestes institucions des de la seva perspectiva, situació i competències, informació sobre l'abast del problema de l'absentisme a Catalunya i a la ciutat de Barcelona, amb vista a combatre'l, i, concretament:

1. Els circuits i mecanismes previstos, des d'una perspectiva general, per iniciar un procés de denúncia de casos d'absentisme escolar, ja es tracti d'una situació individual d'un noi o noia o d'una situació generalitzada en un centre o barri.
2. El procés més recomanable a seguir en cada cas, segons els antecedents i estudis de què cada institució disposa.
3. Els agents responsables en aquest procés; el paper de cadascun; les etapes a seguir en el procediment; els terminis que es considerin acceptables per resoldre una situació. En aquest sentit, cal deixar establert qui ha de dirigir tot el procés; de qui ha de partir la iniciativa i quina ha de ser la intervenció pròpia dels educadors, dels serveis socials, de la Inspecció, de les forces de seguretat i de la Fiscalia, si cal.
4. L'oportunitat de l'aplicació de determinades sancions, quan en casos extrems poden donar lloc a mesures que impliquin la suspensió de la pàtria potestat, fet que, en determinades circumstàncies, podria resultar contraproductiu.
5. La relació i recíproca influència que pot existir entre l'absentisme i els expedients d'expulsió d'alumnes per problemes disciplinaris, per desajustos de conducta, o

els plantejaments que fan els centres per motivar els alumnes.

6. La divulgació, amb una intenció sensibilitzadora, que es fa a tot el territori, dels circuits i mesures pròpies per combatre l'absentisme, prop de tots els agents responsables, incloent-hi les famílies, i amb la indicació dels recursos materials que s'hi destinen i amb recordatori de la normativa que empara tot el procés.

A part d'aquest plantejament global, el Síndic estima que el cas de l'escola Xavó-Xaví requereix un abordatge particular, dimanant de les circumstàncies explicades al començament i pel fet que la iniciativa, en aquest cas, provinguí d'una escola compromesa i que, segons manifesta, ha esgotat els recursos de què disposava. El Síndic considera que en aquest cas caldria:

1. Crear una comissió específica, amb participació de representants del Departament d'Ensenyament i de la Regidoria d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona, de l'escola Xavó-Xaví i d'algun antic responsable d'aquest centre que contribueixi a fixar els seus problemes.

2. Establir com a objecte d'aquesta comissió l'elaboració d'un protocol especial per a l'escola Xavó-Xaví que, partint de la naturalesa de l'absentisme que la caracteritza, precisi quines mesures li són aplicables del model general actual, i quines són pròpies per abordar el seu particular problema.

3. Considerar, entre les figures que podrien considerar-se pròpies per enfrontar-se amb l'absentisme de Xavó-Xaví, la possibilitat d'un educador de carrer, que no formés part del claustre ni dels serveis socials primaris o especialitzats, amb el propòsit de relacionar-se amb famílies del barri i que, amb un treball equidistant dels dos altres agents, pugui connectar amb els pares o responsables dels infants, aconsellar sobre les mesures a prendre i preveure les conseqüències de les possibles sancions a imposar.

4. El protocol hauria de venir acompanyat d'una previsió de recursos per atendre les mesures que la seva singularitat comportaria.

5. El mateix protocol preveuria el seguiment del pla que s'establís.

6. Des del moment de l'obertura de l'actuació d'ofici, el Síndic de Greuges suggereix la celebració de la reunió o reunions que calguin a fi d'establir l'esmentat document; restant a la disposició de les administracions a les quals es dirigeix, per fixar la data, lloc i ordre del dia.

El Síndic considera prioritària l'elaboració del protocol per a l'escola Xavó-Xaví. Altrament, més que mai en una actuació d'ofici com aquesta, el Síndic de Greuges es presenta com la Institució que recull una de les inquietuds més sentides per la ciutadania i s'ofereix com un col·laborador per contribuir a resoldre-les.

Aquesta actuació d'ofici es troba en fase de tramitació i, en el moment de la redacció de l'Informe, pendent de resposta de les administracions competents.

Seguiment de l'Actuació d'Ofici núm. 3566/97

(pàgina núm.21687 del BOPC núm. 266 de 20 de març de 1998)

Ajuts per material escolar

A finals de l'any 1997 s'inicià aquesta actuació d'ofici per raó d'una possible vulneració del dret a l'ensenyament gratuït en el període obligatori, pel doble fet de la supressió, en determinats casos, d'ajuts per material escolar i llibres de text a infants de famílies amb especials necessitats socials i a causa de la qüestió, més genèrica, de la manca de gratuïtat dels llibres de text en l'esmentada etapa escolar.

El Síndic va demanar un informe sobre aquesta qüestió al Departament d'Ensenyament, que, en la seva resposta, recordà, d'una banda, que les competències en matèria de beques d'ajut per material escolar no han estat transferides, malgrat haver estat reiteradament reclamades pel Govern de Catalunya; de l'altra, manifestà també la seva preocupació pel fet que hi ha alumnes que no han pogut rebre l'esmentat ajut, sobretot quan viuen en entorns marginals i fins i tot d'exclusió social, no evidenciables documentalment.

El Departament informà, però, que, en casos greus en què no ha estat possible acollir-se a l'ajuda ministerial s'han buscat altres vies de finançament.

El Síndic, considerant que cal anar més enllà, exposà al Departament diverses experiències d'intercanvi de llibres, i d'acord amb la Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu, en el seu article 5.2 on diu que: «La enseñanza básica será obligatoria y gratuita», va fer les següents recomanacions:

1. L'amplitud del cas plantejat aconsella de portar-lo al Consell Escolar de Catalunya a fi que es pugui arribar a solucions més concretes.

2. Cal que sigui ben visible la separació entre el que és llibre i el que són impresos de treball o fitxes.

3. S'ha d'evitar que els alumnes es vegin obligats a comprar alhora el llibre i les fitxes: ha de ser possible comprar-ho per separat.

El Síndic sosté que, per garantir la gratuïtat de l'ensenyament obligatori, mentre no s'arribi a propostes concretes, cal impulsar l'aplicació de pràctiques com les assenyalades en els punts 2 i 3.

El Síndic, a la vista de la resposta rebuda del Departament, ha considerat que els seus suggeriments han estat acceptats, però insta a aquest organisme a estendre la demanda realitzada a dues editorials en relació amb la separació del llibre i de les fitxes de treball, a les altres editorials de llibres de text, a fi que esdevingui una pràctica generalitzada.

El Síndic està d'acord amb el que diu el Departament d'Ensenyament, en el sentit que el tema de la gratuïtat dels llibres de text i la seva relació amb la gratuïtat de l'ensenyament és molt ampli i amb repercussions econòmiques importants, i també en què ha esdevingut un principi acceptat, irrenunciable i assumit, sobre el qual cal trobar solucions a mig termini. I així li ho ha manifestat.

4. TRANSPORT ESCOLAR

Aquests darrers anys s'ha parlat repetidament del que significa el compliment d'allò que estableix el Decret 161/1996, de 14 de maig, de transport escolar, sobretot pel que fa a la gratuïtat quan es compleixen determinades circumstàncies. Aquesta Institució ha pogut constatar que aquest problema es va fent progressivament més clar i que porta menys conflictes. Encara, però, arriben demandes d'intervenció del Síndic en casos particulars que requereixen una aplicació de l'esmentat decret, com és el que es relata a continuació referent a uns alumnes que, malgrat viure en el mateix municipi on radica el centre seu centre escolar, no poden fer ús del transport públic a causa de patir una discapacitat física o psíquica (vegeu queixa núm. 651/97).

En aquest sentit considerem necessari assignar una dotació pressupostària que prevegi la gratuïtat del transport en aquests casos.

Suggeriment al Departament d'Ensenyament sobre la conveniència de preveure una dotació pressupostària per al transport d'alumnes que no puguin fer ús dels mitjans públics (Queixa núm. 651/97)

El pare d'un alumne que patia discapacitats psíquiques, matriculat en una escola d'educació especial, va demanar la intervenció del Síndic perquè li havia estat denegat l'ajut per transport escolar.

El Síndic va demanar un informe al Departament d'Ensenyament, el qual, en escrit de resposta, va informar que, en virtut del conveni subscrit entre el Departament i el consell comarcal corresponent, aquest consell comarcal havia d'assumir en el seu àmbit territorial la delegació de les competències en matèria de gestió del servei escolar de transport.

El Síndic va adreçar-se aleshores al consell comarcal, i aquest va indicar que al promotor de la queixa no li corresponia la gratuïtat del servei de transport escolar, atès que residia en el mateix municipi on estava escolaritzat. No obstant això, el consell comarcal també informava que el conveni de delegació de competències en matèria d'ensenyament que tenia signat amb el Departament d'Ensenyament, preveia una partida per a la gestió del transport no obligatori, dotació econòmica que estava compromesa des de la signatura del conveni, amb diferents contractes administratius per realitzar els serveis de transport escolar.

El Síndic sol·licità ser informat sobre els criteris per assignar els recursos. El consell comarcal, en la seva resposta, va informar que en el moment en què s'havia aprovat el Decret 161/1996 de transport escolar, es van haver d'abandonar alguns serveis perquè passaven a tenir la condició de no obligatoris, per tal d'ajustar els recursos assignats als serveis obligatoris. L'informe reconeixia que, si bé el conveni subscrit amb el Departament d'Ensenyament per a la gestió d'aquest servei tenia partida per a transport no obligatori, aquesta quantitat ja estava compromesa.

El Síndic s'adreçà al Departament d'Ensenyament proposant de preveure una dotació pressupostària suficient per atendre la situació de les persones que, malgrat no

complir les condicions per gaudir de transport escolar gratuït, no poden fer ús del transport públic del municipi per al trasllat al centre, atesa la seva situació personal.

El Departament d'Ensenyament va acceptar el suggeriment.

5. IGUALTAT D'OPORTUNITATS

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants posa entre els seus principis generals la no-discriminació (article 2), que considera d'especial importància per a la implantació de tota la Convenció. La igualtat d'oportunitats en l'exercici del dret a l'educació dels col·lectius d'infants desfavorits o més vulnerables requereix sovint una actitud proactiva per part dels poders públics que la garanteixin.

Un d'aquests col·lectius és el dels infants malalts –ens hi hem referit en l'apartat sobre l'ensenyament obligatori– que pateixen alguna disminució.

El Síndic se situa en la perspectiva que tots els infants, sigui quin sigui el seu grau de disminució, han de rebre l'educació que maximitzi tot el seu potencial, i que qualsevol normativa o pràctica que limiti aquest dret vulnera els articles 2 i 28 de la Convenció. També l'article 23.3 diu que l'educació dels infants que pateixen disminucions hauria de fer-se de manera que els portés a la completa integració social, és a dir, que els infants discapacitats haurien de rebre educació, sempre que sigui possible, amb els infants sense discapacitats.

Les normes estàndard sobre la igualtat d'oportunitats per a les persones amb disminucions, resolució adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de desembre de 1993, diu textualment: «En les situacions en les quals el sistema general escolar no atengui adequadament les necessitats de les persones discapacitades, s'ha de considerar l'educació especial. Aquesta educació hauria de tenir com a objectiu la preparació dels alumnes per a l'educació en el sistema escolar general. La qualitat d'aquest tipus d'educació hauria de reflectir els mateixos estàndards i aspiracions que el sistema escolar general i hauria d'estar-hi estretament vinculada».

Aquest mateix principi d'igualtat el recull l'article 8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el qual s'estableix que l'actuació de la Generalitat de Catalunya haurà d'estar orientada a promoure i fer efectiu el principi d'igualtat, remouent els obstacles que impedeixen d'aconseguir-lo. En el mateix sentit, recull aquest principi el Decret 100/1984, de 10 d'abril, de supressió de barreres arquitectòniques, que tenia per objectiu ser el punt de partida normatiu en l'àmbit de les barreres arquitectòniques.

Posteriorment, la Llei del Parlament de Catalunya 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques, estableix a l'article 1r. que l'objecte d'aquesta llei és de «garantir a les persones amb mobilitat reduïda o qualsevol altra limitació, l'accessibilitat i la utilització dels béns i serveis de la societat, així com la promoció de la uti-

lització d'ajuts tècnics que permetin millorar la qualitat de vida.»

A nivell estatal, la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu, a l'article 36.1 diu que: «El sistema educatiu disposarà dels recursos necessaris perquè els alumnes amb necessitats educatives especials, temporals o permanents, puguin assolir dins del mateix sistema els objectius establerts amb caràcter general per a tots els alumnes.» I en el 36.3: «L'atenció a l'alumnat amb necessitats educatives especials es regirà pels principis de normalització i d'integració escolar.»

El Síndic recorda aquesta normativa perquè detecta que, malauradament, al nostre país sembla no estar encara solucionat l'ensenyament en condicions d'igualtat dels infants que pateixen disminucions amb els que no en pateixen. El Síndic ho ha pogut observar a través de les diverses queixes que li han arribat, algunes de les quals tenen fonaments comuns. Podríem, però, diferenciar les que afecten, limitant-lo o condicionant-lo, l'ensenyament dels infants que pateixen disminucions psíquiques de les que, per un altre cantó, es refereixen a infants i adolescents amb dificultats de mobilitat deguda a diferents causes.

Les queixes tramitades fan palès que la possibilitat de l'educació integrada deriva sovint de la bona voluntat dels gestors del moment o dels professionals que s'hi troben, però que no s'han establert les disposicions necessàries per assegurar aquest dret sense haver-hi de lluitar, sense haver-lo de reclamar els seus representants, els pares o adults responsables. I, a cops, aquesta reclamació cal fer-la cada curs o fins i tot diverses vegades durant el mateix any escolar.

Entre les queixes rebudes, el Síndic en vol destacar algunes que per les seves especials característiques poden constituir referents positius o negatius, depenent de la seva resolució. En l'Informe corresponent a l'any 1998 es relatava una queixa sobre la manca de baremació d'una sol·licitud de preinscripció d'una nena que patia un retard psicomotor en una llar d'infants, relat que acabem aquest any, recordant el dret que tenen els infants petits discapacitats a ser atesos en una escola pública ordinària i que, per tant, sigui baremada la sol·licitud com en qualsevol altre cas. Tot això independentment que no sigui obligatòria en aquesta franja d'edat la reserva de dues places per a alumnes amb necessitats educatives especials. El Síndic voldria que mai més, en cap centre docent, no es donés un tractament clarament discriminatori com el que en aquest cas es produí (vegeu queixa núm. 2885/98).

En relació amb l'adaptació dels centres docents a la normativa de progressiva supressió de barreres arquitectòniques, una federació d'associacions va adreçar al Síndic un informe sobre la situació en aquest àmbit, i també va presentar diverses circumstàncies d'infants i adolescents que tenien conflictes per accedir amb normalitat al sistema general d'educació a causa de les seves discapacitats físiques (vegeu queixa núm. 2723/99). Els punts en conflicte són: la manca de recursos materials i humans de suport que possibilitin l'escolarització d'aquests alumnes en escoles ordinàries (personal

auxiliar per canviar bolquers, caminadors, etc.); i de la manca d'adaptació dels instituts de secundària, que fa que en determinats municipis grans no n'hi hagi cap. S'ha optat, en alguns casos, per l'opció de la instal·lació d'erugues, però això sembla una solució temporal i que no resol les necessitats d'autonomia del noi o noia afectats, ja que requereix una persona que l'ajudi a passar de la cadira de rodes a l'eruga; en ocasions s'espatllen; els nois i noies grans afirmen sentir-se insegurs i temen un accident (que s'ha donat en algun cas); i normalment no permet la mobilitat per tot l'edifici, sinó tot just en alguna, la qual cosa fa que l'alumne discapacitat es senti limitat.

El Síndic entén que, d'acord amb el que diu l'article 5è. de l'esmentada Llei 25/1991, no tots els edificis escolars poden ser adaptats de cop, però creu que, almenys, haurien de ser practicables i haurien de permetre l'autonomia de l'alumne. Valora, però, que molts poden considerar-se encara convertibles.

Fins i tot es dona algun cas en què per manca d'adaptació de l'edifici, una alumna afectada no s'ha mogut, en tots els anys que fa que és a l'institut, de la mateixa aula. És a dir, la resta de la comunitat educativa i dels serveis docents s'han adaptat i ho continuen fent a les necessitats de la noia. I això al llarg de diversos cursos. És lloable, certament, la bona voluntat del claustre de professors que fa viable una solució així, però no és certament el millor per a la noia.

En un altre cas, un noi ha hagut de matricular-se en un centre docent privat concertat religiós, que no té barres arquitectòniques i que, per la seva especial sensibilitat, ofereix personal de suport. Però els pares demanen poder exercir el dret a la lliure elecció, atès que han d'assumir unes despeses que no tindrien en una escola pública (vegeu queixa núm. 2605/99).

D'altra banda, el Síndic creu que cal ser especialment curosos a identificar els infants i adolescents com a alumnes amb necessitats educatives especials, a part que cal insistir en el fet que aquesta consideració pugui ser dinàmica i no estàtica. En aquest sentit, es relata una queixa en què es manifesta, a més d'unes presumptes irregularitats en la resolució d'autorització d'augment de la ràtio d'alumnes, que aquesta ha estat fonamentada, en part, en la consideració d'alumna amb necessitats educatives especials una nena de quatre anys recentment adoptada. S'argumenta, no pas que el dictamen de l'equip d'assessorament psicopedagògic (EAP) concloués que la nena tenia necessitats educatives especials, sinó que això es deduïa del fet que havia estat susceptible d'emissió de dictamen per part d'aquest equip.

Hem observat altres vegades que pel fet que un infant estigui o hagi estat tutelat per la Direcció General d'Atenció a la Infància, o es trobi en situació d'alt risc social, es considera que té necessitats educatives especials i es requereix la intervenció de l'EAP.

El Síndic creu que ja és en si discriminatori que aquesta decisió es basi en les circumstàncies particulars de l'infant, més que no pas en les seves particulars característiques i necessitats. Es pot argüir que molt sovint unes i altres coincideixen, però en altres ocasions no és així,

i caldria no donar per sabudes unes necessitats especials, si no se'n tenen indicadors individuals (vegeu queixa núm. 1593/99).

Finalment, en l'àmbit de la igualtat d'oportunitats en l'exercici del dret a l'educació, el Síndic vol destacar la conveniència de seguir i fins i tot ampliar la modalitat d'ensenyament compartit entre l'escola ordinària i l'escola d'educació especial per a infants que pateixen determinats tipus de disminucions no profundes ni greus (disminucions psíquiques lleus, mitjanes, retards psicomotrius importants, etc.), quan és impossible la seva escolarització en escoles ordinàries (vegeu queixa núm. 914/99).

L'objectiu que l'infant desenvolupi al màxim totes les seves potencialitats és en aquests casos prioritari; cal cercar i trobar mesures que l'assegurin, evitant que la manca de recursos humans o materials determini el recurs escolar que s'assigna a un infant. La valoració de l'adequació d'un centre escolar a un infant cal fer-la en base a les peculiaritats i possibles potencialitats d'aquest.

Seguiment de la queixa núm. 2885/98

(pàgina 31293 del BOPC núm. 380)

Manca de baremació de la sollicitud de preinscripció d'una nena que pateix un retard psicomotriu en una llar d'infants

Un ciutadà va presentar una queixa al Síndic en relació amb la denegació d'inscripció de la seva filla, de dos anys i mig, en una llar d'infants, a causa del retard psicomotriu que pateix.

L'interessat referia que la seva sollicitud no havia estat ni tant sols baremada, atès que, segons se'ls va explicar, igualment no podia entrar-hi per la seva discapacitat.

El Síndic va demanar al Departament d'Ensenyament un informe sobre aquest assumpte. En l'escrit de resposta, el Departament informava que, si bé és veritat que no s'havia baremat la sollicitud esmentada i, per tant, la nena no figurava en el primer llistat fet públic, sí que ho feia en el llistat definitiu, després de la corresponent reclamació dels pares.

L'informe indicava que la no admissió de la filla del promotor de la queixa era deguda a dos factors: a) el domicili de la família no estava dins de l'àrea d'influència del centre; i b) que en no correspondre aquest període d'escolarització a l'ensenyament obligatori, no hi ha la reserva de dues places per a alumnes amb necessitats educatives especials. En aquest punt, el Departament parteix de la base que les discapacitats de la filla del promotor de la queixa requereixen una atenció específica molt important, així com d'una infraestructura i un equipament especials, dels quals l'esmentada llar d'infants no disposa.

El Síndic va entendre que si bé era cert que la família promotora de la queixa no es troba en l'àrea geogràfica d'influència del centre, havia fet la sollicitud en aquella llar d'infants degut a que en el poble on residia no hi havia cap centre per a infants petits.

D'altra banda, el Síndic va considerar que les discapacitats i deficiències funcionals de la nena, no requeria cap infraestructura ni equipament especials, tal com quedava demostrat pel fet que la nena era atesa en aquell moment en una llar d'infants ordinària, d'un altre municipi, més llunyà al seu que l'anterior.

El Departament va respondre que, efectivament, la manca de baremació de la sollicitud havia estat fruit d'un error, però que era precisament per subsanar aquests errors que es detectin que existeix el període de reclamacions i que, en tot cas, estaven d'acord en què l'escola tenia l'obligació de baremar-la.

En relació amb la idoneïtat que la nena sigui escolaritzada en una escola ordinària, el Departament es pronuncia en contra, en base a la valoració de l'equip psicopedagògic de la zona.

El Departament considera, d'altra banda que, si a la zona geogràfica no hi ha oferta educativa per a aquest nivell d'edat, seria raonable que les sollicituds de preinscripció es baremessin aplicant positivament el criteri prioritari de proximitat al domicili de l'alumne al centre, com ja es contempla en altres nivells educatius, i que s'intentaria que es contemplés també per a aquest nivell educatiu.

Queixa núm. 2723/99

Els infants discapacitats físics i l'escolarització

Una federació d'associacions de discapacitats físics exposà al Síndic les dificultats d'alguns pares d'infants discapacitats per escolaritzar els seus fills d'una manera normalitzada, i demanà que estudiés els casos que li presentava i que sollicités l'adopció de les mesures oportunes per solucionar els seus problemes de la manera més satisfactòria.

Els promotors de la queixa manifestaven que, al seu parer, encara no hi havia prou garanties perquè la integració escolar es produís amb qualitat i de forma que assegurés una plena equiparació d'oportunitats per als alumnes que necessiten potser més que els altres una bona preparació acadèmica per enfrontar-se quan siguin adults al món del treball. Afegien també que creien que es donava un greuge comparatiu en el cas dels pares amb fills discapacitats pel que fa a l'elecció de centre.

El Síndic va tenir també diverses entrevistes amb els responsables d'aquesta federació a fi d'aprofundir en els casos plantejats i en l'evolució en la resolució dels problemes.

El Síndic estudià els casos presentats i s'adreçà al Departament d'Ensenyament, relatant les diferents situacions d'infants afectats que els promotors de la queixa presentaven.

– una nena afectada d'espina bífida va ser matriculada pels seus pares en una escola pública a la qual assistia també el seu germà, i que no tenia barreres arquitectòniques. L'equip d'assessorament psicopedagògic (EAP) considerava que caldrien uns determinats suports per a la correcta escolarització de la nena. El Departament, però, va aconsellar la família de matricu-

lar-la en una altra escola destinada a agrupar infants amb dificultats de motricitat, que tampoc no compta amb personal auxiliar. Els pares no estaven d'acord amb aquest canvi, atès que no aportava cap avantatge respecte de l'altra i semblava que no obtindrien tampoc els suports necessaris;

– un altre alumne, afectat també d'espina bífida, va ser matriculat en una escola privada religiosa, escollida per la seva mare perquè ella n'era exalumna, creia en l'ideari de l'escola, no té barreres arquitectòniques i és a prop del domicili de l'àvia, que és qui es fa càrrec de l'infant mentre la mare és a treballar. L'EAP va considerar, de la mateixa manera que en el cas anterior, que necessitava el suport d'uns caminadors i d'un auxiliar per al canvi de bolquers. El Departament va comunicar a la família que els mòduls econòmics dels concerts educatius amb els centres privats concertats no prevenien la figura d'aquest professional de suport;

– un noi que pateix una malaltia neuromuscular i que requereix una cadira de rodes elèctrica en els seus desplaçaments no té cap institut d'ensenyament secundari en el municipi, on viu adaptat a les seves necessitats. Aquest cas ja havia estat motiu d'una queixa per part d'una de les associacions de la federació i es relata de forma separada (vegeu queixa núm. 2605/99);

– una nena també afectada d'espina bífida es desplaça en cadira de rodes i mostra, a més, símptomes de trastorn conductual; a criteri del servei de psiquiatria que l'atén, el més convenient fóra separar-la de la família, la qual va cercar una escola-residència, però es trobà amb el fet que no hi havia cap centre d'aquestes característiques sense barreres arquitectòniques. Segons els interessats, el Departament va assegurar a la família que la seva filla es podria escolaritzar en un determinat centre a principis d'aquest curs escolar, perquè posarien els mitjans necessaris per suprimir les barreres arquitectòniques; això no s'ha fet, i tampoc s'ha donat a la família cap alternativa.

El Síndic manifestà també al Departament d'Ensenyament la seva preocupació, ja expressada anteriorment a causa de la tramitació de l'expedient 3829/98 (pàgina 31301 del BOPC núm. 380 de data 19 de març de 1999), sobre els ajuts a les escoles privades concertades per tenir instruments i personal auxiliar a fi de poder atendre infants amb discapacitats de moviment, el qual es troba pendent de resposta.

Després de la petició d'informe al Departament, els promotors de la queixa van adreçar-se al Síndic per exposar-li la situació d'un altre infant que presenta un retard psicomotor i que pateix un problema d'integració escolar. Aquest alumne, de 14 anys, havia estat escolaritzat en una escola pública ordinària, però a partir del curs present, la inspecció d'ensenyament va proposar que s'incorporés a la unitat específica del mateix centre; a partir d'aquest moment, els interessats relaten que el noi va començar a patir una situació discriminatòria, la mateixa que patien els altres nois i noies de l'esmentada unitat.

Aquesta situació discriminatòria es refereix a: menjador diferenciat per als alumnes de la unitat específica, per la qual cosa es va construir una paret que els sepa-

rava de la resta dels alumnes amb l'objectiu de convertir l'espai de menjador en un espai terapèutic; transport escolar en taxis, en comptes de l'autocar escolar com els alumnes que no estan a la unitat específica; finestres tancades amb cadenats, mentre que la resta de les finestres de l'escola no ho estan; pati no compartit amb els alumnes «normals»; horaris de classe diferenciats; gran diversitat d'edats i de problemàtiques del grup d'alumnes que conformen la «unitat específica», i absència total de convocatòries de reunions i d'informació per als pares dels alumnes d'aquesta unitat.

El Síndic va tornar a adreçar-se al Departament sol·licitant ser informat de: a) les característiques, diferencials i comunes, de la «unitat específica» respecte dels altres alumnes de l'escola; b) les raons per les quals els pares dels alumnes de la unitat esmentada no han estat mai convocats a reunions; i c) els criteris del Departament sobre el perfil dels alumnes que s'assignen a les unitats específiques: retard mental, trastorn conductual, retard escolar, retard psicomotor, etc., i per quines franges d'edat.

Aquesta queixa es troba en fase de tramitació i també pendent de resposta.

Queixa núm. 2605/99

Manca d'adaptació dels instituts d'ensenyament a les necessitats dels nois i noies discapacitats físics

Una associació de suport i orientació a persones amb distròfies musculars, distròfia miotònica, miopaties congènites, atròfies espinals, polineuropaties, miastènia, miopaties metabòliques i altres malalties musculars va demanar la intervenció del Síndic davant l'Administració a fi que es prioritzi la supressió de barreres arquitectòniques als instituts d'ensenyament secundari de Catalunya.

Aquesta associació va relatar al Síndic la situació d'un noi que pateix una malaltia neuromuscular i que requereix una cadira de rodes elèctrica per desplaçar-se, el qual ha hagut de matricular-se en una escola privada concertada adaptada a les seves necessitats, atès que en tot el municipi on viu (248.521 habitants) no hi ha cap institut d'ensenyament secundari públic totalment adaptat a persones amb disminució física. Davant de la inexistència de centres públics adaptats, es va oferir als pares la possibilitat d'escolaritzar el seu fill en un IES públic sense adaptar, amb el suport d'una eruga per superar les escales d'entrada a l'institut. Atès que la família ja havia tingut una mala experiència en el passat amb una eruga, van decidir portar-lo a una escola privada, juntament amb el seu germà, fet que suposava unes despeses mensuals de 20.000 pessetes a més de l'import del menjador.

El Síndic va adreçar-se al Departament d'Ensenyament sol·licitant ser informat de: a) el capteniment del Departament en relació amb l'existència de barreres arquitectòniques en els centres docents; b) si hi havia una planificació establerta per a una progressiva adaptació dels centres d'educació primària i secundària; c) en cas afirmatiu, quins criteris se segueixen per a la seva prioritització; i d) quants centres d'ensenyament secundari

totalment adaptats a persones amb disminució hi ha a Catalunya.

El Departament informà el Síndic que, la Direcció General de Centres Docents va confeccionar l'any 1993 un pla de supressió de barreres arquitectòniques en centres de titularitat patrimonial. En relació amb els centres d'ensenyament primari de titularitat municipal, el Departament fa constar que els ajuntaments han d'acollir-se, segons la normativa, al fons que gestiona anualment el Departament de Benestar Social. El Departament d'Ensenyament, com a mesura de foment en l'àmbit de les seves competències, realitza obres i convenis amb els ajuntaments que ho sol·liciten per suprimir barreres als centres de primària.

Respecte al punt c) el Departament diu que les prioritats en la supressió de les barreres arquitectòniques són, en primer lloc, atendre les actuacions motivades per l'existència d'usuaris amb mobilitat reduïda i, en segon lloc, actuar amb criteris d'equilibri geogràfic, programant actuacions per a una adequada distribució territorial de centres sense barreres arquitectòniques. Finalment, el Departament informa que, actualment hi ha 261 centres de secundària a Catalunya sense barreres arquitectòniques.

El Síndic, un cop estudiada la informació rebuda, revissada la documentació que consta a l'expedient i la normativa a la qual el remet el Departament, observà que la prioritització territorial no semblava feta basant-se en les necessitats de la població segons el nombre i característiques, atès que per exemple, a Badalona hi ha vuit IES adaptats i a l'Hospitalet no n'hi ha cap. Aquest fet sorprèn, atès que la població de l'Hospitalet és més nombrosa. Per aquest motiu el Síndic demanà al Departament de ser informat sobre si s'ha fet un cens territorial dels nois i noies que pateixen discapacitats físiques i de quina és la forma en què l'Administració resol la situació escolar dels infants discapacitats que no tenen en el seu territori cap IES adaptat, i han de triar entre traslladar-se fora del municipi o pagar les despeses complementàries que suposa en la majoria de casos l'assistència als centres privats concertats.

En aquest sentit, es va reiterar també la demanda formulada en exercicis anteriors, així com en aquest, sobre la previsió de les despeses per personal auxiliar i material adaptat.

Aquesta queixa es troba en fase de tramitació.

Queixa núm. 1593/99

Augment de ràtio per raó d'una alumna amb necessitats educatives especials

La presidenta del consell escolar d'un centre públic, denuncià al Síndic una resolució del Departament d'Ensenyament que autoritzava un augment de la ràtio d'un grup de P3, sense que, segons el consell, es donessin les condicions d'excepcionalitat que dicta la llei per procedir a l'augment: a) quan durant la implantació del nou sistema educatiu no hi hagi suficients places vacants a la zona i s'hagin exhaurit les places escolars ofertes per a aquell nivell; i b) en el cas d'alumnes amb necessitats educatives especials.

Respecte al punt a), la promotora de la queixa afirmava que en una escola de la zona havien quedat 18 places lliures; respecte al punt b), tant la direcció del centre com el consell escolar creien que la nena a favor de la qual s'havia autoritzat l'augment de la ràtio no presentava, en el moment de la petició de l'escolarització, cap retard evolutiu ni alteració, i que el desenvolupament de la parla era el normal d'una nena de la seva edat. La nena havia estat adoptada el curs anterior i era originària de Llatinoamèrica.

El centre considerava que, segons el reglament orgànic de centres (Decret 198/1996, de 12 de juny), l'òrgan que té facultat per decidir sobre l'admissió d'alumnes en centres educatius sostinguts amb fons públics és el consell escolar, i que la facultat de les delegacions territorials per decidir un augment de la ràtio s'ha d'interpretar, per tant, de forma restrictiva. Els interessats valoraven que en aquest cas no era procedent autoritzar l'augment i que, malgrat tot, la delegació territorial del Departament l'havia autoritzat.

En aquest sentit, la resolució del Departament afirmava que, un cop vist l'informe d'inspecció, aquell era el centre més proper al domicili i tampoc hi havia cap plaça vacant. El consell escolar afirmava, però, que en una escola de la zona de la nena havien quedat places vacants en el mateix nivell.

El propòsit del consell escolar en adreçar-se al Síndic no era el canvi d'escola de la nena, que consideraven ben adaptada, i per a la qual aquest canvi comportaria un greu perjudici personal, sinó que es prenguessin les mesures necessàries perquè en un futur s'actui sempre dins dels paràmetres legals, per tal d'evitar tractes diferents entre ciutadans, tot respectant el que preveu la normativa actual.

El Síndic va adreçar-se al Departament d'Ensenyament sol·licitant un informe sobre aquest assumpte. El Departament informà que l'augment de la ràtio s'havia fet tenint en compte l'escolarització d'una alumna amb necessitats educatives especials, i que prèviament a l'increment de la ràtio, l'equip d'assessorament psicopedagògic (EAP) de la zona havia avaluat la situació escolar de l'alumna i aconsellà d'escolaritzar-la a P3.

El Departament afegia que, davant de la disconformitat de la direcció del centre, la Inspecció d'Ensenyament, en un informe complementari, ratificava que aquesta alumna es podia considerar amb necessitats educatives especials i que, per tant, esqueia el tractament de la seva escolarització d'acord amb les possibilitats que els centres tinguessin d'oferir-li l'educació adequada. A petició de la Inspecció, l'EAP havia informat que l'alumna havia estat motiu de valoració psicopedagògica per part del servei «per ser una nena susceptible de dictamen previ a la seva matriculació [...] donada la història personal de la seva primera infància que podria fer sospitar la presència de necessitats educatives especials.»

Per tant, el Departament havia resolt la matriculació d'aquesta alumna en el centre esmentat un cop vistos els informes escaients, a proposta de la Inspecció d'Ensenyament, en el centre on podia ser més ben atesa, atenent també la voluntat dels seus pares i tot conside-

rant que l'alumna presentava necessitats educatives especials.

Analtzat l'informe, el Síndic va considerar que, en aquest cas, es constataren unes confusions que calia aclarir, i per aquesta raó va tornar a adreçar-se al Departament. D'una banda, la resolució autoritzant l'augment es basava en la proximitat del domicili, mentre que en l'informe tramès al Síndic es feia constar com a causa que la nena tenia necessitats educatives especials. De l'altra, aquest mateix informe deia que la nena era susceptible de dictamen previ a la matriculació, fet que en cap cas comporta que la valoració consegüent sigui necessàriament de necessitats educatives especials, com sembla que és el cas, atesa la valoració que en fa el centre escolar en el sentit que no pateix cap retard ni deficiència.

Sobta, també, el fet que el domicili de la nena no es troba dins del radi d'influència del centre docent, mentre que en la seva zona hi havia places vacants, i que s'adueixi com a motiu de la resolució la proximitat al centre. En un altre sentit, el Síndic considera que cal anar amb compte amb el concepte de necessitats educatives especials, i sobretot en el cas d'infants que es troben sota mesura administrativa o judicial, o que són adoptats, com és el cas de què parlem. Una cosa és ser susceptible de dictamen, ateses les dificultats que molts d'aquests infants han passat en la primera infància, i l'altra que tots ells tinguin necessitats educatives especials. Restem encara pendents de la resposta del Departament.

Queixa núm. 914/99

Escolarització compartida

La mare d'una nena de tres anys, afectada per una malaltia cromosòmica que l'afecta neurològicament, va presentar una queixa davant el Síndic, manifestant la seva disconformitat amb la decisió del Departament d'Ensenyament, de què la seva filla assistís a una escola d'educació especial. La senyora referia que tots els especialistes recomanaven l'assistència a una escola ordinària, i ho acreditaven documentalment mitjançant informes diversos. Però l'equip psicopedagògic i la inspecció d'ensenyament consideraven que no era possible, i així ho havien certificat. Es tracta d'una malaltia molt poc coneguda atesa la seva poca incidència, i es pot donar en diferents graus. Els especialistes que la tractaven, deien que aquesta nena n'estava poc afectada, presentant manifestacions més lleus de les dificultats pròpies de la malaltia, amb una comprensió superior del que és habitual en aquests malalts i una evolució molt positiva. Aquests factors havien ja permès la seva escolarització en una llar d'infants durant dos cursos, sense que això significués un problema.

Els pares creien que la seva filla tenia dret a una escolarització en règim d'integració, i desitjaven que aquesta assistís a una escola ordinària fins que això fos possible, malgrat saber que en un futur hauria d'anar a un centre docent especial. Invocaven el Decret 72/1996, de 5 de març, pel qual s'estableix el règim d'admissió d'alumnes en els centres sostinguts amb fons públics,

i exposaven el dret de la seva filla a ocupar una de les places que es reserven per infants en règim d'educació especial.

La promovent de la queixa, en nom seu i del seu marit, exposava que la seva queixa feia referència a que no s'havien sentit escoltats en la seva demanda, i es dolien que els professionals de l'equip psicopedagògic no havien tingut cap contacte amb els especialistes que tractaven la nena, i havien fet el dictamen per l'observació en un únic contacte amb aquesta i la documentació consultada.

El motiu que adduïen els pares de la nena per demanar l'escolarització en una escola ordinària era precisament que feia falta personalitzar cada cas en particular, perquè malgrat les dificultats eren de la mateixa naturalesa, l'afectació era diferent, i s'ignoren encara les potencialitats d'aquests infants. Posaven com exemple, nois i noies que havien conegut a diferents països en que es palesava la diferència entre uns i altres, entre els que assistien a escoles ordinàries i els que ho feien en escoles d'educació especial.

El Síndic s'adreçà al Departament d'Ensenyament i demanà ser informat d'aquest assumpte. En la seva resposta, el Departament va comunicar que s'havia pres la decisió consensuada que la nena fos escolaritzada de forma compartida entre un centre d'educació especial i un centre docent ordinari. Aquesta forma d'escolarització, provisional i sotmesa a revisió continuada, semblà la més convenient en aquest cas, per tal d'adequar l'educació al seu desenvolupament personal.

6. ELS DRETS DELS ALUMNES

En l'Informe corresponent a 1998 férem esment de la preocupació sobre la forma d'aplicar la sanció de suspensió del dret d'assistència a classe i la inhabilitació definitiva per cursar estudis en el centre docent actual.

L'any 1999, el Síndic ha recollit aquesta preocupació expressada tant per professionals de l'àmbit educatiu com de la protecció a la infància, sobretot pel que fa a l'ensenyament secundari. Ha rebut també algunes queixes sobre les expulsions de classe, però en vol destacar una que fa referència als drets dels alumnes en el sentit més ampli, relacionada també amb el dret a la igualtat d'oportunitats (vegeu queixa núm. 164/99).

Aquesta queixa s'inscriu, de fet, dins l'article 2.1 del Decret 266/1997, de 17 d'octubre, sobre drets i deures dels alumnes dels centres de nivell no universitari de Catalunya, que diu: «Tots els alumnes tenen els mateixos drets i deures, sense més distincions que aquelles que es derivin de la seva edat i dels ensenyaments que cursin.»

Una altra queixa que s'explica en aquest apartat es refereix a l'expulsió d'una nena d'una llar d'infants per discrepàncies de la direcció del centre docent amb els pares (vegeu queixa núm. 697/99).

El Síndic va rebre també una queixa relativa al dret a la intimitat dels alumnes, arran de l'obligatorietat de la revisió mèdica prèvia a poder assistir a l'assignatura d'educació física (vegeu queixa núm. 2873/98).