BUTLLETÍ OFICIAL
DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

Número 313 / IV legislatura / Setè període

Divendres, 17 de març de 1995

SUMARI

3. TRAMITACIONS EN CURS
3.30. Altres tramitacions
3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges
— Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (Any 1994). Text presentat, admissió a tràmit i tramesa a la Comissió (Reg. 26501). 20849

Presentació 20849

Llibre primer

Primera part

Secció 1: Administració general

I. Introducció 20851

II. Tipologia de les queixes 20852

III. Temes seleccionats i queixes ilꞏlustratives
1. La funció pública
— Accés a la funció pública de ciutadans comunitaris 20854
— L'assistència sanitària d'un funcionari de la Diputació de Barcelona adscrit a la Generalitat de Catalunya en situació de serveis en comunitats autònomes 20854
— Cursos de català per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat 20855
— Cessament d'un càrrec de comandament sense tramitació d'expedient 20855
— Tramitació d'expedients disciplinaris per faltes lleus 20855

2. El servei militar
— Incorporació a la lleva de 1994 20857
— Rescissió del compromís adquirit amb la Legió 20857
— Assignació de destinació militar 20857

3. Trànsit i circulació de vehicles
— Un altre cas relatiu a l'aplicació flexible de les normes d'estacionament de vehicles a persones impedides 20858
— Denúncia de circulació no notificada personalment 20858
— Automòbil erròniament considerat «abandonat» 20859
— Necessitat d'exposar l'edicte de notificació de la denúncia de circulació en el tauler d'edictes de l'Ajuntament del darrer domicili de l'interessat 20859

4. Immigrants estrangers
— Tramitació del permís de residència 20861
— Revocació d'ordre d'expulsió 20861

5. Forces de Seguretat de l'Estat
— Suposats maltractaments per part de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat 20862

SUMARI (2)

— Millorar la convivència entre veïns 20863

6. Qüestions relatives al procediment administratiu
— Obligatorietat del tràmit de vista i audiència als interessats 20865
— El dret del ciutadà a la informació 20865
— Manca de pagament de la indemnització d'una expropiació 20866
— Lentitud en la tramitació d'un expedient d'expropiació 20866
— Expedient expropiatori paralitzat, amb ocupació terrenys 20866
— Motius d'equitat en aplicació d'una sanció 20866
— Títol vàlid per a l'accés a un mitjà de transport públic 20866
— L'estat de conservació d'unes sepultures del cementiri de Montjuïc 20867
— Denegació de llicència provisional 20867
— Les empreses públiques queden, en certs aspectes, subjectes al dret administratiu 20868
— Petició de desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia en relació amb la iniciativa legislativa popular 20868

Secció 2: Ordenació del Territori

I. Introducció 20869

II. Tipologia de les queixes 20869

III. Temes seleccionats i queixes ilꞏlustratives
1. Alguns problemes en relació amb el dret a un habitatge digne
— Denegació del permís d'ocupació de vial per collꞏlicar-hi una bastida per a obres prèviament autoritzades 20871
— Les condicions d'habitabilitat. El Decret 346/1983, de 8 de juliol i les ordenances d'edificació 20871
— Garanties demanades per l'Administració als adjudicataris d'habitatges per evitarne un ús especulatiu 20872
— Manca d'habitatge 20872
— Lentitud a rebre resposta sobre sollꞏlicitud d'habitatge 20873
— Lentitud a cobrar una subvenció 20873

2. Disciplina urbanística
— Lentitud en un procediment de disciplina urbanística 20874
— Coordinació entre Administracions que intervenen en la concessió d'autoritzacions d'edificació als particulars 20874
— Legalitzar abans d'enderrocar 20874
— Enderroc d'obres no legalitzades 20874
— Una sentència inexecutable 20874

3. El Medi Ambient i la intervenció administrativa en les Activitats Classificades
— L'Administració no pot sancionar una activitat molesta pel fet d'haver caducat l'acció per inactivitat de la mateixa entitat de dret públic 20878
— Molèsties generades per un bar músical. Lentitud en l'adopció de mesures correctores. Manca d'actuació administrativa 20879
— Activitat classificada que no reuneix els requisits legalment exigibles 20880
— Resolucions municipals per fer desaparèixer la contaminació acústica que genera un bar músical 20880
— L'Administració denega de forma expressa i motivada l'obertura d'una activitar classificada 20880
— Indefensió allꞏlegada per un ciutadà que s'havia adreçat a l'Administració en disconformitat per la instalꞏlació d'una activitat molesta 20881
— Dilacions en l'aplicació del Reglament d'Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses, a un taller denunciat per les molèsties que ocasionava 20881
— Retard en l'adopció de mesures correctores que evitin les molèsties d'una activitat classificada 20882
— L'Administració Local adopta les mesures legals pertinents respecte a un local que ocasiona molèsties 20882
— L'Administració actua com a mitjancer entre les parts afectades per una activitat molesta i adopta les mesures correctores necessàries 20883

Secció 3: Tributària

I. Introducció 20884

II. Tipologia de les queixes 20884

III. Temes seleccionats i queixes ilꞏlustratives
1. Problemàtica de la devolució d'ingressos indeguts en els procediments tributaris de constrenyiment
— Duplicitat en el cobrament d'un impost per errors materials de l'Administració Tributària 20887
— Recurs de reposició per una errada en el subjecte passiu d'una liquidació tributària en via de constrenyiment 20887
— Prescripció de l'acció per cobrar una liquidació tributària 20887

2. Algunes consideracions sobre la procedència de la liquidació de l'Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana, en el cas de la venda forçosa d'una finca per execució d'un deute tributari
— Sobre la liquidació de l'impost de plusvàlua que es practica a causa de l'adjudicació directa d'una finca d'un deutor tributari, a conseqüèn-

SUMARI (3)

cia de la via de constrenyiment que se li segueix per altres deutes tributaris. 20889
— Devolució de liquidació anul·lada 20890
— Possibles errades materials en el càlcul de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys 20891
— L'Administració Tributària no té en compte un canvi en la titularitat d'un bé immoble 20891

Secció 4: Sanitat i consum

SANITAT

I. Introducció 20893

II. Tipologia de les queixes 20893

III. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. Drets dels usuaris i responsabilitats de l'Administració sanitària
— Dificultats en la lliure elecció de metge i pediatre 20896
— Drets del pacient i deures del metge. Possible col·lisió 20896
— Responsabilitat patrimonial de l'Adminitració sanitària 20897
— Reintegrament de despeses de taxi per hemodiàlisi 20897
— Ajudes als afectats pel virus d'immunodeficiència humana (VIH) 20898
— Manca de coordinació en l'assistència a un afectat pel VIH/SIDA 20898

2. L'atenció primària i els mitjans disponibles
— Caps de setmana i assistència sanitària 20901
— Creació d'una nova Àrea Bàsica de Salut a les Corts 20902
— Drets dels malalts atesos en centres sanitaris privats i públics 20902
— Reconeixement del dret a l'assistència sanitària 20903
— Problemàtica dels malalts de fibrosi quística 20903
— Autorització per a la instal·lació d'una nova oficina de farmàcia 20903
— Robatori en un armari de la U.C.I. d'un hospital 20904
— De la relació entre metge i pacient 20904
— Desassistència mèdica pública i assistència mèdica privada, amb sol·licitud de rescabalament de despeses 20905

CONSUM

I. Introducció 20905

II. Tipologia de les queixes 20906

III. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. Les lleis, el seu desplegament reglamentari i la protecció als consumidors i usuaris
— Dret d'admissió 20907
— Els fulls de reclamació 20907
— Millores de la xarxa elèctrica 20907

Secció 5: Pensions i treball

I. Introducció 20909

II. Tipologia de les queixes 20909

III. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. Incidències en el mercat de treball
— Els rebuts dels salaris i l'actuació inspectora 20912
— Treballadors estrangers i prestació d'atur 20913
— Responsabilitat pels danys i perjudicis derivats de la no transposició d'una directriu comunitària 20913
— Divergències en un curs de formació professional ocupaciona 20914
— El control de l'Administració sobre la formació professional ocupacional 20914
— Errors detectats amb retard i greus conseqüències per als perceptors del subsidi per desocupació 20915

2. Prestacions de protecció social
— Pagament de quotes del Règim Especial de Treballadors per compte propi o autònoms 20917
— L'afiliació obligatòria a una mutualitat professional 20918
— Resposta a una petició de reingrés al servei actiu en aplicació de la normativa d'amnistia. 20918
— Escàs termini per demanar una indemnització 20918

Secció 6: Serveis socials

I. Introducció 20920

II. Tipologia de les queixes 20920

III. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. Serveis Socials. Diverses problemàtiques
— Lentitud a respondre una sol·licitud d'ajuda individual 20922
— Manca de resposta del Departament de Benestar Social 20922
— Sol·licitud d'ingrés en una residència de disminuïts 20922
— Demana l'ingrés en una residència per a disminuïts 20923
— Sol·licitud d'ingrés en una residència en un cas de deficiència mental límit 20923
— Ingrés en una residència assistida de gent gran 20923
— Lentitud per cobrar la prestació PIRMI 20923
— Desacord amb la denegació de la prestació PIRMI 20923

SUMARI (4)

2. Qüestions diverses amb relació a la protecció dels infants
— Sol·licitud d'ingrés en un centre de menors 20926
— Els menors i els mitjans de comunicació 20926

Secció 7: Ensenyament i cultura

I. Introducció 20927

II. Tipologia de les queixes 20927

III. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. Accés als estudis no universitaris
— Revisió del criteri de concessió d'un ajut 20928
— Revisió de criteris d'atorgament de beques 20929
— Manca de places a les llars d'infants 20929

2. Dret a l'educació: drets i deures dels alumnes
— Tramitació d'un expedient disciplinari a una alumna d'un centre públic 20930

3. Càrrecs en centres públics docents
— Elecció a càrrecs unipersonals en centres docents 20931

4. Algunes qüestions relatives a la funció pública docent
— Manca de motivació de les resolucions 20933
— Retorn de taxes per drets d'examen 20933
— Adscripció provisional del personal docent 20934
— Accés a la condició de personal laboral d'escoles bressol 20934

5. L'ensenyament secundari
— Manca de places universitàries 20935
— Error en el procediment de pre-inscripció universitària 20935
— Pagament de taxes universitàries 20935

6. Normalització lingüística
— Administració perifèrica de l'Estat i drets lingüístics 20937
— Ús de la toponímia correcta 20938
— Supressió del programa d'immersió lingüística del professorat 20938
— Compliment de càrregues testamentàries 20938

Secció 8: Justícia

I.Introducció 20940

II. Tipologia de les queixes 20940

III. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. L'Administració de Justícia 20941

2. Els centres penitenciaris a Catalunya
— Situació del dipòsit municipal de detinguts d'Arenys de Mar 20946
— Classificació penitenciària. Tercer grau inicial 20947
— Trasllat de reclusos malalts a un centre hospitalari 20947

Secció 9: Queixes privades i/o inconcretes

I.Introducció 20948

II. Temes seleccionats i queixes il·lustratives
1. Queixes privades
— Denúncia de l'actuació d'un vigilant de seguretat 20948
— Sol·licitud d'informació per reclamar contra una entitat financera 20949
— Reclamació per inclusió al Registre d'Acceptacions Impagades (RAI) 20949
— Dret a l'auxili de viduïtat d'una mutualitat de previsió 20949

Secció 10: La consulta diària

La consulta diària 20950

Secció 11: Recomanacions i suggeriments generals

I. Introducció 20951

II. Actuacions relacionades
— Suggeriment als departaments de Sanitat i de Governació, en relació amb l'acord entre l'Estat espanyol i la Federació d'Entitats Religioses Evangèliques d'Espanya i l'accés a la funció pública 20951
— Suggeriment al Departament de Governació, relatiu a la revisió de les decisions dels tribunals qualificadors en les proves d'accés a la funció pública 20952
— Suggeriment al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, relatiu a l'abast de la normativa reguladora de l'autorització de transport 20953
— Suggeriment a l'Institut Català de Crèdit Agrari, en relació amb el cobrament dels préstecs concedits 20953
— Recomanació a l'Ajuntament de Tiana, sobre la necessitat de regular les parades de productes alimentaris del mercat municipal 20954
— Recomanació a l'Ajuntament de Santpedor, sobre la regulació de tinença d'animals domèstics en domicilis particulars 20954
— Recomanació a l'Ajuntament de Batea, de modificar l'ordenança municipal de la taxa de recollida de brossa 20955
— Suggeriment al Departament d'Economia i Finances, sobre la conveniència d'agilitar el procediment de devolució d'ingressos indeguts. 20955

SUMARI (5)

— Recomanació al Departament de Sanitat i Seguretat Social, relativa al desplegament de la Llei d'Ordenació Farmacèutica de Catalunya. 20956
— Recomanació al Departament de Governació, relativa a la necessitat de regular les condicions objectives en què es pot exercir el dret d'admissió en els locals públics 20956
— Suggeriment a la Universitat Autònoma de Barcelona, relatiu a la suspensió de l'executivitat dels actes administratius a propòsit de tramitació de beques universitàries 20957
— Suggeriment al Departament d'Ensenyament, relatiu a la informació que donen els instituts de Batxillerat als alumnes sobre la repetició dels estudis de COU 20957
— Suggeriment al Departament d'Ensenyament, relatiu al règim de permanència en estudis de Formació Professional 20958
— Suggeriment al Departament d'Ensenyament, en relació amb la tramitació d'un expedient sancionador a un alumne d'un centre docent 20958
— Suggeriment a la Universitat Politècnica de Catalunya, relatiu a trasllats d'escola universitària 20959
— Suggeriment al Departament d'Ensenyament, relatiu al règim de preinscripció en un centre docent 20959

Secció 12: Actuacions d'ofici

I. Introducció 20961

II. Actuacions relacionades
— L'elaboració d'una llista de ciutadans estrangers dels quals es demana l'expulsió 20961
— Detenció de ciutadans estrangers 20963
— Indefensió causada al titular d'un vehicle en ocasió de transmetre'n la propietat, al no produir efectes administratius la transferència 20963
— Recàrrec municipal sobre l'Impost de Béns Immobles per finançar l'aportació a una mancomunitat de municipis 20964
— Presumpta desassistència mèdica 20965
— Situació jurídico-sanitària dels estrangers no comunitaris 20965
— Suspensió de subministrament d'aigua potable 20966
— Cobrament de la taxa de conservació dels comptadors d'aigua 20966
— Regulació del dret d'admissió en els locals públics 20967
— Vidus i vídues sense pensió 20967
— Denegació de pensions SOVI 20967
— Eficàcia de la legislació antidiscriminatòria en relació amb els immigrants estrangers i les minories ètniques en el món del treball 20968
— Residències per a disminuïts 20969
— Fet delictiu imputat a menor tutelat 20969
— Denúncia de discriminació pe raó de raça en l'accés a una llar d'infants. 20969
— Criteris d'adscripció a centres docents i discriminació per raó de raça 20970
— Cursos de català als centres penitenciaris 20970
— Centre penitenciari Can Brians 20971
— Centre Penitenciari de Tarragona 20971
— Centres penitenciaris de Girona i Figueres 20972
— Visita al pavelló penitenciari de l'Hospital de Terrassa 20973
— Seguiment del grau de compliment dels suggeriments efectuats pel Síndic de Greuges en l'àmbit penitenciari 20973
— Situació dels dipòsits municipals de detinguts a Catalunya 20974
— Visita al Dipòsit Municipal de Detinguts de Vilafranca del Penedès 20975
— Visita al Dipòsit Municipal de Detinguts de Vilanova i la Geltrú 20976
— Visita al Dipòsit Municipal de Detinguts de Valls 20976
— Visita al Dipòsit Municipal de Detinguts de Ripoll 20976
— Visita al Dipòsit Municipal de Detinguts d'Amposta 20976

Secció 13: Seguiment

I. Seguiment de queixes recollides en informes anteriors
— Una dilatada execució 20977
— L'atorgament d'una llicència condicionada 20977
— El servei telefònic i les urbanitzacions ilegals 20977
— Tinença de grups d'animals en nuclis urbans. Una possible activitat molesta i insalubre escassament regulada 20977
— **Escolarització i hospitals** 20978
— Del retard en cobrar els proveïdors de l'Institut Català de la Salut 20978
— Ingrés involuntari en un centre psiquiàtric 20978
— Després què? 20979
— Visita als centres de menors dependents de la Direcció General de Justícia Juvenil del Departament de Justícia 20979
Equips d'Atenció a la infància i l'adolescència (EAIA) 20979
— La continuïtat entre la percepció de la PIRMI i de les pensions no contributives quan els beneficiaris de la primera compleixen 65 anys 20980
— Ajuts a famílies nombroses 20980
— En relació amb l'activitat del centre d'iniciatives per a la reinserció 20980

Segona part

Conclusions 20982

Tercera part

Annex 1: Dades generals de les actuacions del Síndic de greuges
— Actuacions globals del Síndic de Greuges 20987
— Visites ateses pel servei d'informació al ciutadà del Síndic de Greuges 20987
— Edats dels reclamants 20988
— Llengua emprada en les queixes 20988

Annex 2: Classificació territorial de les queixes 20989

Annex 3: Classificació de les actuacions per la temàtica que plantegen
— Classificació dels expedients per seccions 21001
— Expedients de queixa i actuacions d'ofici 21002
— Consultes resoltes en el moment de la visita on en hores posteriors 21004

Annex 4: Classificació dels expedients per Administracions afectades
— Classificació de les queixes i actuacions d'ofici per administracions afectades: autonòmica; local 21006
— Relació d'ajuntaments davant els quals s'ha interposat queixa o iniciat expedient d'ofici 21007

Annex 5: Dades de tramitació dels expedients
— Escrits registrats d'Entrada/Sortida 21015
— Resum d'Exercicis Anteriors 21015
— Tramitació expedients registrats durant 1994 21016
— Tramitació expedients any 1994 21016
— Grau d'Acceptació consideracions Síndic 21018

Annex 6. Activitats del Síndic 21036

Annex 7. Col·laboració amb altres *ombudsmen* 21049

Annex 8. Composició del Síndic 21051

Annex 9. Els informes al Parlament emesos pel Síndic de Greuges 21053

Annex 10. Actes del X^{è} aniversari promulgació de la Llei del Síndic de Greuges de catalunya 21055

Llibre segon

— Una reflexió sobre l'any internacional de la tolerància 21056

Els documents publicats en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya *són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.*

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.

3. TRAMITACIONS EN CURS
3.30. Altres tramitacions
3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges

INFORME AL PARLAMENT DE CATALUNYA EMÈS PEL SÍNDIC DE GREUGES (ANY 1994)

TEXT PRESENTAT I TRAMESA A LA COMISSIÓ
(Reg. 26501)

PRESIDÈNCIA DEL PARLAMENT

La Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 7 de març de 1995, ha pres nota de l'Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (Any 1994), presentat pel síndic de Greuges (Reg. 26501).

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 trametre'l a la Comissió del Síndic de Greuges perquè en faci el debat, previ al del Ple.

Palau del Parlament, 7 de març de 1995

Joaquim Xicoy i Bassegoda
President del Parlament de Catalunya

PRESENTACIÓ

En compliment d'allò que disposa l'article 30 de la Llei de Catalunya 14/1984, de 20 de març, presento al Parlament l'Informe corresponent a les actuacions del Síndic de Greuges de l'any 1994.

Aquest Informe manté l'estructura del de 1993, si bé s'hi han introduït algunes modificacions, amb la intenció d'ampliar la informació sobre la tasca realitzada, tal com intentaré justificar tot seguit.

No varia la divisió en dos llibres, el primer dels quals s'articula en tres parts; la primera dedicada a l'exposició de les actuacions de la Institució durant l'any 1994, a instància de part o d'ofici; la segona, a un seguit de conclusions derivades de la casuística atesa durant l'exercici; finalment, a la tercera, s'agrupen diversos annexos, de contingut bàsicament estadístic.

El criteri seguit per encabir l'exposició d'una actuació en un determinat capítol o secció de l'Informe continua essent l'objecte de la queixa, amb independència de l'Administració contra la qual s'adreça. D'aquesta manera, i com a exemple, podem dir que una queixa relativa a l'expropiació forçosa s'ha inclòs en la secció 1 –Administració General–, tant si la potestat expropiatòria és de la Generalitat com si ho és d'un ens local de Catalunya o, eventualment, de l'Administració de l'Estat.

El nombre de seccions es manté en les tretze a què va arribar l'any passat. A les nou seccions habituals que coincideixen amb les nou grans àrees de treball en què s'organitza la Institució, és a dir,

- Administració general
- Ordenació del territori
- Tributària
- Sanitat i consum
- Pensions i Treball
- Serveis Socials
- Ensenyament i Cultura
- Justícia
- Queixes privades i/o inconcretes

s'hi afegeix la Consulta diària, que incorpora una breu referència a la tasca d'atenció directa als ciutadans que acudeixen a l'oficina del Síndic o que s'hi adrecen per telèfon. En la introducció de cada una d'aquestes seccions s'assenyala el nombre de visites ateses en el servei d'informació al ciutadà en relació amb la problemàtica de l'àrea corresponent. En aquest sentit, s'anomena «visita» tot cas en els qual s'ha indicat al compareixent que podia interposar una queixa i, «consulta» el plantejament d'una qüestió que s'ha pogut resoldre bàsicament mitjançant una orientació, en el mateix moment o en les hores immediatament posteriors. També fem constar el total de queixes de l'àrea i, finalment, si s'escau, el nombre d'actuacions d'ofici iniciades.

La secció onzena recull totes les recomanacions i suggeriments de caràcter general que ha formulat el Síndic durant el període objecte de l'Informe; a la dotzena es dóna compte de les actuacions d'ofici iniciades en el mateix període; finalment, a la tretzena, es recull el seguiment de les actuacions provinents d'Informes precedents –si bé enguany

totes són referides a l'Informe de 1993– i que han experimentat alguna evolució significativa, o bé no havien finalitzat quan es van incorporar a l'Informe respectiu.

Com vaig explicar respecte a l'Informe de 1993, en què vam incorporar aquests capítols onzè i dotzè, aquesta inclusió pretén que el Parlament tingui el màxim nombre de dades sobre les actuacions d'ofici promogudes pel Síndic, que normalment, encara que no sempre, afecten una pluralitat de ciutadans i, d'altra banda, que també tingui al seu abast la totalitat de resolucions que no van adreçades tant a la solució d'un cas concret com a acarar les causes que el generen.

El terme «recomanació» el reservem a la resolució mitjançant la qual es posa de manifest a l'Administració o a l'òrgan legislatiu competent –directament o mitjançant un altre Comissionat parlamentari– la conveniència de dictar una determinada norma, legal o reglamentària, o de modificar les vigents, a l'efecte d'adequar el bloc de la legalitat a la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els tractats i convenis internacionals ratificats per l'Estat espanyol, omplir un buit normatiu o eliminar una contradicció entre normes vigents.

Amb el nom de «suggeriment», en canvi, designem la resolució emesa pel Síndic quan, malgrat no haver-hi una actuació administrativa irregular, creiem oportú d'instar l'Administració –directament o mitjançant un altre Comissionat parlamentari– a prendre les mesures o adoptar els criteris, interpretatius o organitzatius, que considerem adequats per remeiar un resultat injust o perjudicial a què condueix l'aplicació de les disposicions normatives. El caràcter general del suggeriment és determinat per la pluralitat de destinataris a què va adreçat.

Com ja vam fer en l'Informe de 1993, incorporem un seguit de cites encreuades; així en els capítols del 1 al 8 es fa remissió a les actuacions d'ofici o a les recomanacions o suggeriments generals que per raó de l'objecte s'encabirien en la secció corresponent (per exemple, en la secció 4 –Sanitat i Consum– apartat de Consum, esmentem la Recomanació al Departament de Governació relativa a la necessitat de regular les condicions objectives en què es pot exercir el dret d'admissió en els locals públics) i, inversament, en les actuacions d'ofici o en les recomanacions remetem a la secció corresponent.

Hem introduït algunes innovacions en la redacció, que han comportat un augment de l'extensió de l'Informe, que el Síndic voldria que no convidés el possible lector a evitarne la consulta, i, en especial el Parlament, que n'és destinatari, atès que la finalitat perseguida, com hem dit, ha estat de fer un Informe més entenedor. En aquest sentit, hem intentat que les introduccions de cada capítol no es limitessin a la simple referència als drets fonamentals que, eventualment, són afectats pels greuges invocats, sinó que aproximessin a la temàtica que s'hi tracta i fins i tot, hi proposessin una conclusió sintètica.

La narració de les queixes rebudes o de les actuacions d'ofici dutes a terme continua constituint l'eix de l'Informe, en la mesura que les consideracions del Síndic tenen una base empírica: les queixes dels ciutadans de Catalunya. Això no obstant, hem cercat que els diferents temes tinguessin una certa autonomia expositiva, és a dir, que les reflexions del Síndic sobre una matèria fossin comprensibles per la lectura del tema i no calgués extreure-les per inducció d'allò que diu la narració de l'actuació, narració que passaria a tenir un caràcter més marcadament il·lustratiu i complementari.

En la presentació de l'Informe de 1993 vam dir que la possibilitat que el contrast d'arguments que acostumem a incorporar en les preses de posició institucional es perdés a l'hora d'intentar destil·lar en poques pàgines de conclusions concises les actuacions d'un any ens havia fet dubtar, fins poc abans de tancar la redacció, de mantenir la segona part del Llibre primer, dedicada a les Conclusions. Dèiem també, que havíem optat per mantenir-la, ja que consideràvem que, malgrat tots els riscs que comportava, podia tenir interès per als lectors, al quals demanàvem, però, de ser conscients d'aquestes limitacions i que posessin en relació la conclusió analitzada amb les consideracions prèvies corresponents.

El contrast de parers suscitat en relació amb el darrer Informe ens ha mogut a mantenir l'apartat de conclusions; però fent-lo també un poc més extens amb la pretensió que les conclusions puguin ser més matisades.

A la tercera part del Llibre primer, que agrupa un seguit d'annexos que bàsicament donen una informació estadística, hem servat les modificacions introduïdes en el darrer Informe i que explicàvem en la seva presentació, a la qual ens remetem, si bé introduint-hi alguns canvis.

Primerament hem de recordar que ja havíem dit que en l'annex 1 –Dades generals de les actuacions del Síndic– suprimíem la classificació de tipus de reclamants, perquè en aplicar un principi marcadament antiformalista en l'admissió de queixes que ens presenten els ciutadans, sense exigir més dades identificatives que el nom i una adreça per mitjà de la qual ens hi puguem comunicar, se'ns fa difícil moltes vegades deduir la professió o l'activitat del reclamant. Però havíem assenyalat també que estudiàvem diverses possibilitats per obtenir aquestes dades de caràcter sociològic. Doncs bé: hem de reconèixer que no hem trobat un sistema que ens permetés aconseguir-les i mantenir, alhora, el principi antiformalista en la presentació de les queixes.

A l'annex 5 –Dades de tramitació dels expedients– introduïm una variació que considerem significativa. Quan donem compte de la totalitat dels expedients tancats durant el període comprès entre l'1 de gener i el 31 de desembre de 1994, sigui quin sigui l'any en què s'haguessin iniciat, fem les distincions següents, que il·lustrem amb gràfics: queixes admeses i inadmeses; queixes inadmeses per raó del subjecte i de l'objecte, amb el desglossament respectiu; distribució de les queixes admeses durant el 1994, especificant-ne entre altres dades, el nombre i percentatge de casos en què, a judici del Síndic, tenia raó el reclamant o en tenia l'Administració i, finalment, grau d'acceptació de les consideracions del Síndic, distingint entre casos en què l'Administració va es-

menar la seva actuació, casos en què no ho va fer i casos pendents de resposta el 31 de desembre de 1994.

Per completar aquesta informació, l'annex 5 incorpora una relació ordenada per àrees que coincideixen amb els capítols o seccions de l'Informe i, dins de cada àrea, per administracions afectades, de 195 resolucions del Síndic on aquest va donar la raó al ciutadà davant l'Administració, amb un resum del contingut i la indicació de la posició presa per l'Administració. No es detallen els casos en els quals el Síndic va demanar informe a l'Administració, per haver rebut una queixa quan havia transcorregut el termini que l'Administració té per resoldre una petició, i la informació que va lliurar l'Administració adjuntava còpia de la resolució ja adoptada, casos en què també es considera que la raó era del ciutadà, si més no, per la demora en la resposta administrativa.

Per últim, el Llibre segon el dediquem enguany a la tolerància, idea i forma d'actuar que les Nacions Unides, a proposta de la UNESCO, han considerat que és allò que reclama un foment urgent en el nostre món, fins al punt d'haver declarat el 1995 any internacional de la tolerància.

Anton Cañellas
Síndic de Greuges de Catalunya

LLIBRE PRIMER

PRIMERA PART

SECCIÓ 1: ADMINISTRACIÓ GENERAL

I. INTRODUCCIÓ

A l'àrea d'Administració General (una de les nou en què s'organitza l'activitat del Síndic de Greuges) s'inclouen qüestions d'una gran diversitat, la qual cosa implica que també sigui molt diversa la problemàtica que s'exposa en la secció corresponent d'aquest Informe i que, en ocasions, sigui difícil evitar que el fil conductor de l'exposició es dilueixi en la successió d'assumptes comentats.

En aquesta àrea d'Administració General, durant l'any 1994, s'han atès 167 visites, resolt 103 consultes, rebut 381 queixes i iniciat 3 actuacions d'ofici. En la presentació d'aquest Informe s'exposen les característiques de cada un d'aquests quatre tipus d'actuacions, i en el capítol en què es recullen els annexos estadístics se'n pot trobar el desglossament detallat.

Les actuacions que s'han seleccionat, a efectes expositius, s'agrupen en sis blocs: Funció Pública, Servei Militar, Trànsit i Circulació de vehicles, Immigrants Estrangers, Forces de Seguretat de l'Estat i qüestions relatives al Procediment Administratiu.

En Funció Pública, aquest any fem referència a les qüestions denunciades pel que fa a l'accés a la funció pública; se'n destaquen les queixes que plantejaven possibles discriminacions per raó de nacionalitat o de creences religioses en l'accés a un lloc de treball en l'Administració pública.

També en relació amb l'accés a l'Administració pública, han estat nombroses les queixes rebudes dels aspirants en processos selectius i, en particular, les referents a la manca de motivació de les qualificacions atorgades pels òrgans avaluadors.

Les queixes que denuncien la vulneració dels drets que la llei reconeix als funcionaris i les relatives als procediments disciplinaris incoats en ocasió de la comissió d'infraccions a la normativa de la funció pública –en especial els procediments per infraccions qualificades de lleus– són altres qüestions de què ens ocupem en l'apartat dedicat a la Funció Pública.

Com altres anys, les queixes relatives a prestacions de caràcter personal, fonamentalment el servei militar i, relacionades amb això, les relatives al dret d'objecció de consciència, s'inclouen també en aquest capítol. En aquestes matèries i en la mesura que, majorment, són gestionades per l'Administració de l'Estat, el Síndic actua en coordinació i col·laboració amb el Defensor del Poble.

En Trànsit i Circulació ens ocupem, específicament, de les queixes relatives als procediments sancionadors tramitats per l'Administració quan afecten persones minusvàlides. El Síndic ha observat que les administracions sovint obliden el principi de tolerància i permissivitat en la tramitació d'expedients sancionadors que afecten persones amb limitacions físiques.

En virtut de la transcendència social i complexitat que planteja l'aplicació de la normativa en vigor en matèria d'estrangeria, que du a una interpretació restrictiva dels drets dels estrangers, el Síndic s'ha vist obligat a intervenir en defensa dels drets d'aquests ciutadans. Quan l'Administració competent ha estat la de l'Estat, s'ha donat trasllat de les queixes al Defensor del Poble, excepte que per raons d'urgència o estrictament humanitàries, fos aconsellable una actuació directa, que sempre s'ha fet en coordinació i col·laboració amb aquella Institució constitucional. En aquest Informe hem volgut comentar, específicament, l'impacte del Conveni Europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals en relació amb el reconeixement del dret al reagrupament familiar.

Respecte a l'actuació de membres de les forces i cossos de seguretat, ens fem ressò de les denúncies presentades per possibles abusos en l'exercici de l'autoritat.

Quant al procediment administratiu, destaquem les queixes que afecten els procediments en matèria d'expropiació forçosa i fem alguns comentaris sobre el caràcter omnipresent de les qüestions de procediment en l'actuació administrativa i sobre algunes cauteles a prendre en el recurs al dret privat per les administracions públiques.

Finalment, amb la narració de la queixa núm. 1637/94, donem compte de la petició que vam rebre relativa al desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en relació a la iniciativa legislativa popular, alhora que posem de manifest que el control per part del Síndic de l'activitat del Parlament, es limita només al cas que aquest, exerceixi la funció d'administrar.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Personal	– Accés – Drets – Deures
Prestacions de caràcter personal	– Servei militar – Objecció de consciència
Contractació administrativa	– Concessió de béns del domini públic: cementiris – Equipaments comercials – Ús de platges
Coacció administrativa	– Sancions: – Per joc – Per infraccions contra normes d'ús i circulació de vehicles. – Per transports – Execució subsidiària
Estrangeria i situació d'apàtrida	
Prestacions patrimonials no tributàries	– Expropiació forçosa – Transferències econòmiques entre administracions
Responsabilitat patrimonial de l'Administració	
El procediment com a garantia de l'administrat	– Accés a la informació – Lentitud-silenci – Defectes de forma – Vicis d'anul·labilitat i nul·litat – Inexecució de resolucions
Manca de coordinació entre administracions	
Actuació de les forces de seguretat	

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES ILLUSTRATIVES

1. Funció pública

1. *Accés a la funció pública*

Igual que el 1993, tampoc el 1994 no hi ha hagut oferta pública d'ocupació, si bé és cert que el 1994 la manca d'oferta ha estat justificada per la important modificació produïda en la normativa de funció pública, que, entre altres aspectes bàsics, afecta el sistema de selecció del personal al servei de les administracions públiques. La Llei 30/1984, de Mesures per a la reforma de la funció pública, preveia en el seu article 18 que els llocs de treball dotats pressupostàriament i no proveïts per funcionaris havien de ser inclosos en l'oferta pública anual.

La nova regulació donada per la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de Mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de protecció de l'atur preveu l'oferta pública d'ocupació com una conseqüència d'un Pla d'Ocupació elaborat per les diferents administracions públiques en virtut de les actuacions a dur a terme i dels recursos humans de què disposen.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya s'ha produït també una important modificació de la normativa vigent, mitjançant l'aprovació de la Llei 9/1994, de 29 de juny, de Reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat, en gran part condicionada per la modificació que l'Estat havia fet de la normativa bàsica per les sentències del Tribunal Constitucional en l'àmbit de la funció pública.

a) *Requisit de la nacionalitat*

Malgrat no haver-se executat el sistema d'accés a la funció pública previst a la normativa abans referida, igual que el darrer any s'han presentat queixes, si bé enguany centra-

des en la manca d'aplicació per part d'alguna de les administracions públiques de la normativa referida a l'accés a la funció pública dels ciutadans d'estats de la Unió Europea *(vegeu Informe Síndic any 1993, BOPC núm. 203, de 16 març 1994, pàgina 13149)*. Tot i que la Llei 17/1993, de 23 de desembre, relativa a l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals d'altres estats preveu que els nacionals d'aquests podran accedir a determinats sectors de l'Administració, entre els quals el docent, en les mateixes condicions que els espanyols, algunes convocatòries continuen exigint el requisit de la nacionalitat espanyola per accedir a determinades places incloses dins l'àmbit docent i que no comporten l'exercici de potestats públiques *(vegeu queixa núm. 1185/94)*.

b) *Llibertat religiosa*

Però no ha estat el requisit de la nacionalitat l'única discriminació produïda en l'àmbit de l'accés a la funció pública. Durant l'any 1994 va tenir entrada una queixa que plantejava una possible discriminació per motiu de creences religioses. Malgrat els acords subscrits per l'Estat espanyol amb determinades entitats religioses, que recullen diferents aspectes per fer efectiva la cooperació entre aquestes entitats i l'Estat espanyol –entre altres coses, que a les proves selectives per a l'accés a la funció pública es respecti els dies que cada comunitat considera no feiners– sovint les administracions públiques a l'hora d'efectuar les convocatòries d'accés a les diferents administracions públiques fixen les dates de les proves sense respectar el contingut d'aquests acords i, per tant, sense preveure-hi un dia alternatiu. El Síndic considerà que, si bé poden produir-se supòsits en què es donin circumstàncies que impedeixin el compliment de les obligacions assumides amb aquestes confessions religioses, les administracions públiques i els òrgans convocants han de ser respectuosos amb aquests acords a l'hora de determinar els dies en què s'han de dur a terme les proves, de manera que s'intenti establir-les en unes dates que no afectin l'exercici de la llibertat religiosa o, quan això no sigui possible, hi proposin un dia alternatiu. El Síndic formulà aquest recordatori de deures legals a la Generalitat i per tant ha valorat positivament la posterior decisió de la Direcció General de la Funció Pública de recomanar als diferents departaments de la Generalitat i també a l'Escola d'Administració Pública que s'intenti fixar les dates per a les proves en els processos selectius en dies que no plantegin conflictes als possibles aspirants *(vegeu queixa núm. 477/94 en la secció 11 d'aquest Informe –Recomanacions i suggeriments de caràcter general–)*.

c) *Sistema de selecció d'aspirants: els òrgans qualificadors*

També en relació amb l'accés a la funció pública s'han plantejat al Síndic queixes que afecten el criteri qualificador dels òrgans de selecció. Sovint les persones que s'adrecen al Síndic plantejant aquesta qüestió estan en desacord amb la resolució del recurs que havien presentat contra l'acord de l'òrgan qualificador que es limita a assenyalar que, revisada la qualificació atorgada, el tribunal considera que és l'adequada, sense especificar-ne els motius. Si bé el Síndic reconeix que els òrgans qualificadors gaudeixen d'un ampli grau de discrecionalitat tècnica en la valoració de les proves i d'estimar el nivell de coneixement assolit pels aspirants en una matèria determinada, criteri que, pel seu caràcter tècnic, difícilment pot ser substituït per un altre òrgan, considerà que la resolució dels recursos no respon a les qüestions plantejades, ja que ni tan sols indica els criteris de qualificació aplicats pel tribunal.

Pel Síndic, malgrat que els tribunals de justícia, quan resolen els recursos plantejats, estimen suficient per a la motivació del recurs que s'hi indiqui que el tribunal ha efectuat la revisió de la prova, caldria que es permetés al reclamant conèixer els criteris de valoració emprats pel tribunal. Tanmateix, aquest criteri no és compartit per la Direcció General de la Funció Pública, que considera innecessari que el tribunal informi els opositors sobre les diferents apreciacions tècniques que sobre el seu exercici han fet els membres del tribunal *(vegeu queixa núm. 2050/93 en l'apartat de Recomanacions i suggeriments de caràcter general)*.

II. *Drets dels funcionaris públics*

a) *Assistència sanitària*

També en relació amb la funció pública s'han presentat queixes que afecten l'exercici dels drets que l'Estatut de la Funció Pública reconeix als funcionaris. Entre altres, es destaca l'assistència sanitària. Malgrat l'acord subscrit entre la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona pel qual s'havia de respectar el règim assistencial que aquesta corporació havia reconegut als seus funcionaris, la MUNPAL –Mutualitat Nacional de Previsió de l'Administració Local– no va reconèixer aquest dret a algun dels afectats pel procés de transferència a la Generalitat, malgrat les gestions fetes en aquest sentit per la Generalitat de Catalunya. Així, un funcionari d'aquella corporació es veié privat del seu dret a rebre, a càrrec de la Generalitat, les percepcions o prestacions derivades de l'assistència sanitària, i fou obligat a ingressar directament el cost d'aquesta mútua. El Síndic considerà que la Generalitat havia incomplert el compromís assumit per conveni i suggerí que fos abonada al funcionari la quantitat que havia ingressat *(vegeu queixa núm. 2392/92)*.

b) *Dret-deure de formació*

La legislació reconeix els drets dels funcionaris, entre els quals el dret a la formació, que alhora és una obligació de rebre una formació que faciliti un millor exercici de les tasques encomanades. Aquest dret-deure de formació abasta entre altres aspectes el coneixement de les dues llengües oficials a Catalunya, que facilita que el personal al servei de l'Administració radicada a Catalunya pugui atendre adequa-

dament el ciutadà que s'hi adreci sigui quina sigui la llengua per la qual aquest opti.

Amb la finalitat de millorar el coneixement del català dins de l'àmbit de l'Administració pública, l'Escola d'Administració Pública organitza uns cursos de formació a què pot assistir el personal al servei de les diferents administracions que ho sol·licitin. Els cursos tenen lloc als centres de treball respectius.

Malgrat que els cursos s'adrecen a persones que ja es troben en una relació de subjecció especial amb l'Administració, i per tant que es tracta de cursos adreçats exclusivament al seu personal, el Síndic considerà que calia permetre que les persones que havien iniciat el curs i hi assistien amb normalitat poguessin finalitzar-lo malgrat que la seva relació amb l'Administració pública hagués finalitzat per tenir caràcter temporal, vist que una solució contrària perjudicaria les expectatives creades en l'interessat sense que d'altra banda beneficiés en res l'Administració, que ja s'havia compromès a la realització del curs *(vegeu queixa núm. 122/94)*.

c) *Dret al lloc de treball*

En relació amb la funció pública, també és d'interès la queixa presentada per un funcionari que es va veure remogut del càrrec a què havia accedit participant en un concurs públic sense que es tramités el corresponent expedient i que, per tant, es trobà indefens davant l'actuació de l'Administració pública, que acordà que les seves tasques com a cap de secció passaven a ser encomanades a un altre funcionari sense que es tractés d'un cas d'advocació de funcions i també sense cap expedient de cessament del funcionari d'acord amb el procediment previst a la normativa de la funció pública. El Síndic considerà que s'havia produït una situació d'indefensió del funcionari, al marge dels procediments previstos en la normativa vigent, i que calia reconsiderar la decisió adoptada *(vegeu queixa núm. 365/94)*.

III. *Expedients disciplinaris*

Finalment, en matèria de funció pública es destaquen les queixes relatives a expedients disciplinaris. Sovint es presenten queixes que fan palesa una certa indefensió en el supòsits d'expedients disciplinaris tramitats a conseqüència d'infraccions de caràcter lleu. D'acord amb la normativa de la funció pública, aquests expedients tenen caràcter sumari, però aquest caràcter no ha de comportar que es limiti de tal forma el dret de defensa que s'arribi a provocar indefensió pel fet de no permetre al presumpte infractor tenir coneixement dels càrrecs que se li imputen ni de la resta de documentació de què es compon l'expedient, de forma que s'ha de reconèixer al funcionari el dret a accedir a la documentació que consta en l'expedient, i se li ha de permetre l'exercici, amb plenes garanties, de seu dret de defensa.

A més, pel caràcter sumari de l'expedient, del qual naturalment deriva una major celeritat de tramitació, atès el menor relleu de la infracció comesa i la importància que per dissuadir de la comissió de noves conductes infractores té la imposició ràpida d'una sanció, el Síndic considerà que en aquests expedients, precisament pel seu caràcter sumari, amb el que això comporta de reducció –però no pas de privació– de garanties, sembla menys justificada una dilació excessiva en la tramitació. *(vegeu queixa núm. 1319/93)*.

Queixa núm. 1185/94

Accés a la funció pública de ciutadans comunitaris

El senyor J., ciutadà comunitari de nacionalitat holandesa, ens manifestà el seu desacord amb les bases de la convocatòria pública d'ocupació de l'Institut del Teatre, dependent de la Diputació de Barcelona, que exigeixen com a requisit dels aspirants la nacionalitat espanyola.

El Síndic, amb la sol·licitud a l'Institut del Teatre que informés sobre els motius que justificaven el requisit de la nacionalitat, informà aquesta entitat de la normativa vigent en relació amb l'accés a la funció pública, concretament la Llei 17/1993, de 23 de desembre, relativa a l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals d'altres estats membres de la Unió Europea, i de la jurisprudència del Tribunal de la Unió sobre aquesta qüestió.

La Diputació de Barcelona correspongué a la petició d'informació i manifestà que, reconsiderant la seva posició inicial, acordava admetre a tràmit les sol·licituds presentades per ciutadans de la Unió.

Se'ns indicà també que aquest requisit serà modificat en properes convocatòries.

Queixa núm. 2392/92

L'assistència sanitària d'un funcionari de la Diputació de Barcelona adscrit a la Generalitat de Catalunya en situació de serveis en comunitats autònomes

El senyor H., funcionari de la Diputació de Barcelona transferit a la Junta d'Aigües de Catalunya, dependent de la Generalitat per motius de servei, va denunciar la negativa d'aquell organisme a la seva sol·licitud de mantenir-se en el sistema d'assistència sanitària que tenia com a funcionari de la Diputació.

La Junta d'Aigües va comunicar al senyor H. que havia d'acollir-se al conveni subscrit entre la Seguretat Social i la MUNPAL per a la prestació de l'assistència.

El senyor H. va considerar que aquesta decisió constituïa un incompliment del conveni subscrit entre la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona, pel qual es reconeixia als funcionaris transferits el dret de mantenir-se en el règim d'assistència a què estaven acollits abans de ser transferits a la Generalitat.

Malgrat la modificació en el règim d'assistència introduïda pel Reial Decret 480/1993 de 2 d'abril, pel qual s'integrà en el Règim General de la Seguretat Social els

funcionaris de l'Administració Local, el senyor H., al seu escrit de queixa, reclamava que se li abonés la quantitat que ell havia anat ingressant al PAASIS, per tal de mantenir-se en aquest règim d'assistència.

El Síndic considerà que, en virtut del conveni esmentat entre la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona, la Generalitat de Catalunya havia assumit l'obligació de respectar als funcionaris de la Diputació de Barcelona el règim d'assistència que com a funcionaris d'aquesta corporació tenien reconegut.

Si bé és cert que la Junta d'Aigües, tal com acreditava a la documentació que n'havíem rebut, va iniciar les gestions oportunes per tal que la MUNPAL destinés al PAASIS la quota d'assistència sanitària, la MUNPAL va considerar que el senyor H. quedava inclòs dintre del col·lectiu de funcionaris que passaven a rebre la seva assistència sanitària de la Seguretat Social, d'acord amb el concert-marc subscrit entre la MUNPAL i la Seguretat Social.

Segons la MUNPAL, no quedava obligada per un conveni del qual no era part integrant, ja que havia estat subscrit entre la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona.

Com sigui que la Junta d'Aigües havia de donar compliment a l'obligació assumida per la Generalitat de Catalunya en aquell conveni, el Síndic suggerí a la Junta d'Aigües que abonés al senyor H. la quantitat que aquest acreditava haver abonat al PAASIS.

El 16 de febrer de 1994 la Junta d'Aigües acceptà el suggeriment i acordà el pagament al senyor H. de la quantitat corresponent a les quotes de l'assistència sanitària del PAASIS que ell hi havia ingressat.

Queixa núm. 122/94

Cursos de català per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat

La senyora C. s'adreçà al Síndic per manifestar el seu desacord amb la decisió de l'Institut Català del Sòl que no li permetia continuar les classes de català seguides per la interessada en aquell Institut com a conseqüència d'haver finalitzat el contracte laboral de substitució que la hi vinculava.

Sol·licitat informe sobre la qüestió a l'Institut Català del Sòl, aquest ens indicà que l'esmentat curset, organitzat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, anava destinat exclusivament al personal del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i per tant, finalitzada la relació laboral de la senyora C., la beneficiària dels estudis havia perdut la condició que justificava l'assistència al curset.

El Síndic estimà que no era justificada la decisió que impedia a la senyora C. de continuar els estudis de català que havia iniciat amb l'autorització de l'Institut, atès que ja en el moment d'iniciar els cursos es tenia coneixement del caràcter temporal de la relació professional de la interessada i, malgrat això, li havia estat autoritzat d'assistir-hi. El Síndic considerà que aquesta decisió inicial era vinculant i per tant va suggerir que es reconsiderés aquella decisió.

L'Institut Català del Sòl, posteriorment, ens informà que s'havia acceptat el suggeriment i s'havia ofert a la senyora C. la possibilitat de seguir un curs de català.

Queixa núm. 365/94

Cessament d'un càrrec de comandament sense tramitació d'expedient

El 22 de febrer de 1994, el senyor O. va presentar una queixa al Síndic denunciant la situació creada per una decisió del director general de Producció i Indústries Alimentàries, per la qual se li comunicava que les tasques de la seva secció passaven a ser assignades al cap del Servei d'Agricultura, sense cap explicació sobre les raons d'aquesta decisió, la qual no va comportar la incoació de cap expedient previ.

Donat que la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat, preveu la possibilitat d'advocació de les competències d'un òrgan, però estableix que això ha de ser acordat pel conseller, i no pel director general, i a més no pot afectar de forma genèrica les competències d'un òrgan, el Síndic va considerar que aquest era un cas d'advocació incorrecta de competències. D'altra banda, es va estimar que la mesura tampoc no respectava les formalitats exigides a l'art. 47 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la Funció Pública de l'Administració de la Generalitat, que preveu el procediment de cessament dels càrrecs proveïts per concurs, ja que es va adoptar sense donar audiència al senyor O., que havia accedit al càrrec de cap de Secció per resolució de concurs de mèrits.

Per bé que es va haver de reiterar la sol·licitud d'informe al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, aquest va informar finalment que ja s'havien donat les ordres oportunes per tal que el senyor O. tornés a exercir la totalitat de les funcions que li corresponien com a cap de Secció, entenent que, efectivament, la decisió del director general presentava vicis de procediment.

Així ho va comunicar al senyor O. el mateix Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, el 8 de juliol de 1994.

Queixa núm. 1319/93

Tramitació d'expedients disciplinaris per faltes lleus

Un ciutadà, policia municipal a Sabadell, s'adreçà al Síndic de Greuges per exposar una sèrie d'irregularitats en la tramitació d'un expedient pel qual se li havia imposat una sanció per la comissió d'una falta lleu.

El Síndic va sol·licitar a l'Ajuntament de Sabadell la informació sobre els motius que havien donat lloc a aquestes irregularitats (impossibilitat d'accés a l'expedient per part de l'interessat, vulneració dels terminis legals previstos per a les notificacions, inobservança dels terminis de prescripció de les faltes lleus i dels terminis previstos per emetre resolucions).

En el seu informe, l'Ajuntament comunicà que considerava la seva actuació ajustada a la normativa vigent del Decret 214/1990 de 30 de juliol, el qual estableix que les faltes lleus poden ser corregides sense instruir expedient, donant audiència a l'interessat. En un segon escrit dirigit a l'Ajuntament, el Síndic va expressar el seu desacord en aquest punt, donat que la negativa de l'Ajuntament a facilitar una còpia de l'informe del cap que havia denunciat la comissió de la falta es podia considerar una vulneració del dret d'audiència de l'interessat.

En relació amb els retards en la tramitació i resolució de l'expedient, l'Ajuntament va basar les irregularitats en la manca de recursos en el departament de personal, cosa que provocava una prioritat en l'actuació dels assumptes més urgents. Igualment, es va fer observar a l'Ajuntament que això no constituïa una justificació suficient, i se li va fer notar la necessitat d'adoptar mesures oportunes per evitar-ho.

2. El servei militar

Durant l'any 1994 el Síndic de Greuges ha obert deu expedients de queixa motivats per actuacions vinculades amb l'actuació de l'Administració militar.

Entre els motius pels quals els ciutadans han considerat vulnerats els seus drets podem esmentar la negativa a assignar la destinació elegida pel compareixent per prestar el servei militar *(vegeu queixa núm.181/94)*; sol·licituds de trasllat de caserna militar per raons econòmiques; voluntat de rescindir el contracte vigent amb la Legió; disconformitat amb la declaració d'apte per al compliment del servei militar; sol·licitud d'informació sobre els tràmits a seguir per accedir a una indemnització per la mort d'un fill durant el servei militar.

En aquelles queixes l'objecte de les quals era cercar informació sobre peticions concretes, el Síndic ha facilitat aquesta informació, sens perjudici de remetre els interessats als corresponents òrgans militars, que puntualment han facilitat tota mena d'informació als compareixents i han iniciat, quan s'ha considerat adient, els tràmits pertinents per satisfer la petició *(vegeu queixa núm 124/94)*.

En els supòsits en què la queixa obeïa a una disconformitat davant d'una resolució dictada pels òrgans militars, el Síndic de Greuges l'ha traslladada al Defensor del Poble, perquè, en virtut de les seves competències legals es dirigís al Ministeri de Defensa interessant-se per la qüestió. En els supòsits en què el Ministeri de Defensa ha pogut comprovar, de les manifestacions fetes per l'interessat, mitjançant el Defensor del Poble, que per la resolució es podrien causar perjudicis irreparables, s'ha procedit a esmenar la decisió contra la qual l'interessat havia interposat la queixa *(vegeu queixa núm 1381/94)*.

Com a conclusió de les queixes que els ciutadans ens han presentat per la prestació del servei militar, es pot assenyalar tan la necessitat d'oferir informació suficient als joves que s'han d'incorporar al servei militar, sobre les gestions a fer en relació amb el compliment de les obligacions militars, com una informació específica als reclutes de les càrregues afegides que comporta la vida militar quan es presta servei en cossos especials, per estalviar incorporacions de nois, atrets pels avantatges que implica aquest servei més exigent, que després no podran seguir-ne el ritme.

Caldria afegir que de les consultes que en relació al servei militar ens han formulat alguns ciutadans, se'n desprèn una opinió bastant generalitzada que fóra convenient plantejar-se un nou enfocament del servei militar en què bàsicament es procedís a:

– Reduir el temps d'estada a l'exèrcit, compensat amb una major intensitat en la formació i l'entrenament militar.

– Considerar la possibilitat de complir el servei en períodes fraccionats.

– Facilitar-ne el compliment en unitats o destinacions prop del domicili familiar.

Aquest any hem de fer referència a la importància de l'entrada en vigor del Reial Decret 1410/1994 ,de 25 de juny pel qual s'aprova el Reglament del servei militar en allò referent a la regulació de les condicions generals per a la prestació del servei militar, quan estableix els criteris de l'actuació en la vida diària dels soldats.

Aquest Reglament disciplina aspectes com les peticions, escrits i denúncies que pot formular el personal militar, règim d'activitats, regulació del descans i permisos, transport, despeses personals, indemnització i pensions, assistència sanitària i tota activitat estrictament militar de caràcter tàctic, tècnic, logístic i administratiu.

Aquesta minuciosa regulació ha de redundar sens dubte en una major transparència de les activitats dels joves durant el període militar, i augmentar les garanties dels seus drets.

En relació amb el nombre de queixes rebudes pel Síndic de Greuges referents a la realització de la prestació social substitutòria, hem de ressenyar en comparació amb anys anteriors que se n'ha produït un descens considerable. Tanmateix, tot i que ha millorat la gestió d'aquest servei, convindria continuar ampliant els sectors en què actualment es pot realitzar la prestació social substitutòria amb altres àmbits, on la tasca dels objectors serviria d'ajut a sectors necessitats com malalts, gent gran i nens mancats de suport humà.

També fóra necessari augmentar la coordinació de l'Administració i les entitats públiques o privades disposades a oferir places per a la realització de la prestació social substitutòria, la conveniència d'igualar la seva durada amb la del servei militar i finalment el reconeixement com a temps de prestació social dels períodes efectuats al servei del voluntariat en l'àmbit social.

Aquestes consideracions del Síndic han estat traslladades al Defensor de Poble, perquè pugui estudiar solucions alternatives que a curt termini facilitin als ciutadans que optin per acollir-se a l'objecció de consciència l'exercici d'aquesta possibilitat.

Igualment es va plantejar al Defensor del Poble la possibilitat de passar a considerar la prestació social com a mesura alternativa, en lloc de ser considerada substitutòria del servei militar. La conceptuació de «substitutòria» és un argument emprat pels ciutadans i les organitzacions que promouen la «insubmissió», per oposar-se a la prestació social. Abordar aquesta qüestió segurament requeriria desenvolupar les previsions de l'article 30.3 de la Constitució espanyola referents al servei civil.

Queixa núm. 181/94
Incorporació a la lleva de 1994

El senyor J. va complir formalment i dintre del termini legal tots els requeriments exigits en les disposicions vigents per poder incorporar-se al servei militar obligatori en la lleva de l'any 1994.

El senyor J. no va ser inclòs en la relació nominal de mossos a sortejar, a causa d'una errada del corresponent Centre Provincial de Reclutament, que va ometre la seva incorporació en el sistema informàtic de dades.

Detectada l'errada, l'afectat va presentar el corresponent recurs davant la Secretaria d'Estat d'Administració Militar per tal que es reparés l'errada i evitar el retard en la incorporació a files. Atès que el temps transcorria sense rebre notícies del seu recurs i preveient que això podia ocasionar una demora considerable en la seva incorporació a files, va presentar queixa al Síndic.

Els fets exposats foren traslladats al Defensor del Poble, que, un cop tramitada la queixa, ens va informar que el compareixent, amb data 31 d'agost de 1993, havia estat declarat apte i, doncs, certament, hauria d'haver ingressat en l'assignació de destinació de la quinta 1994. Per un de la transferència de dades de l'antic sistema informàtic al nou, el jove no va ser inclòs en el procés d'assignació de destinacions.

Per resolució del secretari d'Estat d'Administració Militar se li va assignar la Demarcació Territorial Pirenaica Oriental, en la qual està inclosa la guarnició de Barcelona que correspon a la residència de l'interessat i la seva incorporació es va produir el mes de maig de 1994.

Queixa núm. 1381/94
Rescissió del compromís adquirit amb la Legió

Els pares d'un jove van adreçar un escrit al Síndic de Greuges, exposant que el seu fill s'havia incorporat el mes de maig de 1994 a la destinació militar que li havia estat prèviament assignada. Un cop incorporat, el jove signà un compromís per continuar el servei militar a la Legió, induït pel sou que hi percebria, les facilitats de poder obtenir el carnet de conduir i altres avantatges que el servei en aquell cos comporta.

Un cop incorporat a la Legió, el noi es va adonar que no podria seguir el ritme de la vida militar en aquella unitat, per la qual cosa, tant ell com la seva família, van iniciar els tràmits pertinents per retornar a la destinació inicial, però les informacions i les respostes rebudes eren confuses i contradictòries, per la qual cosa decidiren sol·licitar l'intervenció del Síndic de Greuges.

Aquesta Institució traslladà l'esmentada queixa al Defensor del Poble, perquè, en virtut de les seves competències, sol·licités el pertinent informe al Ministeri de Defensa a fi d'intentar solucionar l'afer del jove.

Recentment el Defensor del Poble ens ha informat que s'han iniciat els tràmits per rescindir el compromís d'aquell jove amb la Legió i retornar-lo a la destinació inicial.

Queixa núm. 124/94
Assignació de destinació militar

El senyor O., un jove de 18 anys que s'havia d'incorporar a l'exèrcit, es va adreçar al Síndic de Greuges manifestant la seva disconformitat amb la destinació assignada.

El compareixent, que convivia amb els seus pares, d'avançada edat, i un germà paralític, va notificar aquesta circumstància al Ministeri de Defensa per tal d'efectuar el Servei Militar en una caserna prop del seu domicili i poder ajudar el seu germà.

Aquesta petició fou inicialment acceptada pel Ministeri de Defensa, que, finalment, però, va destinar el jove a Melilla.

La queixa fou traslladada al Defensor del Poble perquè fos aquella Institució que, en virtut de la seva competència, iniciés la tramitació.

Sol·licitat el corresponent informe, el Defensor del Poble traslladà al Síndic la resposta facilitada al compareixent, que substancialment indicava que a l'interessat se li havia tingut en compte, en un primer moment, la circumstància personal de conviure amb un familiar de primer grau afectat per una invalidesa i així se li va comunicar; però que, amb posterioritat, es va comprovar que aquesta circumstància no es donava, ja que de la documentació presentada es desprenia que el que pateix la invalidesa és el seu germà que, a efectes legals, no és familiar en primer grau, sinó en segon.

El Defensor del Poble continuava assenyalant que per això en el procés d'assignació de destinacions no se li havia tingut en compte la referida circumstància personal, de conformitat amb el que estableix l'apartat 3 de l'annex III de l'Ordre Ministerial 72/1993, de 6 de juliol, per la qual s'aproven les normes per a l'assignació de destinacions del reemplaç de 1994».

3. Trànsit i circulació de vehicles

Igual que l'any passat, han estat nombroses les queixes que s'inclouen dins de l'àmbit de les sancions de trànsit, algunes de les quals, també igual que el darrer any, incideixen en la falta de permissivitat de les administracions públiques

amb els afectats per discapacitats o minusvalidesa *(vegeu l'Informe corresponent a l'any 1993, BOPC número 203, de 16 de març de 1994, pàgina 13077).*

El Decret 100/1984, de 10 d'abril, sobre supressió de barreres arquitectòniques recull un principi de permissivitat amb les persones afectades per limitacions físiques. L'article 33 d'aquest Decret, considerant amb generositat els supòsits en els quals cal ser tolerant amb l'estacionament dels vehicles dels minusvàlids, afirma que la permissivitat dels ajuntaments davant l'estacionament en qualsevol lloc de la via pública (sempre que no es destorbi la circulació de vehicles o vianants) té la finalitat d'evitar llargs desplaçaments als disminuïts i no respon pas a raons de major urgència o necessitat, motiu pel qual cal interpretar amb flexibilitat les excepcions a aquesta permissivitat («el temps indispensable» i «que no es destorbi la circulació de vehicles i vianants)».

Malgrat aquesta norma, les administracions locals a vegades tramiten els procediments sancionadors en matèria de trànsit sense tenir en compte aquest principi de permissivitat.

Els ajuntaments contra els quals s'han presentat queixes per aquest concepte han estat informats pel Síndic sobre la normativa vigent i l'obligació de adoptar mesures que evitin que es continuïn instruint expedients no justificats d'acord amb el Decret 100/1984 *(vegeu queixa núm. 693/93).*

A més de les queixes que afecten persones amb minusvalidesa creiem oportú destacar en aquest apartat les queixes referides a procediments sancionadors en matèria de trànsit i circulació. S'han detectat en aquests procediments irregularitats en les administracions; aquestes irregularitats afecten bàsicament la incorrecta notificació de la denúncia a l'afectat.

L'Administració sovint opta per notificar les denúncies mitjançant la publicació d'edictes en el Butlletí Oficial de la Província. Si bé la normativa admet aquest sistema de notificació, el Síndic ha hagut de recordar que aquest és un sistema vàlid de notificació en aquells casos en què no ha estat possible la notificació directa, i per tant, no és un sistema pel qual es pugui optar quan s'estimi oportú *(vegeu queixa núm. 228/94).*

Fins i tot en aquelles ocasions en què la notificació mitjançant la publicació de'edictes en un diari oficial era correcta, el Síndic s'ha vist obligat a recordar a l'Administració que, a més, s'ha d'exposar l'edicte en el taulell d'anuncis de l''últim domicili de l'interessat *(vegeu queixa núm. 1113/94).*

Una altra de les qüestions que s'han plantejat en aquesta Institució en relació amb la circulació ha estat la relativa al criteri emprat per les Administracions Locals a l'hora de determinar quan un vehicle pot considerar-se abandonat, i per tant, es pot procedir a retirar-lo de la via pública *(vegeu queixa núm.756/94).*

Queixa núm. 693/93

Un altre cas relatiu a l'aplicació flexible de les normes d'estacionament de vehicles a persones impedides

El Grup Municipal de CIU de l'Ajuntament de Mataró ens traslladà la queixa d'un ciutadà d'aquesta ciutat que, afectat per una incapacitat, és reiteradament sancionat perquè el seu cotxe supera els límits horaris d'estacionament establerts.

Aquestes actuacions, segons el promotor de la queixa, són contràries al que preveu el Decret 100/1984, que disposa que els ajuntaments han de permetre que les persones amb dificultats de mobilitat superin el límit horari en els aparcaments autoritzats.

El Síndic sol·licità a l'Ajuntament que l'informés sobre l'aplicació del Decret 100/1984, de 10 d'abril, de Supressió de les Barreres Arquitectòniques, en aquell municipi .

En resposta a la sol·licitud del Síndic, l'Ajuntament informà que:

– des de final de l'any 1993 la Policia Local no denuncia els vehicles que porten el distintiu oficial de minusvàlid tramitat pel Departament de Benestar Social de la Generalitat, ni tan sols en casos en què es produeixen estacionaments en llocs prohibits,

– es permet l'estacionament indefinit a les zones de parquímetres dels vehicles amb distintiu, conduïts per persones amb incapacitats físiques, o bé els que en transporten,

– quan es detecta un cas d'error humà, sigui d'un agent, sigui d'un conductor que oblida deixar el distintiu en lloc visible, es procedeix a aturar el procediment sancionador i, en alguns casos, s'ha retornat l'import de la retirada del vehicle.

El Síndic considerà correcta l'actuació de l'Ajuntament en relació amb la qüestió plantejada, si bé lamentà la lentitud de l'Ajuntament a fer efectius els mandats establerts en una norma de l'any 1984.

Queixa núm. 228/94

Denúncia de circulació no notificada personalment

La present queixa es basa en el fet que l'Ajuntament de Barcelona va denunciar un vehicle per estacionament en zona prohibida.

L'interessat, que va tenir coneixement d'aquest expedient sancionador per la notificació personal de la sanció en el seu domicili, va al·legar davant l'Ajuntament la prescripció de la denúncia, per tal com no li havia estat notificada personalment.

Demanada pel Síndic de Greuges la corresponent informació, l'Ajuntament va comunicar que la notificació de la denúncia dirigida al domicili de l'interessat li havia estat retornada amb l'observació «desconegut», pel qual motiu, d'acord amb la Llei, la denúncia s'havia publicat per edicte en el Butlletí Oficial de la Província.

El Síndic de Greuges, atès que el propietari del vehicle vivia des de feia molts anys en el mateix domicili, va sugge-

rir a l'Ajuntament que no considerés correcta la notificació publicada en el Butlletí i que apliqués, doncs, la corresponent prescripció. Aquest suggeriment va ser expressament acceptat per l'Ajuntament de Barcelona.

Queixa núm. 756/94
Automòbil erròniament considerat «abandonat»

La Guàrdia Urbana de l'Ajuntament de Barcelona va retirar un automòbil de la via pública, considerant-lo «abandonat» i, sense atendre les al·legacions formulades pel propietari, que manifestava que el seu vehicle només havia estat unes hores –poques– correctament estacionat en un mateix lloc, li exigia el pagament de les corresponents taxes per retirar l'automòbil del dipòsit municipal.

Després de la intervenció del Síndic de Greuges, l'Ajuntament va reconèixer l'existència d'un error en la transcripció de la denúncia, que va ser anul·lada; així mateix, el vehicle fou tornat al propietari sense exigir-li cap tipus de taxa.

Queixa núm. 1113/94
Necessitat d'exposar l'edicte de notificació de la denúncia de circulació en el tauler d'edictes de l'Ajuntament del darrer domicili de l'interessat

L'Ajuntament de Castelldefels va denunciar un vehicle per estacionament en zona prohibida.

L'interessat, que va tenir coneixement d'aquest expedient sancionador per la notificació personal de la sanció, en el seu domicili situat en una altra població, al·legà davant l'Ajuntament la prescripció de la denúncia, que no havia estat correctament notificada. Aquesta al·legació no va ser presa en consideració per la Corporació municipal.

Demanada pel Síndic de Greuges l'oportuna informació a l'Ajuntament, aquest va manifestar que no havia estat possible la notificació personal de la denúncia en el domicili del titular del vehicle i que la notificació s'havia publicat, d'acord amb la Llei, en el Butlletí Oficial de la Província i s'havia exposat en el tauler d'edictes de l'Ajuntament de Castelldefels.

El Síndic de Greuges va recordar a l'Alcalde que l'article 59.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, fa referència expressa, en els casos d'impossibilitat de notificació personal, a l'exposició del corresponent anunci en el tauler d'edictes de l'Ajuntament del darrer domicili de l'interessat, requisit que no s'havia complert en aquest cas.

L'Ajuntament de Castelldefels va acceptar aquest criteri i va anul·lar i arxivar l'expedient sancionador.

4. Immigrants estrangers

Durant l'any 1994 el Síndic de Greuges ha continuat rebent escrits de queixa de ciutadans estrangers que consideraven vulnerats els seus drets en no ser ateses les seves peticions davant l'Administració de l'Estat, relatives fonamentalment a l'autorització d'entrada i d'estada al territori de l'Estat i al permís per treballar-hi.

En comparació amb altres anys, el nombre de queixes rebudes de ciutadans estrangers ha disminuït substancialment, si bé hem de precisar que han augmentat les associacions i organitzacions no governamentals que es dediquen a assessorar els immigrants estrangers.

D'altra banda, el Síndic de Greuges ha pogut constatar una millora en el funcionament dels òrgans de l'Estat encarregats de tramitar les peticions de permisos de treball i residència que els ciutadans estrangers formulen *(vegeu queixa núm. 2334/94, on es fa palesa la significativa reducció dels terminis per dictar resolucions)*.

En aquest sentit es pot afirmar que l'any 1994 l'Administració de l'Estat ha establert i fet públics els seus criteris en matèria d'estrangeria mitjançant l'adopció d'una sèrie de mesures legals que han contribuït a unificar criteris que comportaven greuges comparatius en funció de l'òrgan administratiu que dictava les resolucions *(vegeu queixa núm. 1203/94 relativa a la revocació d'una ordre d'expulsió prèvia a la concessió de visat)*.

A tall d'exemple, ens podem referir a les directrius facilitades pel Ministeri de Justícia i Interior amb vista al criteri sobre les exempcions de visats per l'obtenció de permisos per romandre en territori espanyol, que reforma el principi d'excepcionalitat de l'exempció de visats i reitera la necessitat del visat com a instrument d'orientació de la política immigratòria, d'acord amb la Proposició no de Llei relativa a la situació dels estrangers a Espanya, aprovada pel Congrés dels Diputats el dia 9 d'abril de 1991.

Segons aquests criteris, les sol·licituds de permís per romandre en territori espanyol han d'anar acompanyades del corresponent visat o bé excepcionalment de la resolució d'exempció de visat dictada per l'autoritat competent per concedir el permís.

Amb caràcter general, les sol·licituds d'exempció de visat són denegades a excepció que el sol·licitant acrediti que, malgrat haver intentat obtenir el visat, no ho ha pogut aconseguir per causes alienes a la seva voluntat abans d'entrar en territori espanyol. També es pot obtenir l'exempció de visat quan hi hagi raons de caràcter humanitari o d'interès públic que ho justifiquin.

Quant a la política migratòria, també hem de destacar les possibilitats ofertes als ciutadans estrangers d'acollir-se als contingents que anualment fixa l'Administració. Aquesta mesura, començada a aplicar tímidament en anys precedents, durant l'any 1994 sembla que s'ha consolidat; així doncs, el darrer trimestre de 1994 es publicà en el BOE 24 de setembre de 1994 la Resolució 21 de setembre de 1994, per la qual es dicten instruccions generals sobre la determinació d'un contingent d'autoritzacions per contractar treballadors estrangers no comunitaris i el procediment que els empara.

En aquesta resolució s'establia la possibilitat de concedir 20.600 autoritzacions de permisos de treball i residència a immigrants estrangers.

Segons informacions recents, han estat 36.544 les peticions de treball rebudes per l'Administració.

Aquestes mesures adoptades per l'Administració de l'Estat pretenen assentar les bases de la política migratòria quant al control del flux migratori. Amb tot, encara cal desenvolupar mesures d'integració social d'aquest col·lectiu que redundin en una millor convivència, per tal d'evitar actituds xenòfobes, *(vegeu en l'apartat 12 d'aquest Informe A/O 1476/94 relativa a l'elaboració d'una llista de ciutadans estrangers dels quals es demana l'expulsió).*

Hem indicat en altres ocasions que considerem que el reagrupament familiar és un mitjà idoni per procedir a la integració dels ciutadans estrangers en la nostra societat i, en conseqüència, per promoure l'harmonia social. Pel Síndic, aquesta valoració des del punt de vista de la societat receptora ha de completar-se des de la perspectiva de l'estranger que resideix a casa nostra. El Síndic considera que l'estranger té dret al reagrupament familiar, si bé aquest dret està subjecte a determinats límits que es tradueixen en unes condicions d'exercici, que no poden quedar al lliure arbitri de l'Administració.

Aquesta conceptuació com a dret, per bé que limitat, no és fruit de la perspectiva particular del Síndic de Greuges com a defensor dels drets dels ciutadans, que el podria moure a forçar una interpretació generosa a favor del reagrupament, fregant els límits de la legalitat, sinó que ha estat formulada pels tribunals de justícia quan han resolt els recursos que se'ls presenten davant las denegacions produïdes en via administrativa.

Els tribunals fonamenten normalment les seves decisions per concedir el reagrupament familiar en l'article 8.1 del Conveni Europeu per a la Protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals, de 4 de novembre de 1950, quan estableix que «tota persona té dret al respecte de la seva vida privada i familiar, del seu domicili i de la correspondència». El paràgraf segon d'aquest article estableix que «no hi pot haver ingerència de l'autoritat pública en l'exercici d'aquest dret, sinó en la mesura que aquesta ingerència sigui prevista per la llei i constitueixi una mesura en una societat democràtica necessària a la seguretat nacional, el benestar econòmic del país, la defensa de l'ordre i la prevenció del delicte, la protecció de la salut, la moral o la protecció dels drets i les llibertats dels altres».

La jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, creat per l'article 19 del conveni, assenyala que es pot produir violació del «dret a la vida en família» en els casos de denegació d'entrada o d'ordre de sortida del territori de l'Estat contractant, encara que en principi s'hagi adoptat regularment d'acord amb el Dret intern, si resulta desproporcionada la mesura amb l'interès públic que es pretén protegir i, igualment, el procediment estipulat pel dret intern per garantir l'exercici al reagrupament podria assimilar-se a una vulneració, si la seva durada fes materialment impossible el reagrupament.

Atès el contingut de l'article 10.2 de la Constitució, que estableix que «les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els Tractats i els Acords Internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya», hauríem de dir que una denegació d'entrada o una ordre de sortida de les característiques comentades són contràries a l'ordenament jurídic intern. Per tot això, entenem que cal un replantejament dels paràmetres jurídics que avui regulen el reagrupament familiar dels ciutadans estrangers en territori espanyol, per tal d'adequar-los a la configuració d'aquest, com un dret reconegut a la Convenció europea de 1950.

En aquest àmbit, en el camp del Dret Comunitari no hi ha cap normativa comuna que obligui els Estats membres de la Unió Europea a establir les condicions que regulin l'accés a llurs territoris mitjançant el reagrupament familiar. D'altra banda, la Resolució sobre les limitacions de l'admissió de nacionals de països no comunitaris per treballar en els Estats membres, aprovada per Consell de la Unió Europea, en sessió número 1771 de 20 de juny de 1994, literalment diu: «Els Estats membres es reserven el dret de permetre, d'acord amb les legislacions nacionals respectives, que els acompanyin el cònjuge i els fills a càrrec de les persones admeses segons la present Resolució». El Síndic ha d'insistir que, en la seva opinió, aquesta reserva a favor de les legislacions nacionals, en el cas de l'Estat espanyol, és condicionada per la Convenció europea per a la protecció dels drets humans i llibertats fonamentals de 4 de novembre de 1.950, en els termes esmentats.

Malgrat trobar-nos lluny d'assolir un nivell acceptable d'actuacions que permetin o facilitin la integració social dels immigrants estrangers, tenim constància que diversos Departaments de la Generalitat de Catalunya, en el marc de les actuacions establertes en el Pla Interdepartamental d'Immigració de la Generalitat de Catalunya, fan un esforç considerable per aconseguir integrar aquest col·lectiu.

Aquestes mesures s'han concretat fins ara en la signatura de convenis del Departament de Benestar Social amb organitzacions no governamentals per promoure punts d'acolliment, informació i assessorament als treballadors estrangers que arriben a Catalunya.

El Departament de Treball fomenta la participació de treballadors estrangers en els cursos de formació ocupacional per augmentar les seves possibilitats en el mercat de treball.

En relació amb la possibilitat d'accedir a un habitatge promogut per la Generalitat, gairebé sempre, en les diverses adjudicacions efectuades, s'hi han inclòs famílies d'origen estranger.

En relació amb un dels problemes que afecten els immigrants estrangers, ens volem fer ressò de la transcendència que pot tenir el Reial Decret 1778/1994 de 5 d'agost del Ministeri de la Presidència, pel qual s'adeqüen a la Llei 30/1992 de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, les normes reguladores dels procediments d'atorgació, modificació i extinció d'autorització, per tal com l'art. 4.1.a disposa que la manca de resolució expressa considera

desestimatòria la sol·licitud de visats i autoritzacions d'entrades, permanència o estada, residència i treball a estrangers, regulats en la Llei Orgànica 7/1985 d'1 de juliol.

Aquesta mesura pot comportar perjudicis en alguns casos concrets, sobretot si tenim en compte les precàries condicions en què es troben alguns d'aquests ciutadans en el que fa referència a possibilitat de localització o fins a les dificultats que tot sovint comporta el desconeixement de l'idioma. En aquests casos convindria establir les garanties procedimentals suficients per evitar resolucions injustes de difícil reparació.

Hem de fer referència, també, a l'aprovació de la Llei 9/1994, de 19 de maig, de modificació de la Llei 5/1984, de 26 de març, Reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat. La necessitat de modificar la normativa d'asil ha sorgit a conseqüència del procés d'harmonització de les diferents legislacions dels Estats membres de la Unió Europea per tal d'unificar criteris respecte a la concessió de l'estatut d'asilat i d'evitar que el flux migratori degut a condicions de precarietat econòmica en els països d'origen recorri a aquesta possibilitat legal per accedir als països comunitaris. Igualment s'ha modificat l'antiga normativa en el sentit de donar més celeritat a les resolucions de petició d'asil.

La reforma configura el dret d'asil, reconegut en l'article 13.4 de la Constitució, com la protecció dispensada per l'Estat espanyol a l'estranger que té la condició de refugiat d'acord amb la Convenció de Ginebra de 1951.

La nova Llei estableix una fase prèvia en l'examen de les sol·licituds, la qual permet la denegació ràpida de les peticions manifestament abusives o infundades, com també de les que no correspon a l'Estat espanyol d'examinar.

Aquests canvis, en la mesura que permeten una decisió més ràpida sobre les peticions, comporten una modificació dels efectes pràctics de la resolució denegatòria de l'asil, ja que, tot i que, si fins ara l'estranger que no es declarava asilat i no podia obtenir un permís de residència ordinari havia d'abandonar el país, l'abandó no solia produir-se, amb la qual cosa es produïa una situació de residència il·legal.

Alguns preceptes de la nova llei han suscitat dubtes de constitucionalitat, i és per això que, el 23 d'agost de 1994, la Defensora del Poble, en funcions, va interposar-hi recurs d'inconstitucionalitat, considerant que la nova redacció del paràgraf tercer de l'apartat 7, de l'article 5, de la Llei 5/1984, vulnera l'article 17 apartat 2 de la Constitució (que limita a setanta-dues hores el termini màxim de detenció preventiva) i no respecta el contingut essencial del dret fonamental a la llibertat, i l'article 53.1 de la Constitució, per idèntic motiu, a part de vulnerar l'article 81.1 de la Constitució en relació amb l'article 17.1, vist que aquell precepte (article únic de la llei de reforma, apartat 8) no té naturalesa de llei orgànica.

Considerem justificat que es qüestioni la desnaturalització del dret d'asil i que s'intenti evitar de concedir-lo en casos en què la sortida del país d'origen o el no retorn té una fonamentació estrictament econòmica. Les situacions de penúria econòmica, d'extrema escassetat, requereixen una resposta generosa; però una resposta diferent de la concessió de l'asil territorial.

Tot i això, pensem que aquesta reforma, al marge d'aspectes concrets d'articulació, que si són inconstitucionals cal canviar, ha de pretendre salvar, mantenir, la institució de l'asil. És a dir, en els casos en què una persona és perseguida per causa de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un determinat grup social o bé d'opinions polítiques, ha de rebre una resposta decididament acollidora i cal no cercar interpretacions restrictives que, també, desnaturalitzarien la institució de l'asil.

Queixa núm. 2334/94

Tramitació del permís de residència

El senyor G., professor universitari de nacionalitat brasilera, es va desplaçar a Catalunya amb una beca del Govern del Brasil per tal d'efectuar una tasca de recerca universitària. Atès que el treball tindria una durada d'uns dos anys, el senyor G. va decidir que l'acompanyés la seva família –esposa i dos fills–.

Si bé l'interessat ja es trobava a Catalunya, la seva família no hi podia venir fins que l'Administració espanyola li lliurés el permís de residència com a estudiant, document que permetria a la seva muller obtenir el pertinent visat.

Atès que aquest tràmit es demorava, l'interessat va sol·licitar la intervenció del Síndic de Greuges.

El Síndic, interessat davant el Govern Civil de Barcelona per l'expedient del senyor G., pogué saber que el promotor ja podia passar a retirar de la dependència de l'Oficina d'Estrangers del Govern Civil de Barcelona la targeta d'estudiant, amb la qual cosa consideràrem resolta la seva situació, que s'havia tramitat en un termini certament breu.

Queixa núm. 1203/94

Revocació d'ordre d'expulsió

El ciutadà espanyol senyor A. va sol·licitar la intervenció del Síndic de Greuges per tal que es revoqués l'ordre d'expulsió decretada a una ciutadana de nacionalitat peruana.

De la documentació aportada se'n seguia que l'esmentada ciutadana es va acollir al contingent de l'any 1993 a fi d'obtenir el permís de treball i residència preceptiu; aquesta petició rebé informe favorable de la Direcció Provincial de Barcelona del Ministeri de Treball i Seguretat Social. A partir d'aquí, la interessada s'havia de desplaçar al país d'origen a recollir el corresponent visat. Abans d'iniciar el viatge, va sol·licitar la revocació del Decret d'expulsió que li havia estat incoat uns mesos abans. En retornar del seu país, no li fou permès l'accés al territori espanyol, en virtut del decret d'expulsió esmentat, i va ser retornada al país d'origen.

El Síndic, davant la imminent prescripció del visat d'entrada al territori espanyol, es va adreçar al Govern Civil,

que, ateses les circumstàncies que concorrien en la interessada i el dictamen favorable a la concessió del permís de treball i residència, va revocar l'esmentada ordre d'expulsió, de manera que la interessada va poder retornar al territori espanyol.

5. Forces de Seguretat de l'Estat

En aquest epígraf incloem les queixes que els ciutadans ens han adreçat manifestant la seva disconformitat amb l'actuació dels membres dels cossos i forces de seguretat de l'Estat, Guàrdia Civil, Cos de Policia Nacional, Mossos d'Esquadra i membres de la Policia Local.

Davant d'aquestes queixes, el Síndic de Greuges, en virtut de les seves competències legals, ha de procedir a donar-ne trasllat al Defensor del Poble quan les suposades vulneracions de drets són atribuïdes a membres de la Guàrdia Civil o la Policía Nacional i és competent per investigar l'actuació dels Mossos d'Esquadra o bé de les policies Locals.

El contingut de quasi tots els escrits de queixa rebuts pel Síndic denuncien una actitud prepotent dels membres de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, i això es tradueix en opinió dels ciutadans en pràctiques policíaques abusives.

Els escrits de queixa solen ser presentats pels ciutadans que han estat detinguts per la policia, i normalment l'actuació abusiva sol concretar-se en retards a poder trucar a un familiar, manca de subministrament d'aliments durant les primeres hores de la detenció, permanència amb altres detinguts suposadament perillosos o altament agressius *(vegeu queixa núm. 369/94)*.

Dintre d'aquest ventall de possibilitats, i malgrat que els ciutadans puguin reconèixer la manca de mitjans amb què compta la policia (manca de cel·les), el que els ciutadans no comparteixen són les actituds dels membres dels cossos de policia, que identifiquen amb actituds d'abús d'autoritat (vegeu queixa núm. 1447/93).

Un altre aspecte que es denuncia són els maltractaments físics. El percentatge d'aquestes queixes és molt petit; normalment, els ciutadans que en presenten ja han denunciat prèviament el fet davant els òrgans judicials que han d'esbrinar les responsabilitats penals dels funcionaris actuants i sancionar-les si efectivament s'han produït les esmentades agressions.

El Síndic de Greuges, davant les queixes que denuncien abusos de la policia, quan es tracta de membres de Policia Local o dels Mossos d'Esquadra sol·licita una informació a l'Alcalde corresponent o bé al Departament de Governació.

Un cop esbrinats els fets en funció de les informacions d'ambdues parts, el Síndic emet la corresponent resolució. En el cas que s'arribi a la conclusió que l'actuació denunciada ha estat irregular, s'insta l'Administració a adoptar les mesures sancionadores previstes a l'ordenament. S'ha d'assenyalar, però, que per al Síndic és difícil de desvirtuar les conclusions de la informació reservada administrativa, tant si confirmen com si neguen els fets de la denúncia, si no practica per ell mateix una mena d'informació reservada paral·lela.

No obstant això, encara que es consideri que l'actuació dels membres dels cossos de seguretat no han vulnerat els drets constitucionals dels ciutadans, el Síndic de Greuges sempre recorda a l'Administració la necessitat d'imbuir entre aquests funcionaris l'obligació de respectar els drets, l'honor i la dignitat dels ciutadans, com ho preceptua l'article 5 de la Llei Orgànica 2/1986, de 14 de març, de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

És bàsic que els ciutadans puguin confiar en els servidors públics encarregats de la seva seguretat, ben entès que per lluitar contra la delinqüència i la inseguretat ciutadana és fonamental que els ciutadans dipositin la confiança en aquests funcionaris que, d'altra banda, tenen confiada una tasca difícil i sovint arriscada.

Queixa núm. 369/94

Suposats maltractaments per part de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat

Un grup de ciutadans van adreçar-se per escrit al Síndic de Greuges denunciant maltractaments i vexacions per part de la Policia Nacional i els Mossos d'Esquadra arran d'haver estats detinguts després d'una manifestació a Barcelona.

Atès que en el cas van participar forces de la Policia Nacional i del Mossos d'Esquadra, el Síndic de Greuges va sol·licitar el preceptiu informe al Departament de Governació per esbrinar la participació dels Mossos d'Esquadra en els fets en qüestió.

En relació amb l'actuació dels membres del Cos de Policia Nacional, de conformitat amb la vigent distribució de competències entre el Síndic de Greuges i el Defensor del Pueblo, es va donar trasllat de la queixa a aquesta Institució per tal que iniciés els tràmits pertinents davant el Ministeri de l'Interior.

Respecte a l'actuació del Mossos d'Esquadra, el Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya traslladà al Síndic l'informe de la Direcció General de Seguretat Ciutadana, en el qual es detallava la cronologia dels fets i actuació dels Mossos d'Esquadra amb els detinguts, en la seva caserna, fins al trasllat al jutjat. Amb posterioritat als fets, es va consultar al jutjat si els detinguts havien manifestat o denunciat maltractaments o vexacions. Aquesta consulta va tenir una resposta en sentit negatiu.

En conseqüència, el Síndic va donar per finalitzada la seva actuació, si bé recordà al Departament de Governació la necessitat d'imbuir en els mossos d'esquadra l'obligació de vetllar per la vida i la integritat física de les persones detingudes o sota custòdia, i respectar-ne els drets, l'honor i la dignitat, tal com preceptua l'article 11, quart b) de la Llei 10/1994 d'11 de juliol de la Policia de la Generalitat.

Quant a la tramitació de la queixa per part del Defensor del Poble, el Síndic està pendent de la corresponent resolució.

Queixa núm. 1447/93
Millorar la convivència entre veïns

Amb data 23 de juliol de 1993, el Síndic va tenir una entrevista amb representants de la Coordinadora de Veïns del Casc Antic de Barcelona, que volien posar en coneixement d'aquesta Institució les condicions de vida que afecten els ciutadans que viuen en aquell barri i recaptar dels poders públics i l'administració competent l'adopció de les mesures que permetin una convivència digna en el districte en qüestió.

Si bé la llista i entitat dels problemes exposats al Síndic va ser considerable, vam considerar que mereixia especial atenció la qüestió de seguretat ciutadana, greument pertorbada, segons els compareixents, pel tràfic de droga i la manca de netedat al barri.

El Síndic de Greuges va considerar necessari posar-se en contacte amb el fiscal assignat a Ciutat Vella, per tal de transmetre-li la preocupació dels ciutadans pel que fa al progressiu tràfic i consum de drogues en certs punts de Ciutat Vella i a les nefastes conseqüències que se'n deriven, tant per als veïns com per als mateixos consumidors d'estupefacients.

Igualment, vam exposar al fiscal el descoratjament dels veïns per la suposada manca d'efectivitat dels membres del cossos de seguretat de l'Estat, que no actuen amb la suficient diligència i contundència davant les seves denúncies. El fiscal comunicà al Síndic que s'havien fet escorcolls en determinats pisos, i també seguiments personals, sense que d'aquestes actuacions s'haguessin obtingut indicis suficients per poder obrir les corresponents diligències judicials. Tanmateix, el fiscal va manifestar que se seguiria investigant per tal d'eradicar la problemàtica de la droga a Ciutat Vella.

Les gestions iniciades pel Síndic el mes de setembre de 1993 es van perllongar fins al primer trimestre de l'any 1994, atesa la complexitat de l'afer.

Quant a la deficiència de la neteja diària del barri, vam sol·licitar al regidor de Ciutat Vella que ens informés sobre la periodicitat i el tipus de neteja que s'efectua en el barri, especialment al carrer dels Metges, la replaceta del Pou de la Figuereta, el solar del carrer de les Cortines i els carrers de Monec i Jaume Giralt.

En aquest cas, la Regidoria ens va informar, entre altres coses, que al nucli antic, als matins s'hi fa una escombrada manual, i a la nit, dues de mixtes, tres de manuals i una esbandida manual (durant una setmana). Com a mesura de suport, cada dia s'hi recullen les bosses i trastos vells, i a la nit, les bosses. Així mateix, la recollida de mobles hi té lloc el dia 21 de cada mes.

És important remarcar que aquesta és l'única zona de Barcelona on es fan aquest treballs intensius.

Davant aquestes informacions, i atès que els estaments als quals ens havíem adreçat van palesar el seu interès i les iniciatives empreses per corregir les possibles deficiències existents al barri, vam notificar als interessats les respostes de l'Administració, sens perjudici de tornar a intervenir en l'afer si algun esdeveniment futur ho aconsella.

6. Qüestions relatives al procediment administratiu

En matèria de procediment administratiu, podem dividir les queixes en dos apartats clarament diferenciats. El primer inclouria les queixes que afecten el procediment administratiu comú i, el segon, les relatives a procediments administratius específicament regulats.

S'inclouen en l'apartat primer, les queixes que afecten els drets dels administrats en el procediment administratiu general. La Llei 30/1992, de Règim Jurídic de l'Administració Pública i Procediment Administratiu Comú, recull els drets dels ciutadans en la seva condició d'administrats. Entre aquests drets trobem els que s'exerceixen en el marc d'un procediment administratiu, drets d'altra banda ja reconeguts, en bona mesura, en la normativa anterior, substancialment la Llei de Procediment Administratiu de 1958.

Algunes de les queixes comporten un no reconeixement del dret al tràmit d'audiència i vista de l'expedient, que la normativa reconeix als interessats. El Síndic va haver de recordar a les administracions actuants que la falta del tràmit d'audiència i vista de l'expedient, a més de comportar la vulneració d'un dret, col·loca l'interessat en una situació de indefensió *(vegeu queixa núm. 1494/92)*.

En altres ocasions el que s'ha denunciat davant aquesta Institució ha estat el desconeixement del dret d'informació reconegut als ciutadans. Malgrat que la Llei 30/1992 reconeix entre els drets dels ciutadans el dret a l'accés als arxius i als registres públics, si bé amb determinades limitacions, aquest dret és sovint ignorat per les administracions públiques, que no donen resposta a les sol·licituds d'informació que els adrecen els ciutadans, fins i tot en supòsits en què la sol·licitud és prou concreta perquè no afecti negativament al funcionament de la dependència administrativa *(vegeu queixa núm. 78/93)*.

En el segon apartat s'inclouen les queixes relatives a diversos procediments, com ara el procediment d'expropiació. Aquest any, igual que l'any anterior, s'han presentat queixes que afecten bàsicament la determinació i el pagament del preu just *(vegeu queixa núm. 778/93)*; però les principals irregularitats detectades no afecten només aquesta fase del procediment, sinó que han estat nombroses les que denuncien una lentitud no justificada en la tramitació per part de les diferents administracions públiques dels expedients d'expropiació *(vegeu queixes núms. 1660/93 i 2256/93)*.

També incloem en aquest apartat les queixes que afecten la tramitació d'expedients sancionadors. En relació amb aquests expedients s'ha detectat una manca d'equitat de les Administracions a l'hora d'imposar sancions per conductes que, si bé la normativa tipifica d'infraccions, solen anar associades a circumstàncies que el Síndic considerà, i així

ho manifesta davant les administracions competents, que han de comportar una valoració dels fets que faci que els seus autors no siguin considerats mereixedors d'una sanció *(vegeu queixes núms. 538/94 i 1262/93)*

Durant aquest any 1994 s'han plantejat, també, diverses queixes relacionades amb el desconhort sobtat que han experimentat persones i famílies que, a l'hora d'anar als cementiris a visitar els seus difunts, s'han trobat amb les sepultures buides i sense làpida. L'Institut de Serveis Funeraris de l'Ajuntament de Barcelona ha justificat la seva actuació en la circumstància que, des de feia més de vint anys, no es pagaven les despeses de conservació, havent-se reclamat diverses vegades el seu import, sense cap resultat, a la persona que figurava com a titular, mitjançant notificacions personals i publicació d'edictes al Butlletí de la Província i a la premsa.

La majoria d'aquests expedients està encara en tramitació, però el Síndic de Greuges ha recomanat ja a l'Institut de Serveis Funeraris que procuri, atesa l'especial i delicada naturalesa d'aquest tema, adoptar la màxima cura en el moment de realitzar les notificacions personals prèvies, intentant averiguar els actuals domicilis dels titulars o dels seus successors i portar al dia, al mateix temps, el registre de titulars, amb indicació correcta dels seus domicilis. S'ha aconsellat, també, una major publicitat d'aquestes notificacions prèvies, per tal d'evitar l'increment d'aquests lamentables casos.

El procediment té una projecció horitzontal sobre l'activitat administrativa, de tal manera que les qüestions procedimentals, abasten tots els àmbits de l'actuar de les administracions públiques. És per això que en diversos capítols d'aquest Informe comentem queixes que tenen un punt de connexió procedimental.

EL procediment ha estat concebut com una garantia de la legalitat i de l'encert de la decisió, i això últim és ignorat, a vegades, per alguns gestors que contraposen, fal·laçment, legalitat i eficàcia, com si la legalitat fos una mera trava que dificulta, quan no impossibilita, l'acció eficaç.

La relació entre el procediment –la forma– i el fons de la resolució és tan íntima que una vulneració greu del primer es comunica al segon. Els ciutadans sovint es queixen de l'omissió d'un tràmit, l'audiència i vista a l'expedient, per exemple, no per ella mateixa sinó perquè entenen que ha provocat una resolució contrària a les seves pretensions *(vegeu en aquesta mateixa secció, la queixa ja comentada, núm. 1319/93 sobre tramitació d'expedients disciplinaris per faltes lleus,)*.

La infracció de procediment més comunament invocada pels ciutadans és la manca de resposta a les seves sol·licituds. Com hem dit altres vegades, el ciutadà prefereix rebre una resposta negativa a la seva pretensió que no pas el silenci *(vegeu queixes núm. 703/94 –secció 4, sanitat i consum– sobre drets dels malalts atesos en centres sanitaris i núm. 2205/93 –secció 5, pensions i treball– en relació a una petició de reingrés al servei actiu en aplicació de la normativa d'amnistia)*. Els ciutadans atribueixen el silenci com a resposta, lògicament, a manca d'interès o desídia, fins i tot en casos en què posteriorment es demostra que l'Administració actuà amb diligència *(vegeu queixa núm. 1476/93, sobre l'estat de conservació d'unes sepultures del cementiri de Montjuïc)*.

La irregularitat en el procediment priva de validesa, i per tant d'eficàcia, la resolució. Quan hem d'assenyalar aquesta circumstància, la nostra crítica subjacent a l'Administració que hi va intervenir té sovint una doble dimensió. D'una banda per haver vulnerat o desconegut el dret d'un ciutadà; d'un altra, per haver fet inviable la realització de l'interès públic, la satisfacció del qual és l'única justificació de l'existència de l'Administració Pública; així, per exemple, si la conducta d'un alumne que ha alterat greument la convivència de la comunitat educativa ha de restar impune per haver-se comès infraccions en el procediment sancionador, ho advertim tant per fer valer el dret al procediment de l'interessat com per procurar que la convivència pugui ser defensada eficaçment, si fos el cas i com a últim recurs, amb mesures sancionadores *(vegeu en l'apartat núm.11 –Recomanacions i suggeriments de caràcter general– la queixa 1037/94, relativa a tramitació d'un expedient sancionador a un alumne d'un centre docent)*.

El fet que l'Administració ordeni la seva activitat a la satisfacció de l'interès general, justifica els privilegis l'ordenament li concedeix en relació amb els particulars, entre altres el d'executivitat de les seves decisions; però aquest privilegi és limitat i la seva aplicació s'afebleix en la mesura que es potencien els drets individuals dels ciutadans que s'hi relacionen. La tensió entre llibertat i autoritat que reflecteix les relacions entre els individus i la societat organitzada, representada per l'Administració, assoleix nous equilibris *(vegeu, en aquest sentit, la queixa núm. 1197/94 –secció 11, Recomanacions i suggeriments de caràcter general– en relació a l'executivitat dels actes administratius a propòsit de la tramitació de beques universitàries)*.

La resistència de l'Administració a suspendre l'efectivitat immediata de les resolucions pròpies contrasta, a vegades, amb la parsimònia amb què emprèn l'execució de les decisions dels altres que l'obliguen *(vegeu queixa núm. 269/94 relativa a la denegació d'una llicència provisional)*.

L'Administració no sols ha de perseguir l'interès general, sinó que ha de procurar assolir-lo eficaçment i és per això que fa una recerca constant de sistemes organitzatius i de tècniques de gestió per usar òptimament els recursos de què disposa. L'organització i la gestió privades són, amb freqüència, la font d'inspiració de reformes administratives que donen lloc al que hom anomenà la fugida del dret administratiu per part de les administracions públiques.

Res no tenim a objectar, ben al contrari, a tot allò que redundi en un ús més racional i eficient dels recursos humans i materials confiats a l'Administració per tal d'aconseguir una millor satisfacció de l'interès general. Ara bé, a l'hora de fer canvis no ens hem de deixar endur per modes o per afirmacions que, per repetides, esdevenen llocs comuns no qüestionats, com ara, «l'Administració està sobredimensio-

nada; cal privatitzar; cal desregular...,» afirmacions totes elles que imputades a unes administracions o uns àmbits concrets, poden ser exactes; però que referides a uns altres poden no ser-ho i que, en cas d'aplicar-se, perjudicar l'interès general que pretén defensar.

En aquesta línia de defugir plantejaments que, per massa generals, esdevenen simplificacions inexactes de la realitat, cal no perdre de vista que el que objectivament és una falca que minva l'eficàcia –per exemple, determinats tràmits per contractar–, és alhora la contrapartida a un seguit de privilegis: disposició de recursos públics, potestat expropiatòria, etc., i que treure les traves i mantenir els privilegis suposa crear un nou equilibri que ha de ser jutjat des dels valors que informen el nostre ordenament (llibertat, justícia, igualtat, etc.) i les seves concrecions en un seguit de drets dels ciutadans i correlatives obligacions dels poders públics. El Síndic ja va manifestar, fa temps, la seva preocupació sobre aquesta qüestió *(vegeu l'Informe al Parlament de 1989, BOPC núm 149, de 29 de març de 1990, pàgs. 9504 i 9505)*; enguany, algunes queixes *(vegeu-ne com a exemple la núm. 483/94)* ens han mogut a insistir-hi i a programar com una prioritat per a 1995, l'anàlisi d'aquesta qüestió.

Queixa núm. 1494/92

Obligatorietat del tràmit de vista i audiència als interessats

El Consorci d'Hospitals de Barcelona va convocar un concurs de mèrits per a la provisió de quatre places de Tècnic Superior de Medicina i Cirurgia, en règim de contractació laboral, per al Servei Coordinador d'Urgències de Barcelona (SCUB.061).

Exposada al públic la decisió del tribunal qualificador, un grup de metges exclosos va presentar escrit demanant vista de l'expedient, per tal de presentar la corresponent impugnació. No havent rebut resposta a la seva sol·licitud, els interessats van acudir, en queixa, al Síndic de Greuges.

Sol·licitada pel Síndic de Greuges la pertinent informació, el Consorci d'Hospitals de Barcelona va manifestar que havia considerat l'escrit presentat com a reclamació, que havia desestimat per silenci administratiu.

El Síndic de Greuges va recordar que l'escrit demanava, simplement, la vista prèvia de l'expedient, amb suspensió del tràmit, per preparar després una possible reclamació; que la denegació presumpta no exclou el deure de l'Administració de dictar una resolució expressa i que la falta de vista i audiència havia ocasionat, sens dubte, una situació d'indefensió als interessats. Aconsellàrem, doncs, que es dictés una resolució expressa concedint el tràmit sol·licitat.

El Consorci d'Hospitals de Barcelona va acceptar aquest criteri i comunicà, al cap d'un temps, que ja havia notificat als reclamants el corresponent termini de vista i audiència.

Queixa núm. 78/93

El dret del ciutadà a la informació

El senyor R. s'adreçà per escrit al Síndic per exposar-li que havia demanat a l'Ajuntament de Cornellà una informació relativa a la senyalització viària en una determinada cruïlla d'aquella població, ja que hi havia patit un accident de circulació i li interessava a l'efecte que s'establissin les responsabilitats pertinents, en el seu moment.

Veient que, en la resposta, l'Ajuntament no li podia facilitar la informació requerida per tal com la Guàrdia Urbana no havia intervingut en l'accident en qüestió, va reiterar la petició, però sense obtenir-ne cap resposta.

Atès l'objecte d'aquesta queixa, va ser admesa a tràmit i vam demanar a l'Alcaldia de Cornellà de Llobregat que ens informés sobre aquest particular.

Poc temps després rebérem l'informe, el qual indicava que en no haver-hi hagut intervenció municipal de cap agent a l'accident, no es podia precisar la senyalització existent. Únicament constava en els arxius municipals que l'octubre de 1991 es va realitzar la instal·lació del senyal en el lloc interessat.

D'altra banda, se'ns participava que quan es van transferir les competències a la Guàrdia Urbana, l'any 1989, no es va rebre cap tipus d'inventari de la senyalització.

Atenent, doncs, aquestes circumstàncies, el Síndic va formular una resolució sobre aquest assumpte amb les consideracions següents:

En primer lloc, comprenia que si el dia de l'accident no va haver-hi intervenció de la Guàrdia Urbana no es podia certificar la senyalització existent, ni les condicions de la calçada, així com tampoc amb exactitud si els senyals instal·lats registraven danys o fins i tot havien desaparegut.

També admetia, quant a la transferència de competències a la Guàrdia Urbana, que s'hagués produït sense inventari de la senyalització, ja que resultava extremadament difícil precisar si es tractava de nova senyalització o d'una renovació de la ja existent.

No obstant això, va considerar que aquests pal·liatius no eximien aquella administració local de contestar de nou expressament a l'interessat, fent-li avinent la data en què es va instal·lar el senyal en qüestió en aquell indret, tot i que no es podia precisar més sobre aquest assumpte.

D'altra banda, va considerar que en el cas que l'interessat volgués deduir responsabilitats davant la jurisdicció ordinària, ja seria l'autoritat judicial competent qui les determinaria.

Per tot això, el Síndic va recordar a aquell Ajuntament el deure de donar resposta a la instància interessada en el termes indicats.

L'Alcaldia, amb posterioritat, va comunicar-nos l'acceptació de les nostres consideracions i que, per tant, notificava la informació sol·licitada al promotor de la queixa, donant-nos compte documental d'aquest tràmit.

Queixa núm. 778/93

Manca de pagament de la indemnització d'una expropiació

El senyor B. sol·licità la intervenció del Síndic de Greuges davant l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, que, havent iniciat un procediment d'expropiació de les concessions d'un mercat de fruita i verdura, i havent estat ja fixat pel Jurat Provincial d'Expropiacions el preu relatiu a la totalitat de les concessions –preu que no ha estat impugnat per l'Ajuntament–, no ha efectuat el pagament malgrat haver-se-li reclamat.

El Síndic recordà a l'Ajuntament el deure de pagar als concessionaris la quantitat fixada pel Jurat Provincial com a preu just, de conformitat amb l'article 48 de la Llei d'Expropiació Forçosa.

En resposta a la consideració formulada, l'Ajuntament ens informà que amb posterioritat al requeriment ja havia començat el procés de signar les actes de mutu acord per les quals es fa efectiu el pagament de la quantitat establerta pel Jurat Provincial més els interessos de demora corresponents.

Queixa núm. 1660/93

Lentitud en la tramitació d'un expedient d'expropiació

El senyor M. denuncià la dilació en la tramitació d'un expedient d'expropiació iniciat per l'Ajuntament de Barcelona l'any 1986. En el moment de presentar l'escrit de queixa, l'any 1993, l'expedient es trobava pendent de determinació del preu just. Havent-se presentat full d'apreuament, l'Ajuntament de Barcelona no ha acceptat ni rebutjat la valoració del propietaris en el termini de 20 dies que estableix la Llei d'Expropiació Forçosa.

En resposta a la sol·licitud d'informe del Síndic, formulada el setembre de 1993 i reiterada el 8 de març de 1994, l'Ajuntament indicà que davant la impossibilitat d'arribar a un acord per a la determinació de l'apreuament de la finca en tràmit d'avinença, l'expedient havia estat tramès el dia 1 de març de 1994 al Jutjat Provincial d'Expropiació.

A la vista dels fets i els antecedents exposats, el Síndic considera excessiva la dilació en la tramitació de l'expedient, dilació que, a més, no havia quedat justificada.

Queixa núm. 2256/93

Expedient expropiatori paralitzat, amb ocupació terrenys

La propietària d'uns terrenys de Mollet del Vallès es queixà al Síndic que l'Ajuntament d'aquesta població havia iniciat un expedient per expropiar-los-hi, però l'expedient estava paralitzat des de feia més d'un any i els terrenys, malgrat aquesta paralització, eren ocupats per l'Ajuntament, que els destinava a la celebració d'un mercat setmanal.

Exposada aquesta queixa pel Síndic de Greuges a l'Ajuntament, tot demanant la corresponent informació, l'Alcaldessa de Mollet del Vallès va comunicar a la Institució que l'expedient seria tramès pròximament al Jurat Provincial d'Expropiació, donada la falta d'acord en la valoració de la finca afectada, i comunicà així mateix que ja havia donat les ordres oportunes per tal que cessés l'ocupació dels terrenys.

Transcorreguts més de vuit mesos des d'aquesta comunicació municipal, la propietària afectada ha posat en coneixement del Síndic de Greuges que no ha rebut encara cap notícia de la remissió de l'expedient al Jurat Provincial i que la finca de què és propietària continua essent ocupada per les instal·lacions del mercat setmanal. Això portà el Síndic de Greuges a reprendre la corresponent actuació, informant i acreditant ara l'Ajuntament que l'expedient ja s'havia tramès al Jurat Provincial d'Expropiació i manifestant que, si bé era cert que encara es produïa una ocupació parcial del terreny, era previst que el gener de 1995 es solucionés definitivament aquest assumpte.

Queixa núm. 538/94

Motius d'equitat en aplicació d'una sanció

La Direcció General de Transport del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya va imposar a la propietària d'un taxi del Masnou una sanció de 50.000 pessetes per haver admès un viatger fora del terme municipal al qual estava limitada la corresponent llicència.

En la tramitació de l'expedient sancionador, la interessada va al·legar que el viatger era una persona malalta, que necessitava assistència hospitalària periòdica i que no havia trobat cap altre vehicle. Aquestes circumstàncies no van ser tingudes en compte en el moment d'imposar l'esmentada sanció.

Demanada pel Síndic de Greuges la corresponent informació mentre la resolució del recurs interposat per la interessada encara estava pendent, la Institució va suggerir que, per motius d'equitat, es tinguessin en compte les mencionades circumstàncies, malgrat considerar formalment correcta l'actuació sancionadora.

El conseller de Política Territorial i Obres Públiques va acceptar aquest suggeriment i, en el moment de resoldre el recurs interposat, va anul·lar la sanció pecuniària, que substituí per una advertència personal.

Queixa núm. 1262/93

Títol vàlid per a l'accés a un mitjà de transport públic

La senyora N. va recórrer al Síndic de Greuges a causa del seu desacord amb la sanció imposada pel Ferrocarril Metropolità de Barcelona perquè anava pel recinte del ferrocarril sense el bitllet corresponent, si bé va presentar a l'inspector una fotocòpia de la «targeta rosa» i del DNI.

Sol·licitat informe a l'empresa pública esmentada, se'ns indicà que no es considera document vàlid una fotocòpia de la «targeta rosa», ja que pot ser objecte de manipulació.

El Síndic considerà que ateses les circumstàncies personals evidents (edat) de la senyora N. la interpretació del Ferrocarril havia estat excessivament estricta en imposar-li la sanció. Aquella entitat, doncs, reconsiderà la seva decisió inicial i procedí a anul·lar la sanció.

Queixa núm. 1476/93

L'estat de conservació d'unes sepultures del cementiri de Montjuïc

Una ciutadana de Barcelona exposà al Síndic de Greuges que, com a propietària d'uns nínxols al cementiri de Montjuïc, al corrent de les taxes de conservació respectives, s'havia adreçat per escrit a l'Institut Municipal de Serveis Funeraris per denunciar l'estat en què es trobaven les seves sepultures, però no n'havia obtingut resposta. Per aquesta raó considerava que se li havia produït un greuge, donat el temps transcorregut, i en conseqüència, demanava la nostra intervenció davant la impossibilitat de defensar-se.

Un cop examinades les circumstàncies del cas, la queixa va ser admesa a tràmit i, per tant es va sol·licitar a l'Ajuntament de Barcelona un informe sobre aquesta qüestió.

L'administració municipal va participar-nos que els nínxols propietat de la interessada estaven situats en una zona del cementiri en la qual s'havien iniciat obres de millora de la xarxa d'aigua corrent.

Així mateix, pel que fa a unes peces de granit que la interessada havia fet col·locar a les sepultures –fet també denunciat–, l'Ajuntament considerava que probablement havien estat robades, però que, atesos els inconvenients causats per la durada de les obres, tan bon punt les obres acabessin, serien reposades per compte de l'Institut Municipal de Serveis Funeraris. L'informe acabava indicant que mentrestant s'hi faria un arrebossat, la qual cosa seria suficient per evitar l'entrada d'aigua i l'aglomeració de deixalles en aquell indret.

Atenent, doncs, al contingut de l'informe, ens vam posar en contacte telefònic amb la interessada per informar-la de la posició de l'Ajuntament de Barcelona i el seu Institut de Serveis Funeraris. Pocs dies després, el Síndic va rebre una carta en què la mateixa afectada l'informava que havia anat al cementiri a comprovar-ho i que estava conforme amb les obres que s'havien efectuat.

Tot seguit notificàrem a l'Ajuntament de Barcelona que amb això donàvem per tancades aquestes actuacions i arxivàvem l'expedient corresponent.

Queixa núm. 269/94

Denegació de llicència provisional

Una companyia mercantil de Barcelona va sol·licitar a l'Ajuntament de la ciutat, l'any 1989, llicència provisional per a l'activitat d'inspecció tècnica de vehicles. La llicència va ser denegada pel Districte municipal de Sant Martí, òrgan competent, substancialment a causa de l'existència d'un projecte urbanístic en tramitació que, una vegada aprovat, impediria l'esmentat ús.

Interposat per l'empresa interessada un recurs contenciós administratiu contra aquesta denegació, la Sala corresponent del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en data 5 de març de 1992, va dictar sentència en la qual, després de fer referència expressa a «la lentitud que aqueja frecuentemente a la ejecución del planeamiento» i de qualificar les llicències provisionals de «un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos», manifestant també que aquestes llicències, com la sol·licitada, «se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público» i que «existen casos en que resulta viable la autorización de obras o usos que no se acomodan a lo previsto en el plan», va estimar el recurs contenciós i anul·là els actes municipals denegatoris de la llicència, «declarando la procedencia de continuar el trámite procedimental de rigor correspondiente a las solicitudes de licencia provisional».

Ja dictada aquesta sentència, el Districte de Sant Martí va deixar transcórrer cinc mesos, fins que el 5 d'agost de 1992 disposà continuar, en execució de la sentència, el procediment incoat per la sol·licitud de llicència, i requerí la societat interessada a aportar el pertinent document de renúncia a tot dret indemnitzatori.

Sorgides posteriorment diverses dificultats, aquest document de renúncia va quedar definitivament inscrit en el Registre de la Propietat, tal com exigia la Llei del Sòl, el mes de desembre de 1992.

A partir d'aquest moment va tornar a paralitzar-se la tramitació de l'expedient, malgrat les gestions i peticions innombrables de la societat sol·licitant. Aquesta societat, finalment, va plantejar la qüestió al Síndic de Greuges, el dia 11 de febrer de 1994.

Sol·licitada pel Síndic la corresponent informació a l'Ajuntament de Barcelona, el regidor president del Districte de Sant Martí va manifestar per escrit, el dia 25 d'abril de 1994, que l'expedient estava pendent de l'informe dels serveis municipals de planejament per tal de determinar la possible incidència de l'aprovació definitiva del Pla Especial. El Síndic va recordar a l'Ajuntament de Barcelona els pronunciaments de l'esmentada sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i la necessitat i obligatorietat de complir-la, considerant que els tràmits de l'expedient ja es podien donar per acabats, per la qual cosa era obligada la concessió de la llicència provisional sol·licitada feia tant de temps.

El Districte de Sant Martí no va compartir aquest criteri i el 13 de juliol de 1994 denegà finalment la llicència provisional, pel fet que el Pla Especial d'assignació d'ús, aprovat definitivament per la Comissió d'Urbanisme de Barcelona el 15 d'octubre de 1992, declarava afectada d'equipaments la finca de referència i preveia d'expropiar-la dins el primer bienni a comptar des de l'aprovació definitiva.

El Síndic de Greuges, tan bon punt conegué aquesta denegació i tenint en compte que en aquell moment ja havia transcorregut l'esmentat bienni sense que haguessin començat ni els tràmits de l'expropiació prevista, recordà novament a l'Ajuntament de Barcelona, per escrit del 17 de novembre de 1994, que si no es demostrava fefaentment la immediatesa de l'execució del planejament, resultava encara obligada la concessió de la llicència provisional, d'acord amb les disposicions legals i la sentència esmentada, i féu constar així mateix que la invocació municipal d'aquesta suposada immediatesa havia originat la injustificada manca de concessió de la llicència durant quasi cinc anys.

L'Ajuntament de Barcelona respongué que la denegació de la llicència es justificava per la necessitat de disposar al més aviat possible dels equipaments previstos en el planejament, tot considerant que no hi havia hagut dilació administrativa en el compliment de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Atesa aquesta actitud municipal, el Síndic de Greuges va decidir arxivar l'expedient, i l'empresa interessada va interposar un nou recurs contenciós administratiu contra la denegació de la llicència.

Queixa núm. 483/94

Les empreses públiques queden, en certs aspectes, subjectes al dret administratiu

L'empresa pública Administració, Promoció i Gestió, S.A. (ADIGSA), dependent del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, gestionava, per compte de l'Institut Català del Sòl, la construcció d'un aparcament a Terrassa.

Un ciutadà es va dirigir per escrit a l'esmentada empresa denunciant possibles irregularitats en l'adjudicació de les obres a favor de l'Empresa Societat Catalana d'Aparcaments, S.A. ADIGSA li respongué que no prenia en consideració aquestes denúncies ni entrava a comentar els fets denunciats, ja que no es considerava subjecta a les normes del dret administratiu, vist que les seves actuacions es regien exclusivament per les normes del dret privat.

Sol·licitada pel Síndic de Greuges la corresponent informació i confirmada pel Conseller de Benestar Social la posició d'ADIGSA, el Síndic de Greuges li va recordar que aquesta societat es pot considerar subjecta, en certs aspectes, a la Llei de Contractes de l'Estat, d'acord amb el que preveu la disposició transitòria segona d'aquesta Llei i que, per tant, està obligada a atendre expressament les sol·licituds i al·legacions dels ciutadans.

El Conseller de Benestar Social, malgrat manifestar que no compartia íntegrament aquest criteri, va comunicar que ADIGSA donaria resposta expressa a les al·legacions formulades pel ciutadà denunciant.

Queixa núm. 1637/94

Petició de desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia en relació amb la iniciativa legislativa popular

La Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya (CONFAVC) es va adreçar al Síndic per fer-li palesa la seva preocupació davant el no desenvolupament de la previsió de l'article 32.6 de l'Estatut d'Autonomia, de regular la iniciativa legislativa popular, i li va demanar que actués com a mitjancer; simultàniament, la CONFAVC va adreçar aquesta mateixa petició al President del Parlament.

El Síndic va fer avinent a la CONFAVC que la missió de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans, que té confiada, s'articula mitjançant la supervisió de l'Administració Pública, i que el Parlament, que no forma part de l'Administració Pública, no és objecte de control per part del Síndic, excepte en el cas que exerceixi la funció d'administrar, que es desenvolupa a l'entorn de les relacions de personal, de contractació i patrimonials.

No obstant això, es va comunicar, també, que en l'Informe anual al Parlament es donaria compte de la petició formulada, cosa que el Síndic compleix amb aquesta referència. Com el Parlament ja sap, la Mesa, en sessió tinguda el dia 7 de febrer de 1995, ha admès a tràmit la Proposició de llei de la iniciativa legislativa popular, elaborada per la Ponència de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local i ha acordat que sigui tramitada pel procediment d'urgència.

SECCIÓ 2: ORDENACIÓ DEL TERRITORI

I. INTRODUCCIÓ

L'urbanisme, el medi ambient i la política en matèria d'habitatge són els tres punts cabdals de l'ordenació del territori, àrea en la qual s'han atès 48 visites, resolt 36 consultes i rebut 220 queixes *(vegeu la presentació de l'Informe en relació amb la classificació d'actuacions)*. La utilització del sòl ha de respondre a un programa director que prevegi les necessitats de la població, tant en relació amb l'habitatge com amb la protecció del medi ambient per tal de millorar la qualitat de vida dels ciutadans.

Pel que fa a la política d'habitatge, el Síndic de Greuges ha tornat a assenyalar la conveniència d'invertir esforços i diners en la rehabilitació i conservació dels habitatges existents. Es tracta d'evitar els futurs problemes que pot plantejar un parc immobiliari envellit. L'Administració té al seu abast un ventall de mesures per compel·lir els propietaris a tenir cura, no tan sols dels seus pisos, sinó també del conjunt dels elements comuns que integren els edificis on es troben situats.

Quant a l'urbanisme, els plans responen a un criteri d'ordenació del territori que pot resultar ineficaç si a la pràctica s'incompleixen les normes urbanístiques. L'Administració té unes competències en matèria de disciplina urbanística que ha d'exercir per evitar situacions de fet contràries al model que inspira el planejament urbanístic.

Finalment, en relació amb el medi ambient, cal recordar que tots tenim el dret a gaudir d'un medi adequat al desenvolupament de la persona, però tant com el deure de conservar-lo, i els poders públics han de vetllar per un ús racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi natural.

El Síndic de Greuges ha constatat la necessitat d'adequar l'ordenament jurídic vigent en matèria d'activitats classificades a les noves situacions generadores de molèsties. Així mateix, creu oportú recordar a les administracions competents el deure de tramitar i resoldre les denúncies que els ciutadans hi formulen.

Aquests són, a grans trets, els temes que s'han seleccionat enguany per informar sobre l'actuació del Síndic de Greuges en relació amb les queixes en matèria d'ordenació del territori.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

HABITATGE	
Habitatges de promoció pública	– Adjudicació – Rehabilitació – Gestió
Habitatges de promoció privada	– Retard en l'abonament d'ajuts
Tutela administrativa	– Lentituds en la tramitació d'expedients sancionadors – L'habitatge i els drets del consumidor
URBANISME	
Planejament	– Desacord amb la classificació del sòl la qualificació del sòl, i l'ordenació de volums i alineacions.
Gestió	– Finançament d'obres d'urbanització i conservació. – Entitats urbanístiques col·laboradores amb l'Administració.
Disciplina	– Llicències urbanístiques contra ordenament. – Ús del sòl sense llicència – Ordres d'execució d'obres
MEDI AMBIENT I QUALITAT DE VIDA	– Activitats classificades: Insuficient aplicació de la normativa vigent Manca d'ordenances reguladores Indefensió per inactivitat administrativa Infraestructures i serveis amb impacte ambiental regulat (plantes incineradores, depuradores, abocaments de residus incontrolats, carreteres)

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES IL·LUSTRATIVES

1. Alguns problemes en relació amb el dret a un habitatge digne

Durant l'any 1994, les queixes rebudes sobre qüestions relacionades amb la intervenció administrativa en matèria

d'habitatge, fan referència a problemes ja comentats en informes anteriors que continuen en vigor.

La rehabilitació d'edificis d'habitatges de promoció pública és encara un dels punts de conflicte més importants entre les administracions propietàries i els adjudicataris en règim d'accés diferit a la propietat o llogaters. La degradació produïda pel pas del temps, agreujada per l'aparició de patologies estructurals, ha fet necessàries unes obres de reparació que, en molts casos, han vingut a substituir les obres de conservació que no s'havien efectuat en el seu moment. Els promotors públics i els afectats continuen discutint sobre la causa originària d'aquests problemes : la mala qualitat dels materials emprats, la manca de manteniment, la destinació dels pisos a un ús diferent al d'habitatge o la realització d'obres il·legals o inconsentides per la propietat. Tanmateix, és evident que a l'abast de l'Administració hi ha un conjunt de mesures per evitar un deteriorament del parc immobiliari que incideix negativament en la política general de l'habitatge tot i que a vegades el capteniment de l'Administració pot obstruir la rehabilitació d'un edifici per iniciativa privada; en aquest sentit *(vegeu queixa núm.1422/94)*.

Aquestes mesures tal vegada no són prou conegudes pels administrats; en altres casos la seva utilització no és prou ràpida perquè siguin eficaces. Aquesta lentitud de vegades obeeix a retards en la tramitació dels expedients administratius; d'altres vegades és conseqüència del mateix procediment, i tornem a referir-nos a les ordres d'execució d'obres que han de ser notificades mitjançant edictes per desconeixement del parador dels interessats *(vegeu l'Informe de 1993, BOPC núm 203, de 16 de març de 1994, pàg. 13.086)*

Enguany s'han rebut algunes queixes motivades per retards en l'execució subsidiària d'obres per part de l'Administració competent acordades arran d'expedients disciplinaris en matèria d'habitatges de protecció oficial o en virtut d'incompliments d'ordres d'execució d'obres de conservació, retards deguts a la tramitació del procediment per liquidar o assegurar l'import de les obres que s'han d'executar a càrrec de l'interessat.

La descoordinació entre administracions competents en matèria d'habitabilitat també incideix en el control per assegurar unes condicions dignes i adequades dels habitatges.

El Decret 346/1983, de 8 de juliol, sobre Nivell d'Habitabilitat Objectiva exigit als habitatges, venia a corregir el desglossament de la normativa vigent en aquell moment per adequar-la a les exigències presents. En aquest sentit, l'art. 4t. estableix: «1. Per atorgar la llicència d'obres per l'Ajuntament, caldrà realitzar el control que els habitatges projectats tenen el nivell B d'habitabilitat objectiva». «2. Aquest control, el faran els serveis Territorials de la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge en aquells municipis en què les Ordenances municipals d'edificació o el planejament urbanístic no prevegin que els nous habitatges tinguin un nivell B d'habitabilitat, o bé en el cas que l'Ajuntament ho demani per manca de serveis tècnics adients.»

Un habitatge té el nivell B d'habitabilitat quan, a més de reunir unes condicions considerades mínimes, compleix una sèrie de requisits previstos a l'annex d'aquest Decret que asseguren un nivell d'habitabilitat considerat digne i adequat d'acord amb els costums actuals. Per aquest motiu, l'article 5è diu: «1. No podrà atorgar-se la Cèdula d'habitabilitat als habitatges de nova edificació o creats per la reconversió d'antiga edificació que no tinguin un nivell B d'habitabilitat».

Amb la finalitat, doncs, d'actualitzar les normes d'edificació els plans urbanístics hauran de regular les condicions d'habitabilitat dels habitatges d'acord amb el que preveu l'esmentat Decret (article 7è).

Ens troben, però, amb casos com el de les ordenances d'edificació de Barcelona que no s'adeqüen a les prescripcions del Decret, anomenat de mínims, perquè havien estat aprovades amb anterioritat, concretament l'any 1976. El problema es va presentar quan els habitatges de promoció privada a la Vila Olímpica de la Vall d'Hebron no van poder obtenir la Cèdula d'Habitabilitat (Nivell B d'Habitabilitat objectiva) perquè, en gaudir només un ascensor, incomplien, quant als accessos, el requisit número 3 de l'annex del Decret 346/1983, de 8 de juliol sobre el Nivell d'Habitabilitat Objectiva exigit als habitatges, el qual estableix: «En el cas que el recorregut d'accés a l'habitatge suposi pujar o baixar un desnivell de 13.75 o més metres per l'interior d'un edifici, s'ha de poder fer també aquest recorregut a través d'un ascensor o aparell similar: si el desnivell és de 22 o més metres a través de dos aparells.»

Tanmateix, el projecte va obtenir la corresponent llicència municipal perquè les ordenances metropolitanes estableixen que:

«2. En los edificios de vivienda en que el suelo del último piso se halle a más de veintiocho metros (28m) será obligatorio por lo menos la instalación de dos ascensores y, siempre un mínimo de un ascensor por cada 32 viviendas o fracción.»

La cèdula d'habitabilitat es va poder obtenir finalment mitjançant una controvertida obra de connexió a l'ascensor dels blocs limítrofs. Ara bé, aquesta situació podrà repetirse, mentre l'Ajuntament no adeqüi les normes d'edificació al Decret 346/1983, de 8 de juliol *(vegeu queixa núm. 1966/93)*.

De la Vila Olímpica de la Vall d'Hebron també ens va arribar una queixa relacionada amb la Promoció Llars 93, del Patronat Municipal de l'Habitatge.

Es tractava d'uns pisos, propietat de l'Ajuntament de Barcelona arran d'una permuta, que no eren de promoció pública i, per tant, no gaudien del règim jurídic establert al Decret 3148/1978, de 10 de novembre, que preveu uns mecanismes per garantir la funció social d'aquests habitatges. Aquests mecanismes (expedients sancionadors, expropiació forçosa, etc.) serveixen per evitar que:

– els habitatges que s'adquireixen a preus inferiors al de mercat tornin a ser venuts en un període relativament breu de temps per un preu especulatiu.

– els habitatges no siguin ocupats pels seus adjudicataris, de forma continuada.

– els habitatges es lloguin a tercers.

No obstant el diferent règim jurídic d'aquests habitatges, calia protegir-ne la funció social, atès que el propietari no era un altre que l'Ajuntament de Barcelona. En aquest sentit, els requisits que s'exigien als sol·licitants, anàlegs als que s'exigeixen en l'adjudicació d'habitatges de promoció pública (determinat nivell de renda, necessitats d'habitatge per a destinar-lo a domicili habitual, no ser propietari de cap altre habitatge, etc.) ja prefiguraven un possible comprador d'un nivell econòmic modest.

Però el perill d'especulació, atès el preu de compra d'aquests pisos, havia d'evitar-se, i, no disposant d'instruments legals previstos a l'efecte, s'havia d'acudir al dret privat per trobar els mecanismes jurídics adients a la consecució dels objectius socials del Patronat.

Així, es va decidir incloure en les escriptures de compravenda una clàusula per la qual l'Ajuntament de Barcelona es reservava, durant quatre anys, el dret d'opció de compra al seu favor, obligant-se a pagar, en cas d'exercir-lo, el preu de compra incrementat amb l'IPC, més un 0,25% anual; d'aquest preu s'hauria de descomptar l'import corresponent a les càrregues i gravàmens que existissin en aquell moment sobre la finca. Aquest dret d'opció de compra pot ser transmès a terceres persones lliurement designades per l'Ajuntament, que se subrogarien en els drets i obligacions que se'n derivin, com si de l'optant es tractés. El comprador, concedent del dret d'opció de compra faculta expressament l'Ajuntament de Barcelona perquè, en el moment de exercir aquest dret, realitzi unilateralment l'atorgament de l'escriptura pública corresponent, prèvia consignació del preu.

Tanmateix, el Síndic de Greuges creu que l'opció de compra com a mesura per garantir la destinació dels habitatges com a domicili habitual dels compradors és excessiva, ja que :

– és incondicionada, és a dir, l'optant decideix lliurement sobre l'exercici de l'opció.

– el concedent de l'opció es converteix en l'únic obligat i adopta una posició passiva, a l'espera que l'optant exerceix la facultat.

– reservant-se el Patronat la possibilitat de transmetre l'opció a un tercer, no es garanteix al concedent que aquest tercer no especuli lliurement amb l'adquisició.

És a dir, la destinació d'aquests habitatges està relativament garantida amb la clàusula d'opció de compra, però l'interès privat del comprador resta en una situació d'incertesa i inseguretat durant un termini de quatre anys.

El Patronat Municipal de l'habitatge va estudiar diferents alternatives per assegurar l'ús dels pisos com a domicili habitual. Entre d'altres, considerà el retracte convencional. Val a dir que una clàusula d'opció de compra inclosa en un contracte de compra-venda esdevé a la pràctica un retracte convencional, en tant que el venedor el que fa és reservar-se la facultat de recuperar la cosa venuda, amb l'obligació de complir tot allò que s'hagués pactat. No sabem, però, si tal com el Síndic va suggerir, el Patronat va considerar la possibilitat d'incloure en el contracte unes causes de resolució de la compra-venda que reflectissin els captenciments que el Patronat volia evitar.

Altrament, arran d'aquesta promoció es van plantejar queixes motivades per les modificacions que el Patronat va introduir unilateralment a la memòria d'acabats i que alguns compradors es van veure forçats a acceptar si no volien ser objecte de penalització i pèrdua del dret als pisos adjudicats *(vegeu queixa núm. 2320/93)*.

Finalment, i com altres anys, el Síndic ha rebut queixes de ciutadans que manifesten la pèrdua de l'habitatge i no tenen possibilitats per trobar-ne un de nou, de lloguer ni, encara menys, de compra. De les queixes rebudes aquest exercici el Síndic ha pogut constatar que, tal com s'assenyalà en l'Informe de 1993, un dels efectes més punyents de l'atur és la pèrdua de l'habitatge, i això es converteix en una de les causes econòmiques que aboquen la gent a la marginació *(vegeu queixes núms. 227/94 i 2367/93)*.

També s'han continuat rebent queixes de ciutadans agreujats pels retards que es produïen en l'abonament de subvencions i ajuts als adquirents d'habitatges *(vegeu queixa núm. 2568/93)*

Queixa núm. 1422/94

Denegació del permís d'ocupació de vial per col·locar-hi una bastida per a obres prèviament autoritzades

El 7 de juliol es va presentar una queixa relativa al fet que l'Ajuntament de Barcelona havia denegat el permís d'ocupació de vial sol·licitat per col·locar una bastida necessària per a l'execució de les obres de consolidació estructural d'un edifici, autoritzades mitjançant llicència d'obres del 24 de març de 1994. El motiu al·legat per l'Ajuntament per denegar el permís era la previsió de pavimentar el carrer que termeneja amb l'edifici, obra que, segons un informe tècnic aportat per la propietat de l'immoble, podia ser perillosa per a l'estabilitat de l'edifici si abans no es consolidava la seva estructura.

El Síndic es va adreçar el 29 de juliol als serveis tècnics del Districte Municipal de Gràcia, els va demanar informació i els va aportar l'informe tècnic esmentat. Tres dies després, els serveis municipals comunicaven que el mateix dia 29 s'havia autoritzat l'ocupació de vial amb el compromís de la propietat de retirar la bastida abans de començar les obres de pavimentació.

Queixa núm. 1966/93

Les condicions d'habitabilitat. El Decret 346/1983, de 8 de juliol i les ordenances d'edificació

El senyor C. va adquirir un pis dels edificis promoguts per una empresa privada a la Vila Olímpica de la Vall d'Hebron. El seu habitatge no podia obtenir la cèdula d'habitabilitat (nivell B d'habitabilitat objectiva) perquè incomplia, quant als accessos, el requisit número 3 de l'annex del De-

cret 346/1983, de 8 de juliol sobre el nivell d'habitabilitat objectiva exigit als habitatges, el qual estableix: «En el cas que el recorregut d'accés a l'habitatge suposi pujar o baixar un desnivell de 13,75 o més metres per l'interior d'un edifici, s'ha de poder fer també aquest recorregut a través d'un ascensor o aparell similar; si el desnivell és de 22 o més metres a través de dos aparells».

No obstant això, el projecte tècnic va obtenir en el seu moment la llicència d'obres de l'Ajuntament de Barcelona perquè, d'acord amb les Ordenances Metropolitanes d'Edificació, només és obligatòria la instal·lació de dos ascensors quan el desnivell és de més de 28 metres.

Finalment, es va trobar una solució que el disseny dels edificis permetia, consistent a donar sortida a les plantes situades per sobre de la cota de 22 metres d'alçada a l'aparell elevador dels edificis veïns, el recorregut del qual hauria de ser perllongat.

Si bé s'havia resolt el cas d'aquesta promoció en particular, el problema de fons continuava existint. Per aquest motiu, el Síndic de Greuges va sol·licitar un informe sobre aquesta qüestió a la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge i a l'Ajuntament de Barcelona.

D'acord amb l'article 4 del Decret 346/1983, de 24 d'agost, «per atorgar la llicència d'obres per l'Ajuntament, caldrà realitzar el control que els habitatges projectats tinguin el nivell B d'habitabilitat objectiva. Però, «aquest control, el faran els Serveis Territorials de la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge en aquells municipis en què les ordenances municipals d'edificació o el planejament urbanístic no prevegin que els nous habitatge tinguin un nivell B d'habitabilitat, o bé en el cas que l'Ajuntament ho demani per manca dels serveis tècnics adients».

D'altra banda, «en els Plans urbanístics es regularan les condicions d'habitabilitat dels habitatges d'acord amb el que preveu el present Decret».

Segons la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge, els ajuntaments tenen l'obligació de revisar els plans urbanístics i, com a mínim, vetllar pel compliment de les condicions d'habitabilitat en els projectes que sol·licitin la llicència. Només hi intervindran els Serveis Territorials quan els ajuntaments així ho demanin per manca de mitjans tècnics, circumstància que no concorre en el cas de l'Ajuntament de Barcelona.

A hores d'ara, restem pendents de la resposta de l'Ajuntament de Barcelona a la sol·licitud d'informe del Síndic de Greuges en relació amb les previsions per adequar les ordenances d'edificació al Decret 346/1983.

Queixa núm. 2320/93

Garanties demanades per l'Administració als adjudicataris d'habitatges per evitar-ne un ús especulatiu

El senyor V. va adreçar una queixa al Síndic de Greuges per diverses qüestions relatives a la venda dels pisos de la promoció «Llars 93», a l'Àrea Olímpica de la Vall d'Hebron.

En primer lloc, la modificació unilateral per part del Patronat Municipal de l'Habitatge d'allò que es va estipular a la memòria de qualitats signada per ambdues parts, comprador i venedor, i que consta com a annex als contractes de promoció de venda dels habitatges adjudicats.

Així mateix, és objecte de queixa la introducció en l'escriptura pública d'una clàusula d'opció de compra atorgada a favor de l'Ajuntament de Barcelona, per la qual aquest es reserva el dret durant quatre anys de tornar a adquirir l'habitatge amb les millores realitzades per un preu pactat equivalent al preu de venda més l'IPC, més un 0,25% anual,

A la sol·licitud d'informe que el Síndic de Greuges va demanar al Patronat Municipal de l'Habitatge, aquest organisme va respondre al·legant que:

1r. quant a la modificació d'alguns dels acabats que es relacionen a la memòria de qualitat, alguns compradors hi van estar plenament d'acord i van acceptar les variacions sense cap problema.

2n. pel que fa a la clàusula d'opció de compra, aquesta es va incloure als contractes de compra-venda per garantir que els compradors destinessin els habitatges a domicili habitual i evitar així l'especulació que es podria produir amb la revenda d'uns pisos que s'havien adquirit per preus molt inferiors als de mercat a Barcelona.

Com que no es tractava de pisos de promoció pública, sinó que eren propietat de l'Ajuntament de Barcelona arran d'una permuta, no s'hi podien aplicar els mecanismes previstos al Decret 3148/1978, de 10 de novembre, per tal de garantir la funció social dels habitatges (tempteig i retracte legal i expropiació). L'opció de compra, segons va entendre el Patronat, evitaria, indirectament, que els pisos es revenguessin a tercers, es lloguessin o es destinessin a usos diferents del de domicili habitual, durant el termini de quatre anys.

El Síndic de Greuges va fer les següents reflexions al Patronat Municipal de l'habitatge:

1. L'opció de compra, en ser incondicional, col·locava el concedent en una situació d'incertesa durant quatre anys, per la qual cosa es plantejava la possibilitat de pactar com a condicions resolutòries del contracte els captenciments dels adquirents que el Patronat volia evitar.

2. Certs compradors ens havien manifestat que es van veure forçats a acceptar les modificacions en la memòria d'acabats per no ser perjudicats i perdre el dret als pisos adjudicats.

A hores d'ara no hem rebut cap resposta del Patronat Municipal de l'Habitatge.

Queixa núm. 227/94

Manca d'habitatge

Uns ciutadans es van adreçar al Síndic per exposar la situació que referim tot seguit i demanant la intervenció d'aquesta Institució.

Els interessats, amb tres fills al seu càrrec, manifesten que des de fa mesos no disposen de cap ingrés econòmic,

perquè tots dos estan sense feina i, en conseqüència, no poden pagar el lloguer de l'habitatge –ja tenen sentència de desnonament– ni les despeses de llum, gas, aliments, etc. Segons manifesten, es troben en una situació límit.

El Síndic es va adreçar als serveis socials del seu districte per saber si se'ls havia donat o s'estava tramitant algun ajut i en cas contrari perquè els mateixos serveis socials informessin els interessats sobre la possibilitat d'obtenir una prestació PIRMI, un habitatge etc.

Del contingut de la informació rebuda del districte, se'n desprenia que se'ls havien donat els diners per atendre el deute d'endarreriment de lloguer i finalment s'havia aturat el desnonament.

D'altra banda, es tramitava la sol·licitud d'una PIRMI de manera que es pogués pal·liar en certa mesura la situació de precarietat en què es trobaven.

Càritas també els donava alguna ajuda ocasional per a aliments, orientació laboral i orientació per sol·licitar ajuda per fills a càrrec. Els interessats van ser adreçats al Patronat de l'Habitatge, però no hi pogueren formular cap sol·licitud perquè no tenien cap ingrés.

Queixa núm. 2367/93

Lentitud a rebre resposta sobre sol·licitud d'habitatge

El 22 de novembre de 1993, el senyor E. es va adreçar al Síndic en relació amb la sol·licitud d'habitatge que va fer a l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, el 20 de novembre de 1989, sobre la qual encara no havia rebut resposta.

El senyor E. és casat, té un fill petit, i ell, la seva muller i el fill viuen a casa d'uns familiars, de manera que es veuen obligats a dormir en una habitació petita tots tres.

El Síndic va demanar informe sobre aquest assumpte a l'Ajuntament de Sant Adrià, que, en la seva resposta indicava les diverses actuacions que s'havien fet en relació amb els habitatges del barri de la Mina, si bé no tenia constància que s'hagués donat resposta a l'escrit que l'interessat li havia adreçat en data 20 de novembre de 1989.

Per això, el Síndic es va tornar a adreçar a l'Ajuntament i, de conformitat amb el que estableix l'article 42 de la Llei 30/1992 de 26 de novembre, li demanà que es donessin les instruccions oportunes per tal que l'interessat obtingués la resposta que l'Ajuntament havia donat al Síndic; també sol·licitàrem al Consistori de tenir-nos informats del resultat final d'aquest assumpte.

En data 24 de novembre de 1994, el Síndic va rebre còpia de la carta que l'Ajuntament havia adreçat a l'interessat assenyalant-li els tràmits a seguir per a formular en el termini des de l'u de desembre de 1994 al 15 de febrer de 1995, una nova sol·licitud d'habitatge.

Queixa núm. 2568/93

Lentitud a cobrar una subvenció

El senyor B. va adreçar a la Institució un escrit de queixa referent a la seva petició d'ajut per a rehabilitació del seu habitatge, que havia presentat al Servei Territorial d'Arquitectura i Habitatge de Lleida, del qual encara no havia rebut resposta.

El Síndic va demanar la corresponent informació a la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge en data 15 de febrer de 1994, segons la qual, datada el 3 de maig, la sol·licitud de l'interessat havia estat resolta favorablement, i notificada el mateix mes de febrer.

El dia 11 de novembre de 1994, es tornà a adreçar l'interessat a la Institució manifestant que l'esmentada subvenció encara no s'havia fet efectiva.

El Síndic es tornà a dirigir a l'esmentada Direcció General demanant de ser informat sobre aquest assumpte i de quan es podrà fer efectiva aquesta subvenció. A hores d'ara aquesta informació no s'ha rebut.

2. Disciplina urbanística

El planejament, dins el marc legislatiu i inspirat per l'interès general, té com a objectiu global assolir l'ordenació urbanística de tot el territori. És per aquest motiu i per harmonitzar l'exercici de les facultats inherents a la propietat privada amb els interessos de la col·lectivitat, que defineix el contingut del dret de propietat establint un conjunt de drets, càrregues, deures i obligacions.

Ara bé, aquest objectiu pot no ser assolit si, a la pràctica, les lleis urbanístiques no es compleixen i no són respectades les prescripcions dels plans. Per aquesta raó, una part de la legislació urbanística estableix unes mesures d'intervenció i control sobre l'ús del sòl i de l'edificació, i també sobre la restauració de la legalitat urbanística en els casos en què ha estat vulnerada; així mateix, preveu les sancions aplicables als responsables. És a dir, s'estableix un règim de disciplina urbanística i s'encomana a l'Administració que vetlli pel respecte al planejament urbanístic. La major part de les queixes que rep el Síndic de Greuges en matèria de disciplina urbanística són motivades per l'excessiva lentitud en la tramitació de les denúncies *(vegeu queixa núm. 559/94).*

La llicència té una funció preventiva en la protecció de la legalitat urbanística, atès que es tracta d'un control administratiu previ a l'exercici de les facultats dominicals mitjançant el qual l'Administració comprova si l'activitat que es pretén realitzar s'ajusta a les determinacions del planejament. Davant el fet que el Síndic de Greuges continua rebent queixes en relació amb la concessió de llicències sotmeses a condicions no establertes per la normativa urbanística aplicable, hem de tornar a recordar que la llicència és un acte reglat, i que les entitats locals no poden utilitzar la seva potestat interventora en matèria urbanística per abastar finalitats d'índole diferent, ja que podrien incórrer en desviació de poder.

Quan en el procediment per atorgar una llicència han d'intervenir diferents administracions, hi ha d'haver una bona coordinació entre elles per evitar dilacions en el temps innecessàries i gravoses als administrats. Així a tall d'exem-

ple, per construir i reedificar en els terrenys inclosos en les zones d'afecció d'una línia de ferrocarril cal la prèvia autorització de l'empresa titular de la línia, d'acord amb l'article 286 del Reial Decret 1211/1990, de 28 de setembre, pel qual s'aprovà el Reglament de la Llei d'Ordenació dels Transports Terrestres. Aquesta autorització es pot denegar si el solar és inclòs en un expedient d'expropiació arran de l'existència d'un projecte de millora de traçat i de renovació de les línies. Davant la problemàtica plantejada per les expropiacions relacionades amb projectes d'obres que un cop executades es lliuraran als Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya per a la seva gestió, cal establir un sistema que permeti a l'esmentada empresa obtenir fàcilment del Servei d'Expropiacions, la informació que necessita sobre les obres que la Direcció General de Transports li ha de lliurar *(vegeu queixa núm. 1081/93).*

Quan s'efectua un acte no legitimat per una llicència, s'incorre en una transgressió jurídico-administrativa que habilita l'Administració competent a :

– Adoptar les mesures necessàries per restaurar l'ordre jurídic infringit i la realitat física alterada o transformada com a conseqüència de l'actuació il·legal.

– Incoar l'expedient sancionador de la infracció detectada pels serveis d'inspecció i imposar, si s'escau, la sanció que correspongui.

Pel que fa a la restauració de l'ordre jurídic infringit, segons manifesta reiteradament la jurisprudència, cal recordar que només és procedent d'acordar la demolició de les obres executades sense llicència o vulnerant la concedida quan no siguin susceptibles de legalització. La demolició no és prevista com a sanció o càstig, sinó que és una forma d'adequar la realitat a l'ordenament jurídic vigent si aquest ha estat infringit per l'activitat exercida sense llicència o contra el sentit de la llicència. És a dir, la manca de llicència, en si mateixa, no comporta, sense més, la infracció del planejament *(vegeu queixa núm. 1934/93).*

Un cop acordada la restauració de la realitat física alterada mitjançant la demolició de les obres realitzades sense llicència o contra el que la llicència preveia, en cas de no ser efectuada aquesta de forma voluntària per l'infractor, cal recordar que si l'ajuntament no procedeix a enderrocar les obres en el termini d'un mes, l'alcalde podrà disposar directament l'esmentat enderrocament, a costa de l'interessat (article 255 del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol pel qual s'aprovà la refosa dels textos legals vigents a Catalunya, en matèria d'urbanisme) *(vegeu queixa núm. 1012/93).*

Una altra mesura d'intervenció de l'Administració competent en l'edificació i ús del sòl són les ordres d'execució. El Síndic continua rebent queixes en relació amb l'incompliment d'ordres d'execució d'obres necessàries per a la conservació dels edificis en les degudes condicions de seguretat, salubritat i ornat públic. En aquests casos, el Síndic recorda a l'Administració competent la possibilitat d'executar subsidiàriament aquestes obres, sobretot quan si no es fan es pot posar en perill la integritat física de les persones que habiten aquests edificis o els edificis veïns.

Finalment, hem rebut queixes en relació amb l'incompliment per part d'alguns Ajuntaments de sentències judicials en matèria d'urbanisme. Cal recordar que l'article 17.2 de la Llei orgànica 6/1985 d'1 de juliol, del poder judicial, en consonància amb l'article 118 de la Constitució, imposa a les administracions públiques l'obligació de respectar i complir les sentències i altres resolucions. En el supòsit que l'execució resulti impossible, el jutge o el tribunal, poden adoptar les mesures necessàries per assegurar l'efectivitat de l'executòria, i fixar, en tot cas, la indemnització procedent en la part de la sentència que no pugui ser objecte de compliment.

En aquest sentit l'article 107 de la Llei de 27 de desembre de 1956, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, estableix que no es pot suspendre ni declarar inexecutable una sentència per causes d'impossibilitat material o legal d'executar-la, i si aquest cas es presenta, l'Administració l'haurà de sotmetre al tribunal respectiu, dins el termini de dos mesos, perquè, amb audiència de les parts interessades, s'acordi la forma de realitzar les resolucions judicials *(vegeu queixa núm. 2370/92).*

Queixa núm. 559/94

Lentitud en un procediment de disciplina urbanística

Un ciutadà de Barcelona va observar que un veí, ocupant del pis situat sota el seu, iniciava determinades obres a la seva terrassa i presentà immediatament la corresponent denúncia al Districte municipal de Sant Andreu, el dia 12 de febrer de 1992. La inspecció del Districte va comprovar l'existència de les obres i també informà del «possible menyscapte de l'ús de la servitud de llums i vistes». El Districte, el 27 de març de 1992, va trametre les actuacions al Servei de Llicències i Inspecció d'Obres Majors, «per considerar-se que les obres efectuades no són competència d'aquest Districte, ja que les atribucions relatives a obres consistents en augment de volum no es troben descentralitzades en els Consells municipals de Districte.»

A partir d'aquest moment, amb l'expedient administratiu totalment paralitzat, van resultar inútils i infructuoses totes les gestions iniciades per l'interessat, que, finalment, va plantejar el seu problema al Síndic de Greuges, el dia 22 de març de 1994.

El Síndic va sol·licitar la corresponent informació a l'Ajuntament de Barcelona, que, el dia 30 de juny, va manifestar que «en data 17 de maig de 1994 s'ha dictat resolució, ordenant a la senyora X. que procedeixi a la legalització de les obres esmentades o bé a la restitució al seu estat anterior, cas de no ser possible.»

En definitiva, entre la presentació de la denúncia i l'inici efectiu del tràmit que pot solucionar definitivament el problema plantejat, han transcorregut dos anys i tres mesos.

Queixa núm. 1081/93

Coordinació entre Administracions que intervenen en la concessió d'autoritzacions d'edificació als particulars

Per construir un habitatge unifamiliar en un solar del terme municipal de Masquefa, limítrof amb la línia Martorell-Igualada dels Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, la senyora B. va sol·licitar la corresponent autorització a l'esmentada empresa, d'acord amb el que disposa l'article 286 del Reial Decret 1211/1990, de 28 de setembre, pel qual s'aprovà el Reglament de la Llei d'Ordenació dels Transports Terrestres.

La societat dels Ferrocarrils de la Generalitat no va donar conformitat al projecte, perquè, amb motiu d'un projecte de millora de traçat i de renovació de les vies en determinats punts de l'esmentat ramal, la propietat de la senyora B. estava inclosa en un expedient d'expropiació, del qual la interessada no havia tingut cap notícia.

Com a resultat de les seves gestions, la senyora B. va rebre del Servei d'Expropiacions de la Subdirecció General de Serveis i Règim Interior del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, un escrit informant-la que la seva propietat, segons la Direcció General de Transports, no era necessària per a l'execució del projecte esmentat i, en conseqüència, l'Administració expropiadora havia resolt excloure-la de l'expedient d'expropiació.

Esperançada, la senyora B. va trametre aquest escrit del Servei d'Expropiacions als Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya; però, davant el silenci d'aquesta empresa, decidí escriure al Síndic de Greuges per exposar-li el seu problema.

Els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya ens informaren que no s'havia pogut concedir l'autorització perquè al projecte constructiu i al seu annex d'expropiacions, adjunt a l'acta de lliurament de data 20 d'octubre de 1984, constava que la propietat havia estat expropiada contràriament al que deia la notificació del Servei d'Expropiacions aportada per la senyora B.

Finalment, un cop comprovada l'exclusió de la propietat en qüestió de l'expedient expropiatori, es va poder atorgar l'autorització a la senyora B.

Queixa núm. 1934/93

Legalitzar abans d'enderrocar

L'any 1990, la senyora R. va obtenir de l'Ajuntament d'Alcover una llicència d'obres per construir un magatzem d'ús agrícola. Atès que no havia respectat les condicions establertes en la llicència concedida pel que fa al volum de la construcció, el març de 1991 l'Ajuntament d'Alcover va incoar un expedient de disciplina urbanística i va ordenar a la senyora R. que ajustés l'edificació a la llicència o, en cas contrari, que procedís a enderrocar-la.

La senyora R. va sol·licitar l'oportuna ampliació de llicència per tal com considerava que l'obra era legalitzable d'acord amb la normativa urbanística vigent. L'Ajuntament, sense pronunciar-se sobre la concessió de la llicència, va iniciar l'execució subsidiària de l'enderrocament.

El Síndic de Greuges, davant l'escrit de queixa de la senyora R. va recordar a l'Ajuntament d'Alcover el seu deure de resoldre expressament sobre la sol·licitud de legalització.

Davant el silenci de l'Ajuntament, el Síndic de Greuges s'hi va dirigir novament reiterant el seu recordatori de deures legals, al qual ha respost l'Ajuntament d'Alcover adduint que no pot legalitzar la construcció realitzada. Tanmateix, no ha donat a la interessada una resposta per escrit.

Queixa núm. 1012/93

Enderroc d'obres no legalitzades

Un ciutadà de Barcelona va denunciar a l'Ajuntament la possible comissió d'una infracció en matèria de disciplina urbanística, en la realització, per un veí, d'unes obres de cobriment d'una terrassa. L'Ajuntament va iniciar el corresponent expedient i ordenà la suspensió de l'execució, si això fos possible, segons ordre dictada transcorreguts ja 49 dies a comptar de la presentació de la denúncia i notificada al presumpte infractor 25 dies després.

Exposats aquests antecedents al Síndic de Greuges i sol·licitada la corresponent informació, que va confirmar els fets exposats, el Síndic va recordar a l'Ajuntament que l'article 255 del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, estableix que, transcorregut el termini de dos mesos des de la notificació de l'ordre de suspensió sense que s'hagi instat la corresponent llicència, s'ha d'acordar l'enderroc de l'obra a càrrec de l'infractor.

L'Ajuntament de Barcelona, acceptant aquest criteri, va iniciar l'expedient d'enderroc, amb advertiment d'execució subsidiària.

Queixa núm. 2370/92

Una sentència inexecutable

El senyor P. es va queixar al Síndic de Greuges de la inexecució, per part de l'Ajuntament de Dosrius, de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de data 2 d'abril de 1992, mitjançant la qual s'anul·là l'acord de la comissió de govern municipal del 25 d'abril de 1989, que denegava una llicència d'obres majors, i així mateix declarà la procedència de l'atorgament de la llicència sol·licitada.

El Síndic es va adreçar a l'Ajuntament de Dosrius, per recordar l'obligació de totes les administracions de respectar i complir les sentències judicials i per demanar informació sobre les actuacions que havia iniciat l'Ajuntament per executar la sentència en qüestió.

Finalment, es va rebre l'informe de l'Ajuntament, pel qual s'assabentava el Síndic de Greuges que per acte del Tribunal Superior de Justícia es va declarar inexecutable la sentència, sens perjudici de la corresponent indemnització

que correspongués al senyor P. pels danys i perjudicis causats. El motiu per qual es considerava inexecutable la sentència era l'afectació com a zona verda del solar on el senyor P. pretenia construir dos habitatges unifamiliars.

A hores d'ara, l'Ajuntament resta pendent que el Tribunal Suprem resolgui sobre el recurs de cassació que el senyor P. va interposar contra l'acte del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

3. El Medi Ambient i la intervenció administrativa en les Activitats Classificades

La preocupació respecte al medi ambient ha esdevingut element imprescindible en l'activitat dels poders públics des que la Constitució, en el seu article 45 disposa que tots tenen el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo i que els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.

Pel que fa a l'àmbit europeu, més recentment, l'any 1986, es va promulgar l'Acta Única Europea, que incorporà al tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea tot un títol dedicat al Medi Ambient.

Enguany passem a ocupar-nos d'un aspecte concret de la problemàtica mediambiental, el de les activitats classificades i ho fem tractant tres aspectes:

– Règim d'Activitats Classificades en l'Ordenament legal i reglamentari vigent.

– Aplicació d'aquest règim per les administracions en l'àmbit municipal i autonòmic.

– Conclusions sobre aquesta aplicació normativa, grau de compliment que n'observen les administracions afectades. Intervenció del Síndic en matèria de reclamacions mediambientals i límits d'aquesta intervenció.

Règim d'Activitats Classificades en l'ordenament legal i reglamentari vigent.

El Reglament d'Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses (RAM), aprovat pel Decret 2414/1961, de 30 de desembre, és innegable que ha desenvolupat un paper decisiu en l'àmbit de les activitats classificades, al llarg de més de trenta anys. Aquesta norma es completà amb l'Ordre de 15 de març del 1963, que conté les instruccions d'aplicació del citat Reglament.

Des de la perspectiva local, el RAM es completa amb les ordenances municipals aprovades a aquest efecte. Pel que fa a aquesta darrera possibilitat, cal destacar un cop més que no es pot valorar que els ajuntaments, en general, hagin fet ús d'aquesta possibilitat legal amb la freqüència i la proporció amb què ho haurien pogut fer, i que no són gaires els que disposen de normativa pròpia en aquesta matèria.

En aquest sentit, creiem que cal recordar que l'Ordre Ministerial de 15 de març de 1963, abans esmentada, regula de forma detallada, en l'art. 2n, el contingut que han de tenir les citades ordenances. El règim d'elaboració i aprovació respon, lògicament, al general previst en la normativa de règim Local i concordant.

Cal significar així mateix que com a annex al Reglament figura un nomenclàtor, d'extensió considerable, de les activitats que s'encabeixen dins la disciplina del sector i que, malgrat la seva amplitud, no té caràcter limitatiu, sinó orientatiu (així ho estableix el mateix art. 2 del Reglament de 1961 i ho corrobora la jurisprudència), la qual cosa permet un marge ampli d'actuació als ajuntaments a l'hora de redactar les seves pròpies ordenances.

Creiem que, malgrat l'antiguitat de la norma citada, cal destacar que quan s'ha constatat que no funciona no ha estat tant per defectes intrínsecs de la norma com per altres causes, entre les quals assenyalem una certa passivitat de l'Administració a l'hora d'actuar davant de reclamacions mediambientals. Aquestes circumstàncies fan que es produeixin greuges i es provoquin estats d'indefensió en el ciutadà, no tant per mancances de la norma com per errades comeses pels qui són obligats a complir-la i executar-la *(vegeu queixes núms. 1106/93 i 2090/93)*. Cal destacar, però, que en altres ocasions la norma s'aplica i el ciutadà es creu agreujat quan en realitat el que s'ha produït és una actuació administrativa amb la qual està disconforme, però sense haver-hi hagut vulneració dels seus drets *(vegeu queixes núms. 1666/94 i 554/93)*.

Malgrat que al llarg de tots aquests anys la normativa vigent ha satisfet amb relativa suficiència la problemàtica de les activitats classificades, creiem que cal adequar-la a la realitat social i jurídica actual. Des d'un punt de vista social és necessari preveure normativament situacions generadores de molèsties poc previsibles o poc imaginables fa més de trenta anys i, alhora, que la norma tingui el rang que el vigent bloc de la legalitat exigeix.

Les activitats classificades s'han emmarcat amb caràcter preferent entre la sanitat i el medi ambient, amb tendència a ser incloses sota aquest últim concepte, atesa la seva evolució postconstitucional.

La Constitució, en l' art. 149.1.23, reserva a l'Estat la «legislació bàsica» en matèria de medi ambient, i atribueix a les comunitats autònomes la facultat de desenvolupar-la i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en l'article 10.1.6) n'atribueix a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució.

Entenem que les entitats competents s'haurien de plantejar la necessitat, en l'actual realitat jurídica postconstitucional, amb l'aprovació de normes posteriors al Reglament d'Activitats Classificades que incideixen en les activitats allà descrites, de dictar una normativa específica i actualitzada de les anomenades activitats classificades, ben entès que el fet que aquestes activitats s'encabeixin fonamental-

ment dins del concepte mediambiental determina la reserva a l'Estat de la regulació de la normativa bàsica. La formalització postconstitucional correspondria, doncs, a una llei ordinària que, complementàriament, podria ser desenrotllada per un Reglament.

Un cop més, hem de recordar que la potestat reglamentària de les activitats classificades és essencialment municipal, fins a l'extrem que l'art. 590 del Codi Civil fa una remissió als reglaments i usos locals –que no són altres que els municipals– amb vista a establir mesures de control i correcció sobre aquest tipus d'activitats.

Per cloure aquest primer aspecte, el Síndic reitera la recomanació que ha efectuat en altres ocasions a les instàncies polítiques competents: que es formuli una proposta d'actualització i adequació de la normativa reguladora de les activitats classificades en el sentit que hem indicat.

Aplicació d'aquest règim per les administracions en l'àmbit municipal i autonòmic

Pel que respecta a la distribució de competències entre les diferents administracions actuants, en matèria d'Activitats Classificades cal significar el següent:

La competència municipal en les Activitats Classificades deriva del reconeixement del dret del municipi a intervenir per protegir el medi ambient, que fan l'article 25.2.f) de la Llei Reguladora de Bases del Règim Local i l'article 63.2.f) de la Llei Municipal de Catalunya. Amb aquestes atribucions es fa efectiu el principi constitucional d'autonomia local, reconegut en els articles 137 i 140 de la Constitució; per altra banda, la facultat d'intervenció de les entitats locals en les matèries mediambientals, i per tant en les activitats classificades, és expressament prevista als arts. 43.2 i 45.2 de la Constitució, atesa la seva condició de poders públics.

Com hem vist, les lleis estatal i autonòmica que regulen el Règim Local inclouen com a matèria de competència municipal les activitats classificades, si bé amb la possibilitat de graduar-ne l'exercici en atenció a les característiques de l'activitat pública de què es tracti i de la capacitat de gestió de l'entitat local.

Ara bé, com ja hem assenyalat en altres ocasions *(vegeu l'Informe al Parlament de 1992, BOPC núm. 99 de 31 de març de 1993, pàg 6095)*, aquesta adaptació de la competència a la capacitat de gestió del municipi no pot servir ni invocar-se per negligir les pròpies competències; ben al contrari, cal dotar les entitats locals dels instruments i mitjans escaients per adquirir la capacitat de gestió necessària.

El Síndic entén que en tot cas hi ha una exigència que els poders públics competents s'han d'imposar: la de dotar els ajuntaments dels instruments suficients per adquirir la capacitat de gestió necessària o si més no la de trobar fórmules de col·laboració interadministrativa que permetin l'exercici d'unes funcions i competències que per imperatiu legal els ajuntaments han de poder assumir.

Pel que respecta a les funcions i competències de les comunitats autònomes en relació amb les Activitats Classificades, recordem el següent:

Inicialment, en una gran part de les comunitats, les competències transferides es van adscriure a les conselleries d'Interior o Governació per mimetisme amb l'Administració central; és el cas de Catalunya. Les comunitats autònomes on des del principi les competències sobre activitats classificades es van adscriure a una conselleria amb competències sobre medi ambient són Astúries, la Rioja, Navarra i Cantàbria.

Més endavant, han tendit a unificar-se en una mateixa conselleria les competències generals sobre medi ambient i les d'activitats classificades, com és el cas de Catalunya.

Es manté en quasi totes les comunitats la base provincial de les comissions amb competència sobre activitats classificades, amb un criteri similar, en una gran part dels casos, al de l'antiga Comissió Provincial de Serveis Tècnics, sens perjudici que se'ls assignin a més altres competències materials. No obstant això, la composició d'aquestes comissions varia en algunes comunitats, ja que s'hi dóna entrada –al costat dels representants de l'Administració de la comunitat– a representants dels ajuntaments (en algunes ocasions sols el de la capital de la província) i d'altres entitats com la Universitat –com a organisme d'investigació– i fins i tot (especialment quan la funció és consultiva) a certes associacions empresarials, sindicals i ecologistes.

Algunes comunitats –entre les quals Catalunya– deleguen facultats de qualificació en determinats ajuntaments, que coincideixen de manera especial en alguns casos amb el de la capital (Barcelona). També es deleguen competències en altres entitats amb diferent base territorial, com succeeix amb les comarques a Catalunya.

La normativa dictada per les comunitats autònomes en matèria d'Activitats Classificades té un caràcter fonamentalment procedimental, fent referència als requisits per eximir els ajuntaments de qualificació de determinades activitats.

Conclusions sobre aquesta aplicació normativa i grau de compliment que se n'observa entre les administracions afectades. Intervenció del Síndic en matèria de reclamacions mediambientals, i límits d'aquesta intervenció

Pel que fa al grau de compliment de la normativa vigent, cal significar un cop més que no se n'observa el nivell desitjable, atès que les entitats municipals no apliquen, amb certa freqüència, les normes abans analitzades, amb la conseqüència que creen un estat real d'indefensió en el ciutadà *(vegeu queixes núms. 1819/93, 2090/93, 4/94, 92/93 i 95/93)*; en altres casos, val a dir que l'actuació s'ha de considerar correcta *(vegeu queixes núms. 418/93 i 1666/94)*.

En altres supòsits, la manca d'actuació municipal fa que el reclamant vegi desestimada una qüestió de fons, de caràcter mediambiental, a causa d'haver prescrit l'acció per san-

cionar per manca d'actuació de l'Administració *(vegeu queixa núm.1106/93).*

En aquest punt, el Síndic vol destacar un aspecte prou comú respecte a les queixes tramitades i és el fet que, si bé inicialment el contingut de la reclamació es conforma per una situació que afecta les Activitats Classificades, l'actuació del Síndic es recondueix a formular a les administracions afectades els oportuns recordatoris de deures legals per manca d'observança del procediment administratiu legalment previst.

El Síndic considera que aquest fet es produeix perquè, malgrat que la raó de fons que porta els ciutadans a presentar aquestes queixes es basa en la possible infracció de la normativa mediambiental, en el decurs de la tramitació d'aquestes queixes es constata una insuficient actuació administrativa, una incorrecta aplicació de la normativa, fins i tot una manca d'actuació en situacions sempre vinculades a qüestions de caire procedimental. D'aquí ve que, de la lectura d'aquestes queixes, es pugui derivar que l'actuació final del Síndic pel que fa a les resolucions que dicta respecte les mateixes s'acaba reconduint a qüestions d'ordre estrictament procedimental.

Certament una part d'aquestes queixes es veuen resoltes amb aquests recordatoris, atès que, en la mesura que l'Administració actua, en principi el greuge o la situació d'indefensió desapareix; però no podem obviar el fet que la major part de ciutadans que s'adrecen a aquesta Institució en relació amb una activitat classificada, ho fan amb l'expectativa que aquell soroll que denuncien com a molest, aquells nivells de contaminació que creuen que els ocasionen una mala qualitat de vida, es poden veure definitivament resolts amb la intervenció del Síndic, el qual es troba amb força dificultats a l'hora de ser efectiu en aquest àmbit.

D'una banda, els informes que tramet l'Administració afectada, en ocasions, són poc precisos; si hi afegim el fet que estem davant d'una problemàtica que requereix utilitzar un conjunt legislatiu de caire bàsicament tècnic que exigeix una preparació, uns coneixements i un grau d'especialització que no són els estrictament jurídics, aquest conjunt de factors fa que la intervenció del Síndic en aquesta tipologia de queixes no respongui sempre a les expectatives que els administrats tenen quan s'adrecen a aquesta Institució.

El Síndic entén que si les administracions fossin més àgils a donar resposta a les reclamacions que els ciutadans presenten sobre qüestions mediambientals en general i en especial sobre activitats classificades, si evacuessin informes tècnics més precisos i detallats, si informessin els ciutadans sobre els aspectes tècnics que, per aquesta mateixa condició, poden ocasionar major confusió en el ciutadà si no són correctament explicats, i adoptessin resolucions definitives que fossin prou motivades; si, en definitiva, complissin amb més cura allò que preceptua la norma, en moltes d'aquestes queixes no es podria valorar que al ciutadà se li genera un estat d'indefensió, ja que, en la mesura que obtingués una resposta administrativa suficient i amb indicació de les vies legals de què pot fer ús, estaríem davant una controvèrsia entre Administració i administrat, però no davant de situacions vulneradores de drets bàsics que malauradament es continuen produint encara.

El Síndic entén que no pot crear en el ciutadà una expectativa pel que respecta a les possibilitats d'actuació d'aquesta Institució en matèria de reclamacions mediambientals, atès que les administracions disposen dels instruments jurídics i tècnics per determinar si una denúncia o reclamació presentada per l'administrat té base legal i tècnica suficient i, per tant, cal prendre-la en consideració i adoptar les mesures adients en cada cas o no. On no pot haver-hi discussió és en el dret que té aquest ciutadà a rebre, en tot cas, resposta.

El silenci de l'Administració respecte a reclamacions mediambientals no fa més que exasperar el ciutadà, que finalment acaba malfiant-se de qualsevol actuació administrativa

Hem constatat en el decurs dels darrers anys que aquestes mancances, pel que fa a la insuficient actuació administrativa en aquestes àrees, són traslladades al Síndic, de manera que es pot arribar a distorsionar el contingut mateix de les funcions pròpies d'aquesta Institució, la qual en cap cas no pot suplir la manca d'actuació administrativa, però sí denunciar-la, sí informar els ciutadans sobre els seus drets, sí efectuar els recordatoris o suggeriments que entengui procedents, però no assumir competències que no li pertoquen.

És per això que, un cop més, i amb especial èmfasi, aquesta Institució es permet adreçar-se amb caràcter general a cada una de les administracions que tenen competència en matèria de medi ambient i d'Activitats Classificades perquè resolguin els recursos i les reclamacions que se'ls presenten. En definitiva, això implica actuació administrativa tant des d'una perspectiva jurídica com tècnica i en últim terme no és sinó donar compliment a allò que la norma determina.

Queixa núm. 1106/93

L'Administració no pot sancionar una activitat molesta pel fet d'haver caducat l'acció per inactivitat de la mateixa entitat de dret públic

Inicialment, un ciutadà s'adreçà al Síndic per raó de les molèsties que li ocasionava un taller de reparacions mecàniques confrontant amb el seu habitatge. Aquestes molèsties ja les havia denunciades reiteradament a l'Ajuntament de Santa Margarida de Montbui, però sense obtenir mai cap resolució definitiva.

Finalment, de resultes de les insistents reclamacions interposades, el Consistori local va incoar un expedient sancionador respecte a la citada activitat.

L'expedient incoat es va tancar sense cap tipus de sanció al titular de l'activitat, no perquè s'apreciés que no havia produït infracció, sinó per prescripció de la presumpta infracció, per manca d'actuació de l'Ajuntament.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic es dirigí a l'Ajuntament de Santa Margarida de Montbui, al qual sol·licità un informe sobre la citada qüestió.

Rebut i examinat l'informe, el Síndic va interpretar que els decrets en virtut dels quals es resolia no imposar cap sanció al titular de l'activitat contenien el reconeixement que la no imposició de sanció era motivada per haver prescrit el termini per fer-ho com a conseqüència de la manca d'actuació de la mateixa Administració.

Vist que els citats actes administratius podien ocasionar lesió o indefensió en la persona del reclamant, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament i li féu un recordatori de deures legals, a partir de l'anàlisi detallada dels decrets que considerava lesius dels drets del ciutadà. El recordatori es basava en el fet que, si en aquell moment o en ocasions successives, el ciutadà presentava reclamació sobre les molèsties que li ocasionés l'activitat del citat taller, i l'Ajuntament incoava el corresponent expedient, el municipi havia de vetllar per l'observança dels terminis legalment establerts, per tal que no operés la prescripció, com s'havia esdevingut en les ocasions anteriors, i perquè en definitiva el ciutadà no veiés vulnerat el seu dret a obtenir una resolució motivada de l'Administració.

L'Ajuntament de Santa Margarida de Montbui va respondre a l'escrit del Síndic adjuntant el darrer Decret de l'Alcaldia sobre el conflicte plantejat, en el qual, d'una banda, es donava resposta expressa i motivada a les reclamacions del promotor de la queixa insistint en la prescripció de la infracció i, de l'altra, es reconeixia que, d'acord amb les observacions del Síndic, s'havien vulnerat possibles drets del ciutadà per funcionament anormal de l'Administració, que podria fer valer d'acord al Dret, a fi que, si esqueia, es procedís a la indemnització de danys i perjudicis corresponents.

Entenent que el recordatori de deures legals havia estat acceptat per l'Ajuntament, el Síndic va tancar les seves gestions en l'expedient descrit.

Queixa núm. 1819/93

Molèsties generades per un bar musical. Lentitud en l'adopció de mesures correctores. Manca d'actuació administrativa

El mes d'agost de l'any 1993, el senyor C. s'adreçà al Síndic manifestant la seva disconformitat per la inactivitat de l'Ajuntament de Llançà davant les reiterades reclamacions presentades per les molèsties que generava l'activitat d'un bar musical d'aquell municipi, que es concretaven, bàsicament, en la vulneració del nivell de decibels legalment permesos d'acord amb la normativa municipal (Ordenança Municipal), aldarulls fora del local i vulneració sistemàtica de la normativa relativa a l'horari de tancament. La queixa es feia extensiva a possibles irregularitats administratives en la concessió inicial d'una llicència d'obertura per un període d'un mes, cosa que, segons criteri del reclamant –confirmat posteriorment per l'Ajuntament–, no tenia cap base legal. Es denunciava així mateix el poc rigor aplicat a l'hora d'efectuar la qualificació definitiva que s'atorgava al citat local (bar musical, cafè-teatre), atès que la condicionava, entre altres aspectes, l'horari de tancament.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic sol·licità informe a l'Ajuntament de Llançà sobre les molèsties generades per nivells sonors que poguessin excedir els legalment establerts i per tenir coneixement de la tramitació de la llicència d'obertura. Va sol·licitar, així mateix, informe al Servei del Joc i l'Espectacle de la Delegació territorial del Govern a Girona, en relació amb les denúncies formulades per inobservança dels horaris de tancament.

Al primer informe de la Delegació territorial es detallaven les actuacions efectuades, consistents en l'obertura de tres expedients sancionadors, dels quals més endavant, novament a sol·licitud del Síndic, es van comunicar els resultats finals: la imposició de sancions econòmiques i el tancament del local durant vuit dies. Aquestes sancions van ser impugnades pel titular de l'activitat. Vist el contingut de l'informe esmentat, el Síndic considerà que l'actuació administrativa no havia causat indefensió o vulneració de drets al reclamant.

L'Ajuntament de Llançà va adreçar al Síndic un Informe en què detallava les llicències atorgades per a l'activitat objecte de queixa, els recursos i reclamacions interposats pel senyor C., les respostes que l'Ajuntament hi havia donat i les inspeccions efectuades –quatre– des del mes d'agost de 1993 fins al febrer de 1994. En alguna d'aquestes inspeccions es posava de manifest la necessitat d'adoptar determinades mesures correctores; en altres ocasions no s'apreciaven infraccions de la norma i, en una de les inspeccions de la Policia Local, es comprovà que el local tenia obert a les 5,40 hores de la matinada.

Vist el contingut de l'informe municipal, el Síndic va fer a l'Ajuntament de Llançà un recordatori de deures legals en el sentit que l'Ajuntament hi tornés a fer una inspecció, a l'empara de la seva pròpia normativa, per determinar si els nivells sonors provinents del local excedien els permesos a les ordenances municipals i altra normativa d'aplicació, i que un cop feta la inspecció, l'òrgan competent de l'Ajuntament emetés la resolució oportuna, la qual hauria de comunicar a les parts afectades amb expressió dels recursos o les accions jurídiques de què podien fer ús en compliment de les normes reguladores del procediment administratiu.

En resposta al recordatori, l'Ajuntament comunicà que havia encarregat un informe a un enginyer industrial, segons el qual, vista la normativa municipal sobre nivells sonors, i en especial a l'art. 70 de les normes de Policia i Bon Govern, el local objecte de reclamació superava els nivells sonors permesos, en qualsevol situació, tant mitjana com de pics.

L'Ajuntament comunicà així mateix al Síndic que, vist l'informe tècnic, havia obert, per Decret de l'Alcaldia de 8 de novembre de 1994, un expedient amb l'objectiu de limitar l'horari per tenir música al citat bar, i que havia ofert tràmit de vista i audiència a la titular de l'establiment.

No havent rebut cap altra comunicació posterior, el Síndic es posà en contacte amb l'Ajuntament per tenir coneixe-

ment de l'estat de tramitació de l'expedient de referència. L'esmentada Corporació va informar que la titular de l'activitat havia formulat al·legacions. En el moment de cloure la redacció del present Informe, l'Ajuntament de Llançà no havia fet cap altra actuació administrativa en relació amb aquest afer.

Queixa núm. 2090/93

Activitat classificada que no reuneix els requisits legalment exigibles

El senyor A. va presentar queixa al el Síndic denunciant la manca d'actuació de l'Ajuntament de Cabanes respecte a unes granges porcines confrontants amb el seu habitatge. Segons el reclamant, malgrat haver-se adreçat en diverses ocasions al Consistori, no n'havia obtingut cap mena de resposta. Expressava la seva disconformitat, així mateix, de no poder tenir accés a l'expedient d'atorgament de llicència, atès que creia que l'activitat molesta no complia els requisits legalment exigibles.

El Síndic va demanar a l'Ajuntament de Cabanes un informe respecte al cas exposat pel reclamant.

A la vista de l'informe, el Síndic considerà que l'actuació administrativa en relació amb l'activitat denunciada podia haver ocasionat indefensió en la persona del reclamant i, en conseqüència, va recordar a l'Ajuntament el deure legal establert en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de donar resposta expressa i motivada a tota petició, reclamació o recurs que presentin els administrats.

Vist així mateix que es tractava d'una explotació que s'inclou dins les anomenades «activitats classificades», la llicència, control i inspecció de les quals pertoca per disposició legal a les corporacions municipals, i atès que l'informe municipal manifestava que l'activitat classificada causant de la queixa era efectivament exercida pel seu titular i que s'havien rebut altres denúncies per aquest motiu, el Síndic li va recordar que, d'acord amb el Reglament d'Activitats Classificades de 1961, correspon a l'Ajuntament efectuar les corresponents indagacions i dictar la resolució oportuna, que s'ha de comunicar a les parts afectades amb expressió dels recursos legals de què es pot fer ús.

El Síndic va rebre resposta de l'Ajuntament esmentat, que informava de l'acord d'obrir expedient pel funcionament sense llicència de la granja situada al carrer de les Masies de Dalt, és a dir, l'activitat objecte de queixa, tot acceptant el recordatori de deures legals efectuat.

Queixa núm. 1666/94

Resolucions municipals per fer desaparèixer la contaminació acústica que genera un bar musical

El senyor R. es va queixar al Síndic de la suposada passivitat de l'Ajuntament d'Altafulla davant les reclamacions que havia presentat per raó de les molèsties pels sorolls ocasionats per un bar musical ubicat en el referit municipi. El reclamant esmentava en el seu escrit que des de la data en què s'havia obert el local en qüestió, la policia municipal havia efectuat més de vint-i-cinc comprovacions des de l'interior de l'habitatge de l'afectat i sempre, segons indicació del promotor de la queixa, s'havia comprovat que els resultats del sonòmetre sobrepassaven els decibels permesos.

El reclamant insistia que, malgrat els informes emesos per la policia municipal, l'Ajuntament no havia adoptat cap resolució per fer desaparèixer les molèsties denunciades. La queixa es concretava bàsicament en el que considerava una injustificada dilació de l'Ajuntament a actuar en ús de les funcions i competències que té legalment conferides en matèria d'activitats classificades.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament d'Altafulla sol·licitant un informe sobre la qüestió. En la petició d'informe s'efectuava ja una breu referència a les actuacions endegades per l'Ajuntament (mesuraments de la policia municipal) i la manca de continuació de l'expedient denunciada pel promotor.

La resposta de l'administració municipal descrivia en primer lloc les actuacions que l'Ajuntament havia dut a terme, atès que, segons indicava l'informe, pràcticament d'ençà de l'obertura del local s'havien produït incidències relacionades amb les molèsties que generava l'activitat en qüestió.

Efectuades diverses inspeccions posteriors a les de la policia municipal, es comprovà que, entre altres coses, se superaven els decibels permesos per les Ordenances Municipals, la qual cosa va determinar que per decret de l'Alcaldia s'acordés iniciar el corresponent expedient per fixar possibles responsabilitats i que s'adoptés com a mesura provisional el precinte de l'equip de música.

Formalitzats els tràmits procedimentals de compliment obligatori, l'expedient es tancà amb una resolució de l'Alcaldia per la qual s'imposava al titular de l'activitat una sanció econòmica i el tancament provisional del bar musical per un termini de quinze dies; així mateix, s'establí el precinte i supervisió de l'activitat musical fins que el titular adoptés les mesures correctores oportunes.

Queixa núm. 554/93

L'Administració denega de forma expressa i motivada l'obertura d'una activitat classificada

Un ciutadà va presentar queixa al Síndic en disconformitat amb els acords de l'Ajuntament de Sitges en virtut dels quals no se li atorgava llicència per iniciar una activitat classificada de bar.

El reclamant entenia que els citats acords municipals li ocasionaven una indefensió i vulneraven els seus drets.

Admesa la queixa a tràmit, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament de Sitges sol·licitant un informe sobre aquesta qüestió. En especial es va demanar trasllat de la següent documentació:

– còpia de l'expedient tramitat en relació amb l'esmentada petició de llicència,

– resolucions adoptades sobre aquest afer, i de forma específica l'acte administratiu denegatori.

L'Ajuntament facilità tota la documentació sol·licitada pel Síndic, examinada la qual, en especial els acords de la Comissió de Govern pels quals es denegava la llicència, el Síndic va valorar que no s'havia produït cap actuació administrativa que pogués ocasionar indefensió o vulneració de drets fonamentals en la persona del reclamant, atès que l'Ajuntament havia efectivament denegat una petició, però de forma expressa, motivada i amb indicació dels recursos dels quals podia fer ús el promotor de la queixa.

Queixa núm. 4/94

Indefensió al·legada per un ciutadà que s'havia adreçat a l'Administració en disconformitat per la instal·lació d'una activitat molesta

El senyor B. presentà escrit de queixa al Síndic per manifestar la seva disconformitat amb l'Ajuntament de Moià per la manca d'actuació municipal respecte a les instàncies i reclamacions que hi havia presentat pel seu desacord amb determinades resolucions adoptades per l'esmentat Ajuntament en allò referit a la construcció i instal·lació d'un escorxador frigorífic, en tant que activitat considerada molesta, insalubre i nociva, d'acord amb el que preveu el Decret 2414/1961, regulador del Reglament d'Activitats Molestes, Nocives, Insalubres i Perilloses.

El senyor B. centrava la seva queixa, no tan sols en l'aspecte específicament mediambiental, sinó que també abordava aspectes d'ordre urbanístic.

Admesa a tràmit la queixa en qüestió, el Síndic efectuà petició d'informe a l'Ajuntament de Moià.

Un cop rebuda i analitzada la informació sol·licitada, el Síndic s'adreçà a l'Ajuntament, al qual recordà els deures legals sobre el cas del promotor, atès que l'informe de l'Ajuntament reconeixia específicament que el senyor B. havia presentat successius escrits, en un nombre considerable, i fins a la data de la seva reclamació al Síndic de Greuges no n'havia obtingut cap resposta expressa. L'Ajuntament manifestava que els dits escrits de queixa estaven en fase d'estudi o tramitació.

El recordatori del deure de donar resposta expressa, motivada i amb indicació de recursos a cadascun dels escrits, peticions o reclamacions presentats pel senyor B. es va efectuar d'acord amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, Reguladora del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

L'Administració va atendre el recordatori efectuat pel Síndic i indicà que s'havia procedit a donar resposta al senyor B. i que s'havien resolt i notificat els recursos i al·legacions que va presentar sobre les qüestions relatives al seu desacord amb la instal·lació del citat escorxador i que es concretaven en les següents reclamacions:

– Construcció i instal·lació d'un escorxador frigorífic.
– Accessos a l'escorxador frigorífic.
– Llicència d'activitats de l'escorxador frigorífic i fàbrica **d'embotits annexa.**
– **Llicència d'activitats** de fàbrica de residus orgànics al **polígon industrial.**
– Pressupost general consolidat de l'any 1994.
– Alteració de la qualificació jurídica de diversos terrenys.
– Convocatòria de subhasta dels terrenys assenyalats.
– Compte general corresponent a l'exercici 1992.
– Certificacions de diverses actes i de punts específics.

A la vista del contingut del darrer informe de l'Ajuntament, el Síndic va valorar que el recordatori de deures legals formulat havia estat acceptat per l'esmentada Administració.

Queixa núm. 92/93

Dilacions en l'aplicació del Reglament d'Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses, a un taller denunciat per les molèsties que ocasionava

Una associació de veïns de Puigcerdà s'adreçà al Síndic posant de manifest la manca d'actuació municipal davant les molèsties denunciades en relació amb l'activitat d'un taller de fusteria confrontant amb els habitatges dels reclamants.

L'associació concretava el contingut de la queixa en el fet que, malgrat les reclamacions presentades per raó d'aquesta activitat molesta, i malgrat que ja l'any 1992 el mateix Ajuntament havia dictat resolució expressa sobre aquest problema, instant el titular de l'activitat a traslladar-se a unes naus habilitades a l'efecte, amb l'ordre expressa d'iniciar el tràmit d'atorgament de la llicència preceptiva, aquesta resolució no s'havia seguit i continuaven les molèsties denunciades.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic va sol·licitar un informe a l'Ajuntament de Puigcerdà, que respongué amb dos escrits, el primer dels quals de caràcter estrictament informatiu sobre els tràmits que l'Ajuntament havia anat desenvolupant sobre l'afer exposat pels veïns, però sense especificar l'adopció de cap resolució de caràcter definitiu respecte a l'activitat objecte de queixa.

Al cap de pocs dies, el mateix Ajuntament va fer arribar a aquesta Institució la resolució de l'Alcaldia, que ocasionava la suspensió de l'activitat de la fusteria objecte de queixa. L'ordre d'aixecament de la citada suspensió quedava condicionada al fet que el titular de l'activitat portés a terme l'adequació del local al projecte tècnic inicial i a les mesures correctores imposades i reiteradament comunicades al citat titular.

Així mateix, se li imposava el compliment d'un seguit de requisits d'ordre tècnic i procedimental que garantissin l'execució de les obres que havien de comportar el cessament de les molèsties denunciades per l'associació de veïns.

Finalment indiquem que en la part expositiva del referit Decret de l'Alcaldia es feia una descripció detallada de les

peticions dutes a terme pels promotors de la queixa, dels requeriments i ordres de condicionament adreçats per l'Administració al titular de l'activitat, i dels recordatoris d'adequació del local a la normativa vigent efectuats pel Síndic de Greuges.

Queixa núm. 95/93

Retard en l'adopció de mesures correctores que evitin les molèsties d'una activitat classificada

El senyor J. es va queixar al Síndic per la manca d'actuació de l'Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts en relació amb les diverses reclamacions que hi havia presentat prèviament per raó de les molèsties que li ocasionava un restaurant confrontant amb el seu habitatge.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic sol·licità a l'Ajuntament esmentat un informe respecte a la qüestió objecte de queixa.

El primer informe de la Corporació Municipal reconeixia que s'havien fet obres en els terrenys que ocupava inicialment el restaurant, que tenia la llicència municipal preceptiva destinades a un cobert i uns annexos que no respectaven les separacions al carrer i als veïns confrontants, i per tant no eren legalitzables. L'Ajuntament afirmava així mateix haver-hi fet inspeccions i notificat als titulars de l'activitat la impossibilitat de legalitzar-la. Finalment, indicava que s'havien donat ordres de desmuntar aquelles instal·lacions, que, essent il·legals des d'un punt de vista urbanístic, a més eren la font principal de molèsties i sorolls denunciats pel reclamant.

Comunicades aquestes informacions, l'interessat va manifestar que les molèsties persistien, atès que l'enderroc del cobert no s'havia efectuat. Paral·lelament altres administracions competents en diverses matèries que afectaven l'activitat molesta també hi havien intervingut. Així, la Direcció General del Joc i l'Espectacle va incoar expedient sancionador a la citada activitat, perquè, de la inspecció duta a terme, se'n derivaven diversos incompliments de la normativa vigent en matèria de policia de l'espectacle, activitats recreatives i establiments públics. El Departament de Comerç, Consum i Turisme havia imposat al titular de l'activitat una sanció de 500.250 pessetes per infraccions a la normativa vigent en matèria de disciplina de mercat. Finalment, la Direcció General d'Urbanisme havia aportat un informe la conclusió final del qual era que s'havien efectivament realitzat obres sense llicència de construcció d'un cobert i annexos de restaurant, que eren obres de caràcter no legalitzable, tal com ja s'havia indicat anteriorment.

Vist el conjunt de la documentació descrita, el Síndic s'adreçà novament a l'Ajuntament, al qual demanà informació sobre l'estat de les actuacions administratives en què tenia competència.

L'Ajuntament va respondre al Síndic traslladant-li una resolució de l'Alcaldia, en virtut de la qual es decretava, com a mesura cautelar, la clausura de l'activitat sense llicència i es concedia al titular el termini legalment establert perquè al·legués i presentés els documents i justificacions pertinents.

Posteriorment l'Ajuntament va informar el Síndic que el titular de la citada activitat no havia presentat cap tipus d'al·legacions ni recurs contra la Resolució de l'Alcaldia, el local estava tancat i no s'hi feia cap mena d'activitat.

Queixa núm. 418/93

L'Administració local adopta les mesures legals pertinents respecte a un local que ocasiona molèsties

El Síndic de Greuges havia rebut un escrit de queixa relatiu al conjunt de molèsties ocasionades pel funcionament d'una discoteca de Badalona. Aquell escrit descrivia el conjunt d'efectes no volguts i en algunes ocasions fins i tot desagradables que repercutien sobre els ciutadans que habitaven entorn del citat local, amb els aspectes habituals d'aquest tipus de queixes: manca d'insonorització del local, aldarulls fora de la instal·lació, possible tràfic d'estupefaents, entre d'altres. La queixa presentava, però, una característica formal que podia ser causa que no fos admesa a tràmit, vist que era anònima, i per tant, d'acord amb allò que estableix la Llei reguladora d'aquesta Institució, el Síndic no pot entrar a conèixer d'una reclamació no signada o avalada per una persona física o jurídica. Amb tot, l'escrit feia referència al fet que, per ampliar aquella informació, el Síndic es podia adreçar a una associació de veïns de Badalona.

Ponderant les circumstàncies descrites –denúncia d'una activitat molesta, manca d'identificació suficient en la presentació de la queixa, possibilitat d'aclarir-la amb l'associació de veïns– el Síndic adreçà un escrit a l'esmentada associació explicant el contingut de la queixa, i manifestant-li si era voluntat de la citada associació fer com a pròpia la denúncia presentada davant aquesta Institució.

L'associació va respondre de forma expressa al Síndic, manifestant la seva voluntat que es prosseguís l'expedient, del qual es feia responsable.

Amb l'empara formal suficient, el Síndic sol·licità un informe a l'Ajuntament de Badalona, el qual el va emetre detallant les incidències administratives que havien anat produint-se entorn del citat local.

Aquesta actuació es concretava en l'obertura i posterior tancament amb sancions (que anaven de 25.000 a 500.000 pessetes), de quatre expedients sancionadors, tots incoats per infracció de la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre Policia de l'espectacle, les activitats recreatives els establiments públics.

Finalment, s'indicava que el local s'havia tancat amb caràcter definitiu.

Vista la informació facilitada per l'Ajuntament, es considerà que havia actuat de conformitat i amb aplicació de la normativa vigent, sense que es pogués valorar l'existència d'un estat d'indefensió.

Queixa núm. 1880/93

L'Administració actua com a mitjancer entre les parts afectades per una activitat molesta i adopta les mesures correctores necessàries

Un ciutadà presentà queixa davant el Síndic manifestant el seu desacord per la manca d'actuació de l'Ajuntament de Viladecans en relació amb les diverses reclamacions que ell mateix hi havia presentat per denunciar les molèsties que li ocasionava una sortida de fums corresponent a un bar situat en els baixos del seu immoble.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic sol·licità informe a l'esmentada Corporació Local, la qual respongué manifestant que les parts afectades, (el president de la comunitat de veïns, un dels propietaris de la mateixa comunitat i el titular de l'activitat), havien estat convocats pel regidor d'Activitats Comercials i Industrials, a fi d'informar-los de les mesures correctores tècnicament necessàries per fer desaparèixer les molèsties causades per la citada sortida de fums.

A la vista del projecte presentat per l'Ajuntament, les parts en litigi van acceptar la nova sortida de fums proposada per la Corporació i van arribar a un acord.

SECCIÓ 3: TRIBUTÀRIA

I. INTRODUCCIÓ

En el decurs de l'any 1994, la tipologia de queixes tramitades pel Síndic en l'àmbit tributari –en el qual s'han atès 50 visites, resolt 26 consultes i rebut 157 queixes i iniciat una actuació d'ofici arran d'un recàrrec sobre l'Impost de Béns Immobles per finançar l'aportació municipal a una mancomunitat de municipis –A/O 746/94– *(vegeu la presentació de l'Informe quant a la classificació d'actuacions)*– ha presentat unes característiques similars a la d'anys anteriors, si bé se'n destaquen alguns aspectes particulars.

En general, s'han anivellat les queixes presentades per actuacions tributàries de l'Administració Local i de l'Autonòmica. Es constata un augment de les corresponents a desacord per actes de gestió o de recaptació del Departament d'Economia i Finances, actes directament emanats del Departament o de l'Administració Estatal, amb la qual té convinguda la recaptació executiva dels ingressos de dret públic de la Generalitat. També cal subratllar que la resposta de l'Administració Autonòmica a les peticions d'informe que li ha efectuat el Síndic ha estat notablement àgil i, en línies generals, receptiva als suggeriments o recordatoris de deures legals formulats.

Centrant-nos ja en el contingut de les queixes presentades pels ciutadans, en destaquem les referides a les situacions d'indefensió o greuge que s'originen de resultes de disfuncions entre les administracions intervinents en la gestió i recaptació dels tributs. Aquesta situació és comuna a l'Administració tributària local i l'autonòmica. El Síndic ha abordat aquesta problemàtica en un afer relatiu a la devolució d'ingressos indeguts en els procediments tributaris de constrenyiment.

La procedència de la liquidació de l'Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana, en el cas de la venda forçosa d'una finca per execució d'un deute tributari, ha estat l'altre cas que despleguem específicament, no tant pel nombre de queixes rebudes sobre aquesta qüestió com per les característiques particulars que presenta i per si pot servir de referència a d'altres entitats municipals que se'l plantegin en el futur.

D'altra banda, un gran nombre de queixes per embargament de comptes corrents ha correspost a procediments executius començats per suposats impagaments de multes de circulació viària. Els resultats de la investigació d'aquestes queixes va moure el Síndic a emprendre una actuació d'ofici sobre el procediment de transmissió de la propietat dels vehicles de motor –A/O 1428/94–, que hem conclòs amb la proposta del Síndic que es modifiqui la normativa que el regula, davant la indefensió que, en opinió d'aquesta Institució, queden els venedors si els adquirents no compleixen les obligacions que el Codi de la Circulació els imposa.

També s'han comentat queixes que, si bé no estan directament vinculades als afers tractats de forma específica, sí que, tant per les característiques que presentaven com perquè reflectien problemàtiques reiterades en el decurs de l'any 1994 *(vegeu queixes núms. 431/93 i 2127/92)*, s'ha considerat interessant de descriure.

Finalment, amb la narració de la queixa núm. 928/94, hem pretès reflectir una situació que amb considerable freqüència es reprodueix en l'àmbit de la gestió recaptadora (especialment en la de les entitats locals, per les característiques d'alguns dels seus tributs): el fet que no es tingui en compte el canvi de titularitat d'un bé immoble, malgrat haver-hi comunicació expressa d'aquesta variació jurídica per part del propietari, i els efectes negatius que produeix sobre l'antic propietari que no es canviï la titularitat en el padró o document de suport.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

TRIBUTS	
Tributs estatals	– Impost sobre la Renda de les Persones Físiques – Impost sobre el Valor Afegit – Impost sobre Societats
Tributs autonòmics	– Tributs cedits: Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats Impost General sobre Successions i Donacions – Taxes
Imposició local	– Impostos – Taxes – Contribucions especials – Recàrrecs sobre Tributs
ALTRES INGRESSOS PÚBLICS	– Preus públics – Quotes de les Cambres de Comerç Indústria i Navegació
GESTIÓ TRIBUTÀRIA	– Organització: Disfuncions entre les administracions titulars del tributs i les que els gestionen o recapten Duplicitat en padrons – Liquidació: Errades en la identificació del subjecte passiu.

Inobservança del procediment legalment establert per liquidar i notificar els ingressos de Dret Públic
Errades materials en la liquidació
– 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 improcedent de béns, en especial de comptes corrents.
– Devolució d'ingressos indeguts:
Manca d'execució dels acords sobre devolució d'ingressos indeguts.
Dilació en el reintegrament de quantitats recaptades indegudament

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES ILLUSTRATIVES

1. Problemàtica de la devolució d'ingressos indeguts en els procediments tributaris de constrenyiment

Tot seguit s'analitza un problema que, al llarg del 1994, el Síndic ha observat en un alt nombre de queixes presentades pels ciutadans: l'embargament de comptes corrents en execució d'un procediment de constrenyiment per reclamació de dèbits tributaris que després la mateixa Administració declara no ajustats a dret, i la relació d'aquestes actuacions administratives amb altres d'ulteriors: la devolució que l'Administració ha d'efectuar al ciutadà dels imports indegudament recaptats. Finalment ens referirem a la freqüència amb què es reitera aquest problema en el cas que la gestió recaptadora és convinguda o delegada amb administracions diferents de la titular del tribut.

Efectuada aquesta primera introducció, passem a referir-nos en primer lloc al tema de l'embargament de béns i de forma específica al de comptes corrents, atès que les queixes en què s'han plantejat aquestes situacions l'embargament s'havia practicat, en tots els supòsits, sobre comptes corrents *(vegeu queixes núms. 570/93, 1898/93 i 1340/94)*.

En l'Informe corresponent a l'any 1993 ja ens referíem a l'embargament de comptes corrents en supòsits d'impagament de multes de circulació viària (BOPC, núm. 203 de 16 de març de 1994, pàg. 13100), i el Síndic féu referència al fet que determinats articles del Reglament General de Recaptació, aprovat pel Reial Decret 1684/1990, de 20 de desembre, que regulaven l'embargament de comptes corrents havien quedat en suspens arran d'un acte del Tribunal Suprem dictat en el procediment contenciós que es seguia a instància de l'Associació de la Banca Privada, perquè es considerà que no eren ajustats a dret. El Síndic s'abstingué llavors d'entrar en consideracions relatives a una qüestió en aquell moment «sub-iudice». Així mateix, ja en aquell Informe recomanàrem a les administracions el màxim de rigor a l'hora d'aplicar el procediment d'embargament, per tal que aquesta pràctica recaptadora no vulnerés els drets dels contribuents contra els béns dels quals se segueix un procediment de constrenyiment.

En el moment actual, cal significar que el Tribunal Suprem (Sala Tercera Contenciosa Administrativa) per sentència de 17 d'octubre de 1994, va anul·lar determinats articles del Reglament General de Recaptació, limitant l'actuació de l'Administració en aquests embargaments.

El Tribunal Suprem va estimar, en els termes en què s'expressa la sentència, el recurs interposat per la part actora, l'Associació de la Banca Privada, i anul·là els articles 113-5 i 118-3 pel que respecta a la possibilitat de delegar en els caps de les dependències de recaptació (tresorers) les facultats d'informació que aquells articles establien i anul·lant, així mateix, en la seva totalitat, l'art. 120-2 i art. 120-3 a). S'anul·là, així mateix, si bé parcialment, el segon paràgraf de l'art. 120-6, tot i mantenir-ne el primer, que permet l'embargament d'imposicions a termini fix. Finalment, de l'art. 12-1 a) «L'embargament es farà mitjançant la presentació de la diligència d'embargament a l'entitat. La diligència comprendrà els valors coneguts per l'Administració i els altres del deutor que es trobin dipositats o anotats a l'entitat, fins a l'import que, a judici de l'òrgan de recaptació, cobreixi el deute», se'n va declarar nul·la la frase i «els altres del deutor» (referida a valors i drets realitzables a curt termini), però se'n mantingué vigent la resta del text.

Respecte a aquesta resolució judicial, cal indicar que, abans d'emetre la sentència, el mateix Tribunal Suprem havia interposat davant el Tribunal Constitucional una qüestió prèvia d'inconstitucionalitat, per tal com entenia que els articles 11.3 «in fine» –«La investigació podrà comprendre la informació relativa a l'origen i la destinació dels moviments o dels xecs o altres ordres de pagament»–, i el primer apartat de l'art. 128.5, «Els òrgans de recaptació podran comprovar i investigar l'existència i situació dels béns o drets dels obligats al pagament d'un deute, per assegurar-ne o efectuar-ne el cobrament, exercint totes les facultats que reconeixen a l'Administració els articles 110 a 112 d'aquesta Llei», de la Llei 230/1963, de 28 de desembre, General Tributària, podien ser inconstitucionals. Aquesta presumpció d'inconstitucionalitat fou ratificada pel Tribunal Constitucional en la sentència 195/1994, de 28 de juny, que declarà efectivament no ajustats a la Constitució els preceptes esmentats.

El Síndic, vist el contingut de les reclamacions rebudes valora que la cautela i el rigor que haurien de presidir l'actuació administrativa tributària, pel que fa als actes d'embargament de comptes corrents, no han estat presents en molts tràmits administratius.

En efecte, molt més sovint que no fóra d'esperar, l'Administració ha iniciat procediments de constrenyiment i ha arribat a embargar comptes corrents de ciutadans i posteriorment s'ha comprovat que aquests procediments no eren ajustats a dret, perquè la via executiva oberta per l'Administració tributària (autonòmica o local) no podia adduir cap dèbit real, ja fos perquè el subjecte passiu del suposat dèbit havia deixat de ser-ho, ja fos perquè el dèbit havia prescrit o, encara, per manca de notificació correcta de l'obligació de pagament en període voluntari. D'altra banda, la mateixa Administració ha incomplert en molts d'aquests casos una altra responsabilitat i ha deixat sense resoldre els recursos en què els ciutadans al·legaven aquestes circumstàncies.

En la majoria de casos en què el Síndic ha apreciat possibles errors en la liquidació, en la notificació dels tributs o bé l'existència de prescripció de l'acció cobratòria, i així ho ha comunicat a les administracions actuants, els suggeriments o recordatoris formulats han estat acceptats. Ara bé, el problema del ciutadà que recorre al Síndic perquè es considera erròniament afectat per un procediment executiu de resultes del qual veu que l'Administració tributària ordena i executa uns embargaments no ajustats a dret, no s'ha vist sempre resolt pel sol fet que l'Administració hagi acabat reconeixent la improcedència de determinats actes administratius dictats per ella. L'Administració en certs casos no atén les seves resolucions, amb la conseqüència que el reclamant es troba davant una expectativa de dret que la mateixa Administració no executa; en altres ocasions, existint també el reconeixement dels drets restitutoris, per una manca de coordinació interadministrativa, el ciutadà s'ha vist vulnerat en els seus drets patrimonials malgrat que la mateixa Administració hagués reconegut amb anterioritat la seva errada administrativa i hagués reconegut el dret a la devolució *(vegeu queixa núm. 1340/94).*

Això ens porta indefectiblement a analitzar un altre aspecte de la mateixa qüestió: el procediment de devolució d'ingressos indeguts. Finalment, cal referir-se al fet que aquests greuges deriven d'una insuficient coordinació quan la recaptació es produeix sobre fórmules de col·laboració interadministrativa.

La devolució d'ingressos indeguts és actualment regulada pel Reial Decret 1163/1990 de 21 de setembre, que preveu el procediment de devolució d'ingressos indeguts de naturalesa tributària, i per l'Ordre de 22 de març de 1991, que el desplega.

Aquestes disposicions es dictaren en compliment del que preveu l'art. 155 de la Llei General Tributària, i amb això es pretén instrumentar l'esmentat procediment i la forma de realització de les devolucions. En aquest sentit cal recordar que el Defensor del Poble, en successius informes, ha reiterat la necessitat de desenvolupar reglamentàriament el citat art. 155 de la LGT, que fins a la data d'aparició del Reial Decret 1163/1990 i normativa concordant, no havia estat desenrotllat. Certament calia regular aquesta matèria, atès que això ha permès de millorar les garanties dels obligats tributaris.

Vistes les queixes presentades en què incideix el problema de la devolució d'ingressos indeguts, el Síndic ha pogut detectar que, a l'hora de retornar quantitats recaptades indegudament per la via de l'embargament, l'Administració sembla acusar un cert desconeixement en l'aplicació de la citada norma. Amb això volem dir que sovint no s'executen els actes administratius sobre els quals la mateixa Administració ha reconegut el dret del ciutadà a recuperar els imports en qüestió, ja que les entitats públiques mantenen en el seu actiu unes quantitats que han de ser retornades de la forma més ràpida possible, tot respectant els tràmits procedimentals previstos.

La norma preveu dues formes d'iniciar el procediment de devolució: d'ofici o a instància de persona interessada. Ara bé, en el supòsit que l'Administració hagi reconegut el dret a una devolució, en resoldre un recurs *(vegeu queixa núm. 1340/94)* la iniciació del procediment de devolució –fins al moment d'enllestir-lo– és únicament, exclusivament, d'ofici, com ho determina l'art. 4t. de l'Ordre Ministerial de 22 de març de 1991.

Malgrat això, fins avui constatem que l'Administració no coneix amb el detall necessari aquestes obligacions legals o bé li manca la suficient diligència en el compliment dels seus propis actes, actes administratius pels quals s'ordena la devolució, de manera que el ciutadà veu transcórrer el temps i, malgrat haver obtingut una resolució administrativa favorable, no veu efectivament retornades unes quantitats que en dret li corresponen.

Tot això que s'ha dit és especialment freqüent en els casos en què una Administració és titular del tribut, mentre que n'hi ha una altra que n'efectua la recaptació executiva, per delegació o encàrrec de la primera.

El Síndic, doncs, ha efectuat un suggeriment perquè s'agilitin al màxim els tràmits de devolució d'ingressos indeguts, d'acord amb la normativa que regula aquesta matèria *(vegeu queixa núm. 433/94 en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general).*

Per tot el que s'ha exposat, el Síndic creu haver de tornar a recomanar la màxima cura en la pràctica d'una fórmula coercitiva com la recaptació executiva, especialment en l'embargament de comptes corrents.

Així mateix, el Síndic es permet instar les administracions a fer un ús ràpid i regular, com a tràmit de compliment obligatori, del procediment de devolució d'ingressos indeguts, més que més quan, en la resolució d'un recurs presentat per l'administrat, s'ha reconegut de forma expressa el dret a la devolució. Amb aquesta recomanació, el Síndic pretén que el reconeixement del dret a la devolució no es limiti a un simple reconeixement nominal, sinó que comporti la materialització corresponent, amb l'ingrés oportú en el patrimoni del contribuent. L'adopció d'aquest

tràmit és, d'altra banda, una previsió ja continguda en la normativa aplicable.

Queixa núm. 570/93

Duplicitat en el cobrament d'un impost per errors materials de l'Administració Tributària

El senyor F. s'adreçà al Síndic exposant el problema que tenia plantejat amb l'Ajuntament d'Albinyana pel fet que la citada Corporació Local, d'una banda, havia obert procediment de constrenyiment contra els béns del reclamant pel suposat impagament dels rebuts corresponents a l'Impost de Béns Immobles (IBI) dels exercicis 1990 i 1991, malgrat que el mateix interessat havia adreçat a la citada Corporació Local en diverses ocasions una documentació que acreditava amb suficiència que els rebuts que l'Administració li reclamava en via executiva ja havien estat pagats en període voluntari. D'altra banda, l'Ajuntament li havia carregat dues vegades l'import corresponent a aquest tribut en el seu compte corrent, en relació amb l'IBI de l'exercici de 1992.

El senyor F. que manifestava la seva impossibilitat física de traslladar-se personalment a l'Ajuntament d'Albinyana, havia adreçat diversos escrits a la citada Corporació per posar de manifest aquestes qüestions i sol·licitar l'adopció dels acords oportuns. Fins al moment d'adreçar-se al Síndic, aquestes peticions no havien obtingut resposta.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic valorà que efectivament l'actuació municipal perjudicava el senyor F. i lesionava els seus drets patrimonials. Així, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament d'Albinyana que es revisessin els expedients corresponents a l'Impost de Béns Immobles dels exercicis 1990, 1991 i 1992, i que, un cop constatats els errors materials que semblaven detectar-s'hi, es procedís a donar de baixa l'expedient de constrenyiment indegudament obert pel presumpte impagament de l'IBI dels exercicis 1990 i 1991; que es retornessin a l'afectat els imports que li havien estat embargats en el decurs de la tramitació de l'expedient de constrenyiment i que, així mateix, un cop comprovat el cobrament per duplicat de l'IBI corresponent a l'any 1992, li fos retornat l'import indegudament recaptat.

L'Ajuntament, acceptant el suggeriment del Síndic, modificà els actes administratius que lesionaven els interessos del senyor F i procedí a la devolució de les quantitats indegudament ingressades.

Queixa núm. 1898/93

Recurs de reposició per una errada en el subjecte passiu d'una liquidació tributària en via de constrenyiment

El senyor C. va presentar escrit de queixa al Síndic per denunciar el que valorava com un mal funcionament de l'Administració Tributària Autonòmica, i considerant-se agreujat en els seus drets com a contribuent pels perjudicis econòmics que aquesta entitat li ocasionava, en haver-se iniciat un procediment de constrenyiment contra el seu patrimoni, amb resultat d'embargament de comptes corrents, perquè figurava indegudament com a subjecte passiu d'una liquidació tributària pel concepte de Transmissions Patrimonials.

El reclamant exposava en la seva queixa que l'any 1991 havia estat requerit de pagament pel citat concepte tributari, atès que en la liquidació de referència figurava com a subjecte passiu d'una compra-venda, que, si bé havia estat signada per ell, en tant que representant legal d'una societat anònima, no el feia titular de la transmissió que havia generat la liquidació del citat impost, i que en cap cas no el configurava com a obligat al pagament del tribut.

Vista l'errada material que el senyor C. atribuïa a l'oficina liquidadora, el compareixent va interposar el corresponent recurs avalant el dèbit tributari per tal de paralitzar l'acte administratiu corresponent.

Malgrat haver constituït l'aval com a garantia de paralització del procediment executiu, en tant es resolia el recurs interposat, per una altra errada material l'Administració Tributària de la Generalitat obrí un procediment de constrenyiment contra els béns del promotor, de manera que l'oficina recaptadora corresponent li va embargar el compte corrent.

Davant del que considerava un cúmul d'errors materials que li ocasionaven un greu perjudici i veient que el seu recurs no obtenia resposta –la qual cosa al seu entendre li reportava un doble motiu d'indefensió– va presentar al Síndic la queixa que referim.

Admesa a tràmit la qüestió, el Síndic s'adreçà al Departament d'Economia i Finances de la Generalitat, sol·licitant un informe respecte a les qüestions plantejades. Alhora, el Síndic demanà una revisió de la totalitat de l'expedient.

En la resposta, el Departament d'Economia i Finances va manifestar que, un cop efectuada la revisió de la totalitat de l'expedient, s'havia comprovat que efectivament s'havia produït una errada d'origen en el moment de determinar el subjecte passiu de la liquidació del tribut; així mateix, es reconegueren els consegüents errors materials, que es concretaven a haver iniciat un procediment de constrenyiment que no era procedent, amb el resultat d'embargament dels béns del reclamant.

El reconeixement d'aquestes errades materials es va plasmar en una resolució del tresorer del Departament d'Economia i Finances, en virtut de la qual s'estimava el recurs de reposició interposat pel promotor de la queixa. Això comportava decretar la nul·litat de la provisió de constrenyiment, la suspensió del procediment de constrenyiment i la devolució a l'interessat de les quantitats indegudament embargades.

Queixa núm. 1340/94

Prescripció de l'acció per cobrar una liquidació tributària

El senyor T. presentà al Justicia de Aragón, homòleg del Síndic de Greuges, un escrit de queixa manifestant el seu

desacord pel procediment de constrenyiment que se seguia contra el seu patrimoni per raó d'un presumpte dèbit tributari corresponent a l'antic Impost de Luxe (exercici 1984). Havent interposat en reiterades ocasions diversos recursos en què allegava estar-ne exempt, amb invocació de la normativa reguladora de la citada exempció, l'interessat no havia obtingut cap resposta de l'Administració tributària.

Cal significar que inicialment el reclamant havia presentat l'escrit de queixa al Justicia de Aragón, atès que el seu lloc de residència habitual és Saragossa. El Justicia, un cop llegida la queixa, la va traslladar al Síndic de Greuges, atès que, en cas de ser admesa a tràmit, era aquesta darrera institució la competent per conèixer de l'assumpte en qüestió, vist que el fet imposable s'havia produït a Barcelona i havia estat inicialment liquidat per l'Administració Tributària Estatal; posteriorment, el procediment havia passat al Departament d'Economia i Finances de la Generalitat, per tal com era un impost cedit i, finalment, perquè el procediment de constrenyiment es tramitava a l'oficina de recaptació de l'Administració Tributària de Manresa (atès que la gestió en procediment executiu dels dèbits de la Generalitat, l'efectua l'Agència Estatal Tributària).

Examinada la totalitat de la documentació aportada pel reclamant, la queixa va ser admesa a tràmit i se sol·licità un informe al Departament d'Economia i Finances (Delegació Territorial a Barcelona), al qual el Síndic va comunicar que, segons els documents aportats pel reclamant, aparentment, l'acció cobratòria havia prescrit, a causa de deficiències en el procés notificador, que invalidaven els actes recaptatoris practicats.

En la resposta de la citada Administració, se'ns comunicà que un cop examinada la queixa que el Síndic hi havia tramès i, vist l'expedient de liquidació i el posterior de constrenyiment, es declarà la prescripció de l'acció cobratòria.

El reconeixement d'aquesta prescripció era previst en una resolució del tresorer del Departament d'Economia i Finances. Aquest reconeixement es traduïa per al senyor T. en la nul·litat de la provisió de constrenyiment que havia donat lloc a l'inici del procediment de constrenyiment, que per aquest acte quedava sense efecte. En segon lloc, s'acordava la devolució de les quantitats embargades al senyor T. a causa del referit procediment recaptatori. La devolució comprenia la quantitat embargada del compte corrent del senyor T. i els interessos legals de demora corresponents.

Vist l'informe emès per l'Administració, el Síndic va valorar que aquesta havia efectivament esmenat una actuació irregular que ocasionava una lesió als interessos patrimonials del senyor T. i, un cop constatada la reparació d'aquesta actuació no ajustada a dret, va donar per closes les seves gestions, la qual cosa va comunicar a l'interessat i al Justicia de Aragón, que havia canalitzat la queixa del senyor T.

Amb posterioritat, el Justicia de Aragón envià nova documentació, segons la qual la problemàtica del reclamant continuava vigent, i encara agreujada, atès que, després de la resolució del tresorer del Departament d'Economia i Finances, l'administració a Manresa de l'Agència Estatal Tributària havia continuat el procediment executiu i practicat dos nous embargaments en diferents comptes corrents de l'interessat per un import superior a 270.000 pessetes.

Aquest fet motivà una nova intervenció del Síndic, amb vista a determinar el motiu d'aquestes darreres actuacions administratives, quan la mateixa Administració havia reconegut la improcedència de cap altre acte recaptador sobre els béns del promotor de la queixa.

Per les gestions efectuades per aquesta Institució es va poder constatar que s'havia produït una disfunció administrativa entre el Departament d'Economia i Finances (titular del tribut) i l'Agència Estatal Tributària (òrgan recaptador), de manera que la resolució en què es decretava la nul·litat de les actuacions procedimentals de constrenyiment no va ser degudament comunicada a l'òrgan recaptador, el qual va continuar el procediment executiu, per la qual cosa el mes de novembre de 1994 es practicaren els nous embargaments abans citats.

Vist el conjunt de circumstàncies descrites, el Síndic va adreçar-se novament al Departament d'Economia i Finances de la Generalitat per tal que, en tant que titular del tribut, comuniqués la citada resolució a l'Agència Estatal Tributària, la qual cosa es va fer de forma immediata, segons informacions de la Tresoreria del Departament.

En segon lloc, el Síndic va efectuar al citat Departament un recordatori de deures legals per tal que les quanties que successivament havien estat indegudament embargades al reclamant li fossin retornades segons el procediment d'ofici previst en el Decret 1163/1990 de 21 de setembre, regulador del procediment de devolució d'ingressos indeguts i Ordre Ministerial de 22 de març de 1991, que desenvolupa el citat Reial Decret.

Abans de finalitzar la redacció del present Informe el Departament d'Economia i Finances va donar resposta als recordatoris de deures legals efectuats, assenyalant que havent estat acceptats, s'havia les indicacions oportunes per tal que fossin retornades al reclamant les quanties indegudament embargades i els interessos de demora corresponents. També manifestava que, un cop la Delegació Territorial de Barcelona hauria practicat el oportuns assentaments comptables, es tramitaria d'urgència la devolució de les 267.512 pessetes indegudament embargades.

2. Algunes consideracions sobre la procedència de la liquidació de l'Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana, en el cas de la venda forçosa d'una finca per execució d'un deute tributari

La qüestió que volem comentar afecta de forma específica l'Administració tributària municipal, ja que es tracta d'un impost dels previstos com a recurs d'aquestes entitats locals.

Des que es va establir per primera vegada l'Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys, per Reial Decret del 13 de març de 1919, se n'ha fonamentat la raó de ser en la recuperació per a la col·lectivitat d'una part de l'increment del valor generat en un terreny per causes exògenes, entre les quals una de les més importants és l'activitat urbanitzadora dels ajuntaments i la instal·lació i gestió dels serveis públics que influeixen de forma decisiva en el fet que els terrenys adquireixin un major valor.

Actualment aquest impost és regulat per la Llei 39/88, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals (article 105 i següents).

La Llei el considera un tribut directe que grava l'increment de valor que experimenten els terrenys i que es posa de manifest com a conseqüència de la transmissió de la propietat per qualsevol títol o de la constitució o transmissió de qualsevol dret real de fruir limitatiu del domini sobre els referits terrenys.

Pel que fa als subjectes passius del tribut, la citada Llei 39/1988 estableix:

a) En les transmissions de terrenys o en la constitució o transmissió de drets reals de fruir limitatius del domini a títol lucratiu, l'adquirent del terreny o la persona a favor de la qual es constitueixi o transmeti el dret real de què es tracti.

«b) En les transmissions de terrenys o en la constitució o transmissió de drets reals de fruir limitatius del domini a títol onerós, el transmissor del terreny o la persona que constitueixi o transmeti el dret real què es tracti.»

Feta aquesta breu introducció, entrem en la qüestió central, la procedència de liquidar aquest impost en el supòsit de transmissió de la propietat per raó d'una venda per adjudicació directa d'un terreny, com a fórmula prevista, en l'article 150 del Reglament General de Recaptació, aprovat pel Reial Decret 1684/1990 de 20 de desembre, per fer efectius uns dèbits tributaris.

Per valorar la procedència que, de resultes d'aquesta transmissió, es liquidi l'impost citat, entenem que cal plantejar-se una doble qüestió: si la transmissió produïda per raó d'aquest tipus de venda, com també els subjectes (persones físiques o jurídiques) que hi intervenen, conformen els supòsits de fet requerits dins les previsions de l'Impost d'Increment de Valor de Terrenys.

De l'anàlisi del concepte de fet imposable es pot derivar que efectivament s'opera una transmissió. Ara bé, a criteri del Síndic la qüestió no és la constatació que es produeix el fet imposable i que a conseqüència d'una transmissió i de l'atorgament per escriptura pública es genera una obligació de pagament. La qüestió de fons és si el subjecte passiu d'un procediment de constrenyiment que finalitza amb venda per adjudicació directa és efectivament també subjecte passiu de la citada obligació tributària. Per determinar aquest aspecte cal analitzar, d'una banda, la naturalesa jurídica de la venda operada i formalitzada mitjançant l'escriptura atorgada en cada cas i, de l'altra, les parts que intervenen en la transmissió.

Les escriptures d'adjudicació per venda presenten uns aspectes que resulten decisius a l'hora d'interpretar aquesta qüestió: no hi figura com a venedor el contribuent que veu embargat i adjudicat el seu bé per raó d'un procediment d'embargament, sinó que les parts compareixents són, d'una banda, el recaptador municipal, que actua en nom i representació de la corporació titular del tribut, i la persona física o jurídica que adquireix el terreny, que hi intervé en nom propi i que esdevé el nou titular de la propietat objecte del procediment.

El recaptador, quan escriptura, no actua en cap moment com a representant del deutor, ni el supleix en cap concepte. El recaptador actua d'ofici (art. 1514 de la Llei d'Enjudiciament Civil) en nom de la corporació local i no per voluntat del contribuent embargat. D'alguna manera, es podria interpretar que la norma crea una ficció jurídica que possibilita la venda de la finca als efectes que en el Registre de la Propietat pugui operar l'anomenat «tracte successori»; es tracta en definitiva d'un requisit formal a l'efecte que el nou adquirent pugui inscriure a nom seu el bé embargat.

No hi ha, doncs, en l'atorgament de l'escriptura un nexe vinculant entre recaptador i deutor tributari i, per tant, de l'operació de venda reflectida en l'escriptura de compravenda no poden sorgir obligacions per al deutor; més ben dit: sí que hi ha una única obligació per a aquest últim, la de suportar que per mandat legal, en absència seva i sense el seu natural consentiment, s'atorgui l'escriptura corresponent per tal d'assolir la finalitat essencial, la possibilitat d'inscripció en el Registre de la Propietat.

En definitiva el ciutadà que s'ha vist immergit en un procediment executiu tributari no ha atorgat cap tipus d'escriptura de venda a la qual hagi prestat consentiment (requisit essencial per a la validesa de qualsevol contracte, arts. 1261 i 1262 del Codi Civil).

No hi ha representació (art. 1709 del Codi Civil) ni consentiment. Cal entendre que sense la concurrència d'aquests requisits resulta impossible que neixi una relació jurídico-tributària que vinculi el qui havia estat deutor de la Hisenda Municipal, respecte a un atorgament en què no participa ni directament ni indirectament.

Resumint, entenem que, si bé és ajustat a dret valorar que el fet imposable s'ha produït, resulta del tot improcedent liquidar l'Impost d'Increment de Valor dels Terrenys a nom del deutor tributari perquè aquest, privat d'una part dels seus béns, no té la condició de subjecte passiu del tribut. En el cas que aquestes liquidacions es practiquin, aquesta Institució valora que s'efectuen sense base legal que les legitimi.

Queixa núm. 1514/93

Sobre la liquidació de l'impost de plus-vàlua que es practica a causa de l'adjudicació directa d'una finca d'un deutor tributari, a conseqüència de la via de constrenyiment que se li segueix per altres deutes tributaris

El senyor E. va presentar una queixa al Síndic contra l'actuació de l'Ajuntament de Vallirana en la via de constrenyiment seguida contra seu per una sèrie de deutes tribu-

taris, i que es va cloure amb l'embargament d'una finca de la seva propietat i la ulterior subhasta i adjudicació directa, en pagament d'aquells deutes. Després es produí la referida liquidació de plus-vàlua, núm. 24/94, per un import de 148.718 pessetes.

La queixa es va admetre a tràmit i es demanà a l'Ajuntament un informe de les actuacions dutes a terme.

D'acord amb aquella documentació, la via de constrenyiment es va iniciar el 1984 i tot el procediment es tancà l'any 1993 amb el resultat exposat. La primera anàlisi del cas suscitava una doble problemàtica:

1) Possibles anomalies en la tramitació administrativa de l'expedient de constrenyiment.

2) La paradoxa que, malgrat això, a l'afectat se li embargui una finca, se li subhasti, se li satisfaci la suma de 41.972 pessetes com a sobrant del preu obtingut en l'adjudicació i encara després se li liquidi l'import de plus-vàlua per la mateixa transmissió forçada i per una quota de 148.718 pessetes.

Entrant ja a l'examen d'aquells dos aspectes, el Síndic, en relació amb el primer, va optar per informar l'interessat de les possibles vies de defensa legal davant l'expedient de constrenyiment ja tancant.

Quant a la segona qüestió, suscitada per la liquidació de l'impost de plus-vàlua per una transmissió forçada de la mateixa Administració Municipal, el Síndic va considerar que la liquidació en qüestió era improcedent d'acord amb els arguments següents:

a) L'impost conegut com de «plus-vàlua» grava l'increment de valor dels terrenys, i és causa –en el moment de la transmissió de l'immoble en qüestió o bé per la constitució o transmissió– d'un dret real limitatiu del domini, tal com recull l'art. 105 de la Llei 39/1988, reguladora de les Hisendes Locals.

b) En el cas del senyor E. s'ha produït efectivament una transmissió, però per subhasta i adjudicació segons el procediment previst pels arts. 150 i 151 del Reglament General de Recaptació, i el 26 del Reglament Hipotecari.

c) En l'escriptura pública de formalització de l'adjudicació intervenen el recaptador municipal en nom i representació de l'Ajuntament executant, i el senyor Ñ. que n'era l'adjudicatari.

d) El senyor E., el deutor executant, no ha intervingut, doncs, en l'adjudicació de la finca ni en l'acte formal d'escripturació d'aquella transmissió.

e) En definitiva, davant la manca d'una normativa legal que reculli el supòsit que ens ocupa, el Síndic entengué que el reclamant no podia ser subjecte passiu per una transmissió a la qual era aliè, i encara menys si es tenia en compte que l'afectat havia perdut un bé immoble de resultes d'un expedient.

En conclusió, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament de Vallirana que anul·lés la predita liquidació.

L'Ajuntament de Vallirana va acceptar els suggeriments per acord de la seva Comissió de Govern, va donar de baixa la liquidació girada i deixà sense efecte l'expedient de recaptació obert.

Queixa núm. 2127/93

Devolució de liquidació anul·lada

La societat anònima Aigües de Reus, Empresa Municipal, es va constituir el dia 29 de desembre de 1989, amb un capital de 1.450.000.000 de pessetes, i presentà la corresponent autoliquidació com a exempta, per tal com es tractava d'una societat municipal.

No acceptada aquesta autoliquidació per l'Oficina Liquidadora de Reus, se li va efectuar una liquidació per operacions societàries, l'import de la qual no coincidia, però, amb el resultat d'aplicar l'1% que corresponia sobre la xifra del capital social.

L'empresa, per aquests dos motius –possible exempció i disconformitat amb la quantia– va interposar reclamació davant el Tribunal Econòmico-Administratiu Regional de Catalunya, el qual, en una resolució del 24 d'abril de 1991, declarà la subjecció a l'impost, anul·lant, però, la liquidació efectuada, perquè constituïa una variació inexplicada de la base tributària, no notificada al subjecte passiu, i declarà així mateix l'obligació de devolució de la quantitat ingressada.

A partir d'aquest moment, l'empresa va iniciar les gestions per al compliment de la resolució dictada, les quals van resultar constantment infructuoses, sense merèixer, durant molt de temps, cap resposta de l'Oficina Liquidadora de Reus ni de la Delegació a Tarragona del Departament d'Economia i Finances. No va ser fins al 30 de setembre de 1992 que la cap de Secció de Gestió Tributària d'aquesta Delegació va denegar la sol·licitud, confirmant «la liquidació en el seu dia practicada».

Aigües de Reus, Empresa Municipal, S.A. es va veure obligada a interposar una nova reclamació davant el Tribunal Econòmico-Administratiu Regional de Catalunya i, seguidament, va posar aquests antecedents en coneixement del Síndic de Greuges.

Sol·licitada pel Síndic la corresponent informació al Departament d'Economia i Finances i dictada, mentrestant, una nova resolució per l'esmentat Tribunal Regional, el dia 26 de gener de 1994 –resolució que anul·lava la decisió de la cap de Secció de Gestió Tributària de la Delegació de Tarragona i ordenava l'execució de la seva resolució anterior del 24 d'abril de 1991– es va indicar al Conseller la conveniència que les dues resolucions del Tribunal fossin degudament complertes.

Acceptant finalment aquest criteri del Síndic de Greuges, l'Oficina Liquidadora de Reus va acordar la devolució de la liquidació anul·lada i el pagament de la quantitat de 6.293.570 de pessetes, en concepte d'interessos de demora.

S'ha de fer constar, però, que aquesta Oficina Liquidadora, el mateix dia 11 d'octubre de 1994, va efectuar la nova liquidació, ara en la quantia correcta, incrementada amb uns interessos de 7.468.096 de pessetes i amb altres quantitats complementàries. Aquestes circumstàncies anòmales han obligat novament la societat Aigües de Reus a presentar la tercera reclamació davant el Tribunal Econòmico-Administratiu Regional de Catalunya.

Queixa núm. 431/94

Possibles errades materials en el càlcul de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys

El senyor H. va presentar escrit de queixa davant el Síndic en disconformitat amb la liquidació de plus-vàlua que li havia practicat l'Ajuntament de Molins de Rei, en relació amb una parcel·la de la qual és propietari.

La citada liquidació es va efectuar a d'altres parcel·listes, que, segons l'afectat, es trobaven en idèntiques condicions que les seves i que, un cop pagades o avalades les liquidacions en qüestió (per imports que en tots els casos eren d'unes 500.000 pessetes), per tal d'evitar l'inici d'un procediment de constrenyiment, havien interposat el corresponent recurs de reposició, el qual va ser desestimat per silenci administratiu. Tots els afectats (vuit contribuents) van recórrer al procediment contenciós-administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

En el moment en què el senyor H. es va adreçar a aquesta Institució, el Tribunal havia dictat sentència, en tots els recursos interposats, amb el següent resultat: dels vuit recursos, set eren favorables als contribuents i el Tribunal considerava que les liquidacions practicades per l'Administració eren errònies, i les quantitats a pagar, substancialment inferiors a les practicades oportunament (de 500.000 pessetes passaven a pagar-ne 90.000), mentre que la resolució judicial emesa en el recurs interposat pel senyor H. estimava parcialment les pretensions del recurrent, però sense variar la quantia de la liquidació, la qual cosa, a efectes pràctics, significava que al senyor H. se li mantenia l'obligació tributària oportunament satisfeta, és a dir, 522.000 pessetes, sense possibilitat d'ulterior recurs, llevada la possibilitat de sol·licitar la revisió de la sentència al mateix Tribunal que l'havia emesa.

Examinada la totalitat de la documentació aportada pel senyor H. (escriptures de compra-venda, d'ell i d'altres afectats, liquidacions practicades per l'Ajuntament i resolucions de la citada Corporació Local, entre d'altres), el Síndic va creure que existia la possibilitat que s'hagués produït una errada material per part de la citada Corporació Municipal respecte al període computat al reclamant i a la resta de parcel·listes, amb el resultat final d'una obligació de pagament per part del senyor H. que podia ser efectivament errònia, donat que, si més no, de les dades aportades pel reclamant semblava que el conjunt de parcel·listes es trobaven en idèntica situació de fet i de dret, com ja s'ha indicat anteriorment.

Pels motius anteriors, el Síndic, sense qüestionar el contingut de la resolució judicial, va efectuar el suggeriment específic a l'Ajuntament que procedís a la revisió dels actes de liquidació practicats, per si se'n podien derivar errades materials que haguessin ocasionat el perjudici patrimonial al·legat pel senyor H.

L'Ajuntament va donar resposta al Síndic, tot reconeixent en primer lloc que s'havia produït una errada de dret i no de fet.

Malgrat aquesta primera consideració i atenent el suggeriment efectuat, es van recalcular els imports de la plus vàlua, de la qual cosa resultà que la quantia a pagar pel senyor H. era igual a la liquidació inicialment efectuada, atès que la taula de valors unitaris vigents en el bienni 1986-1987 va ser la mateixa i tenint en compte que l'errada era d'un any, l'import final no es veia modificat.

Queixa núm. 928/94

L'Administració Tributària no té en compte un canvi en la titularitat d'un bé immoble

El senyor R. s'adreçà al Síndic pel seu desacord respecte a l'actuació de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès i de l'Organisme Autònom Local de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona, atès que s'havia obert procediment de constrenyiment contra el patrimoni del reclamant, per suposat impagament de l'Impost de Béns Immobles (IBI), que gravava un local del qual havia estat titular fins l'any 1977, data en què l'havia venut.

Amb posterioritat a aquesta data, el promotor va comunicar a l'Ajuntament de Cerdanyola i al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, la modificació jurídica operada respecte a la titularitat del dit local, però fins al moment de presentar la queixa no havia obtingut resposta de l'Administració ni s'havia operat cap modificació cadastral que reflectís la nova realitat jurídica pel que respectava al nou subjecte obligat al pagament del citat tribut. A efectes pràctics, això significava que el senyor R. continuava figurant obligat al pagament dels tributs que aquella propietat.

Admesa a tràmit la queixa, el Síndic sol·licità informe a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès i a l'Organisme Autònom Local de gestió Tributària de la Diputació de Barcelona.

Rebuts els informes sol·licitats, el Síndic no va considerar procedent de fer més gestions davant l'Organisme Autònom de la Diputació, atès que si be efectuava la gestió recaptadora executiva de l'Ajuntament de Cerdanyola no tenia competència per modificar els elements materials o jurídics d'un padró.

El Síndic no va valorar en els mateixos termes l'informe emès per l'Ajuntament, el qual informava que, un cop comprovat l'arxiu cadastral, no hi constava cap tipus de reclamació en el període comprès entre els anys 1986-1994, període en què, segons l'Ajuntament, el senyor R. figurava com a contribuent a l'efecte de l'antiga Contribució Territorial Urbana (CTU) i actual Impost de Béns Immobles (IBI), del local de què el reclamant afirmava no ser titular.

Com que el senyor R. en el moment de presentar la queixa, havia adjuntat un escrit adreçat a l'Ajuntament de Cerdanyola, de data 30 d'octubre de 1986, en el qual sol·licitava que es reconegués, a efectes tributaris, la seva nova situació jurídica, en tant que ja no era propietari del local ja esmentat, el Síndic va adreçar-se a aquell Consistori i li suggerí de revisar l'expedient del senyor R. de manera que, amb les dades de què l'Ajuntament disposava (entre les

quals el Síndic incloïa l'escrit de 30 d'octubre abans citat), i totes altres que la Corporació considerés adient sol·licitar a l'administrat, per tal de constatar la modificació de titularitat o període, donés de baixa els rebuts corresponents a l'antiga CTU i actual IBI, dels exercicis en què el reclamant ja no era titular del local de referència, i que, en conseqüència, indiqués a l'Organisme Autònom Local de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona que no prosseguís els expedients de constrenyiment que pogués tenir en tràmit respecte als citats rebuts.

L'Ajuntament va acceptar el suggeriment efectuat i comunicà que, realitzades les pertinents comprovacions en el Registre de la Propietat de Cerdanyola; va poder constatar que efectivament s'havia produït una transmissió de domini de l'immoble al qual feia referència en senyor R. en la seva reclamació, i que, per tant, s'havia procedit a regularitzar-ne la situació a efectes tributaris per tal que en l'exercici de 1995 aparegués en el padró fiscal amb la seva titularitat real.

SECCIÓ 4: SANITAT I CONSUM

I. INTRODUCCIÓ

S'inclouen en aquesta secció els problemes que fan referència a la protecció de la salut observats en les 9 visites ateses, les 11 consultes resoltes, les 44 queixes rebudes, les dues actuacions d'ofici iniciades –relacionades l'una amb una presumpta desassistència mèdica *(vegeu A/O núm.1738/94)*, i l'altra amb la situació jurídico–sanitària dels estrangers no comunitaris *(vegeu A/O núm. 1805/94)*– i en les tres actuacions d'ofici tancades el 1994 i començades en anys precedents.

L'objectiu constitucional de protecció social, responsabilitat dels poders públics, ha estat examinat a través de l'assistència sanitària prestada pel sistema sanitari públic i, principalment, amb l'anàlisi del desplegament i de l'exercici del dret a la protecció de la salut reconegut en el capítol de la Constitució que proclama els principis rectors de la política social i econòmica.

La Llei General de Sanitat regula les accions i els drets del ciutadà en relació amb el dret a la protecció de la salut, com també la Llei d'Ordenació Sanitària de Catalunya i el Servei Català de la Salut n'ordenen i executen els serveis, respectivament.

Els drets dels usuaris dels serveis del sistema sanitari públic, objecte de la majoria de les actuacions de l'any 1994, han permès al Síndic de reflexionar sobre els límits del dret a la protecció de la salut, la delimitació i concreció de les prestacions sanitàries del Servei Català de la Salut i, en general, del Sistema Nacional de Salut i, finalment, de la relació de l'usuari amb l'Administració sanitària. En aquest sentit, l'Informe comentem els principals drets dels usuaris i les responsabilitats d'aquesta Administració en els diferents nivells assistencials i en diverses malalties, com ara la HIV-SIDA.

S'han ratificat problemes denunciats en l'atenció primària i domiciliària, en relació amb la limitació de recursos i en el reintegrament de despeses ocasionades amb motiu de serveis mèdics aliens a la Seguretat Social, i s'han constatat algunes imprecisions en la definició de les prestacions sanitàries i escletxes en relació amb la pretesa universalització de l'assistència sanitària pública i gratuïta.

Així mateix, l'any 1994 hem assistit a la correcció de la subpressupostació sanitària, amb l'acostament dels pressupostos a la realitat i una millora de la situació financera de la sanitat a Catalunya, la qual cosa repercutirà previsiblement en una millora, també, dels serveis assistencials.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

SANITAT	
Salut pública	– Gestió de l'Administració – Inspecció – Actuació mèdico-professional – Negligències mèdico-professionals – Responsabilitat professional – Salut escolar
Assistència Sanitària	– Assistència primària – Prestacions – Obligacions del beneficiari – Hospitals – Prestacions extrahospitalàries – Salut mental – Atenció farmacèutica
Personal sanitari	

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES ILLUSTRATIVES

1. Drets dels usuaris i responsabilitats de l'Administració sanitària

Atenció primària

L'estat social i democràtic de dret previst a la Constitució Espanyola va significar el reconeixement i l'ampliació dels drets dels ciutadans, com és el cas del dret a la protecció de la salut.

L'exercici d'aquest dret i les responsabilitats de l'Administració sanitària a prestar-lo han confluït en diverses queixes i per diferents motius objecte de l'anàlisi del Síndic.

Sabem que han estat molt nombrosos els drets exigits pels usuaris de la sanitat i també abundants i positives les respostes de les administracions sanitàries. Així, els ciutadans han fet milers de sol·licituds sobre canvi de metge, motivades tant per canvis de domicili com de pediatre o per la satisfacció o insatisfacció amb els facultatius corresponents. En una gran part, aquestes peticions han estat ateses.

Malgrat haver-se desplegat la Llei General de Sanitat pel que fa al dret a la lliure elecció de metge, dret d'altra banda ja previst al Reglament d'assistència sanitària de l'any 1967, hem continuat enguany rebent queixes que, com la

2514/93, entre d'altres, evidencien la impossibilitat de fer efectiu aquest dret per tal com encara no s'ha aplicat la reforma de l'atenció primària a la zona de residència dels afectats.

Per tant, continua pendent una major agilitació de la implantació de la inacabada reforma d'aquest primer esglaó assistencial, per tal de no seguir limitant la lliure elecció de metge.

Atenció hospitalària

Assistim també a grans i espectaculars canvis tecnològics, els quals han afectat la relació tradicional de confiança entre metge i pacient. D'una banda, la massificació i burocratització dels serveis sanitaris, amb estructures funcionals deshumanitzades; de l'altra, el canvi de mentalitat de l'usuari i l'augment d'informació i del seu nivell cultural han provocat una manca de comunicació i, per tant, una deshumanització de l'assistència. Per això és tan important de poder elegir metges i centres, la qual cosa apaivagaria la desconfiança mútua i l'augment de reclamacions i denúncies que pateixen els professionals de la medicina.

Han estat diverses queixes que plantegen conductes mèdiques poc acurades o possibles desassistències i que, per tant, reclamen responsabilitats als professionals i les administracions sanitàries. Així es pot constatar en les queixes núms. 305/94, 354/94, i en l'actuació d'ofici 1738/94.

Reduir les llistes d'espera de les intervencions quirúrgiques continua essent l'objecte de diverses queixes. Ja indicàvem en Informes anteriors la importància de la denominada cirurgia ambulatòria, la qual redueix les llistes d'espera i evita estades als hospitals, com ho demostra l'exemple de l'hospital de Viladecans. Ha de ser més gran el nombre d'intervencions amb cirurgia ambulatòria i ampliar-se a més especialitats quirúrgiques, per tal de poder donar d'alta al més aviat possible els malalts intervinguts, millorar l'assistència i poder reduir les despeses sanitàries.

També cal millorar les «llistes d'espera» dels creditors de l'Institut Català de la Salut *(vegeu queixa núm. 2478/93)*. Pensem que amb els acords assolits entre comunitats autònomes i el Ministeri de Sanitat pel que fa a la reforma del model de finançament de la sanitat, no s'ha arribat a definir el nou model de finançament, però almenys s'ha intentat corregir les desviacions anuals pressupostàries, malgrat que encara no s'hagi regulat una solució als problemes derivats dels malalts desplaçats entre diferents comunitats autònomes. Valorem positivament la correcció de la sistemàtica «subpressupostació sanitària», la qual cosa comportarà d'acostar els pressupostos a la realitat i també una millora de la situació financera de la sanitat a Catalunya i a la resta de comunitats autònomes amb serveis sanitaris transferits. Això també apaivagarà les demores en els pagaments als proveïdors, atribuïdes, segons el Departament de Sanitat i Seguretat Social, al sistema de finançament *(vegeu queixa núm. 107/93 del nostre darrer Informe al Parlament, BOPC núm. 203, del 16 de març de 1994, pàgina 13104)*.

Altres problemes observats s'han de resoldre amb el desplegament de la Llei General de Sanitat i amb l'ordenació de les prestacions sanitàries, com sembla que s'intenta mitjançant el projecte de Reial Decret sobre l'Ordenació de prestacions sanitàries del Sistema Nacional de Salut, que pretén explicitar els drets dels ciutadans a les prestacions sanitàries públiques i, així mateix, garantir l'equitat i solidaritat en l'accés a les prestacions.

Responsabilitats en la prestació sanitària

En l'àmbit de la sanitat, un aspecte que ha preocupat molts ciutadans i professionals sanitaris han estat els danys i les responsabilitats que deriven de l'actuació sanitària.

L'anàlisi de les responsabilitats sanitàries s'ha judicialitzat progressivament. Els elements i conceptes preponderants utilitzats en aquestes anàlisis han estat del camp del dret penal. La possible responsabilitat mèdica per imprudència es dóna quan el professional infringeix el deure objectiu de cura que la seva activitat imposa –allò que entre facultatius s'anomena «lex artis». És ben sabut, però, que aquest deute significa, no una obligació de resultats, sinó de mitjans, ja que tota activitat mèdica i principalment la mèdico-quirúrgica, comporta un gran risc, amb la possibilitat que es produeixi un resultat lesiu no imputable a cap imprudència. Això comporta que el pacient perjudicat haurà de provar la culpa i el nexe de causalitat entre la conducta imprudent del facultatiu i el dany que hagi sofert, la qual cosa sol ser bastant difícil, sense possibilitat d'admetre la responsabilitat objectiva ni la inversió de la càrrega de la prova.

El facultatiu també ha de complir amb el dret del pacient a ser informat, en tot moment, per tal que pugui donar el seu consentiment al tractament i no veure vulnerada la seva llibertat personal.

Hem rebut moltes queixes per manca d'informació al pacient, deficiència que s'ha posat en coneixement del Departament de Sanitat i Seguretat Social i que aquest sovint ha esmenat. No obstant això hem hagut de reiterar al Departament el recordatori de deures legals *(vegeu Informe al Parlament de 1993, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 203 de 16 de març de 1994, pàgines 13103 i 13104)* sobre el dret del pacient a ser informat i satisfet en les seves peticions d'informació, per tal de seguir vetllant pels drets del malalt *(vegeu queixes núms.385/94, 305/94 i 703/94)*.

Per tant, cal que els poders públics facin l'esforç necessari de continuar vetllant pels drets del ciutadà/usuari de la sanitat, previstos a l'article 10 de la Llei General de Sanitat, per continuar acostant el servei públic sanitari al malalt, amb la participació dels usuaris en la presa de decisions i de permetre-li, entre d'altres serveis, la informació pertinent sobre els drets i els deures que assisteixen als pacients i el control d'aquests per les unitats d'admissions i atenció a l'usuari. En definitiva, compaginar tècnica amb humanisme

per aconseguir que el destinatari de la sanitat sigui atès com a subjecte de drets és tasca que els poders públics responsables de la sanitat han de preservar a fi que, amb la canalització de l'esforç de denúncia i l'adequada resolució, es pugui crear una consciència social solidària entre professionals i malalts i, en definitiva, assolir les finalitats atribuïdes al Servei Català de la Salut com a responsable de les prestacions sanitàries públiques.

Durant l'any 1994 s'ha continuat actuant en aquesta línia i s'han reestructurat el Departament de Sanitat i Seguretat Social i l'organització del Servei Català de la Salut (Decrets 131 i 132/1994 de 30 de maig); així mateix s'han estructurat els sectors sanitaris en les unitats funcionals següents: Àmbit d'Anàlisi i Programació i Àmbit de Servei al Client. L'Àmbit de Servei al Client ha de tenir cura de l'adequada coordinació i avaluació dels serveis i prestacions sanitaris i sòcio-sanitaris d'utilització pública de l'àmbit del sector, per tal de garantir als usuaris del sistema sanitari públic una atenció efectiva i satisfactòria. (Ordre de 10 de maig de 1994)

Així, amb l'esmentada Ordre se segueixen potenciant, al nostre entendre, els mecanismes de protecció dels drets de l'usuari, establerts ara fa deu anys en l'àmbit hospitalari amb la creació de les unitats d'atenció a l'usuari *(vegeu l'Ordre de 18 de novembre de 1985)* i continuada amb el Decret 78/1990, de 20 de març, d'estructuració orgànica i funcional del Sector Sanitari, amb la creació de les Unitats d'Admissions i Atenció a l'Usuari, les quals atorgaren un nou contingut en la relació de l'usuari amb l'administració sanitària.

De tota possible responsabilitat penal se'n deriva la corresponent responsabilitat civil i, en cas de no haver-hi responsables penals, els perjudicats d'una actuació sanitària poden reclamar els danys i perjudicis per la via de la responsabilitat civil mèdico-sanitària, la qual cosa ha portat, pel que fa a les reclamacions derivades de l'assistència sanitària pública, a una confusió dels ordres jurisdiccionals, com el civil, el contenciós administratiu o el social, amb greus conseqüències d'inseguretat jurídica.

Pel que fa a la responsabilitat objectiva de les administracions sanitàries en els casos de danys i perjudicis que puguin patir els usuaris, la indemnització no requereix l'existència de culpa, però sí que hi hagi una lesió o dany individualitzat, real i avaluable econòmicament, que guardi causalitat amb els fets, amb l'excepció de la força major.

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Règim Jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, desplega en el Títol X l'article 106.2 de la Constitució (art. 106.2... «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.»).

Així, el Títol X de l'esmentada Llei preveu l'esmentada responsabilitat patrimonial de l'Administració i el procediment perquè els ciutadans la facin efectiva, la qual fou reglamentada pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març.

L'esmentat Reial Decret, publicat el 4 de maig de 1993, disposa el següent: «Disposición adicional primera. De conformidad con lo establecido con los artículos 2.2 y 139 a 144 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la responsabilidad patrimonial de las Entidades gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa y contencioso-administrativa prevista en dicha Ley y en el presente Reglamento.»

Per això, des de l'entrada en vigor de l'esmentat Reial Decret, la via reglamentària per actuar contra l'Administració sanitària i resoldre l'eventual reclamació són la via administrativa i la jurisdicció contenciosa administrativa.

El dret a reclamar, però, prescriu al cap d'un any d'haver-se produït el fet o l'acte perjudicial o de manifestar-se'n l'efecte lesiu. En el cas de danys, de caràcter físic o psíquic, el termini es computarà des de la curació o la determinació de l'abast de les seqüeles.

Pel que fa a la responsabilitat patrimonial de l'Administració sanitària, *(vegeu les queixes núms. 354/94 i 305/94, entre d'altres)*. Vam recordar al Departament de Sanitat i Seguretat Social la possibilitat d'iniciar d'ofici els procediments administratius en matèria de responsabilitat patrimonial i de les obligacions previstes en el Reial Decret 429/93, de 26 de març, a fi que l'Administració sanitària catalana adeqüi la seva actuació a l'esmentat reglament.

L'augment de les reclamacions i de les corresponents indemnitzacions ha fet, almenys a Catalunya, que tant els facultatius com les administracions i d'altres institucions professionals hagin previst adequadament la protecció amb la contractació d'una pòlissa d'assegurança de responsabilitat civil compartida entre el Servei Català de la Salut i el Col·legi de Metges per tal de quedar protegits de l'esmentada responsabilitat civil professional. Trobem positiu el clima creat entre facultatius, centres sanitaris i Administració sanitària, que pot ser exemplar per a la resta de l'Estat.

Persones amb contagi d'IHV-SIDA

L'exercici dels drets no sempre s'ha de traduir en accions judicials, però també és cert que determinats defectes assistencials s'han de corregir o bé que cal indemnitzar els perjudicats. Hi ha hagut dues queixes paradigma de reconeixement d'aquests defectes (núms. 479/94 i 1020/94).

L'excés de pressió assistencial derivat dels canvis socials, com l'envelliment de la població o malalties com la sida, l'escassa adequació de mitjans, com la manca de llits d'estades mitjanes i llargues, la deshumanització de l'assistència i l'escassa eficàcia de les funcions inspectores de l'Administració van creant alguns hàbits de desmotivació que poden

comportar, ja no tan sols una manca de comunicació amb l'usuari, sinó fins i tot una descoordinació que impedeixi una adequada assistència.

S'han d'evitar, per tant, casos com els esdevinguts en les dues queixes esmentades, en els quals la protecció i els drets dels pacients han minvat i cal potenciar-los. És el cas dels contagiats d'IHV-sida, avui encara sense tractament eficaç. Aquesta pandèmia creix exponencialment i amenaça tant les estructures sanitàries com els recursos econòmics. Això no obstant, l'Administració sanitària ha dotat tècnicament i humana els serveis per tal de proporcionar la millor assistència possible a aquests malalts, però cal millorar la coordinació dels serveis per donar resposta a les diverses dificultats multidisciplinàries i derivar el malalt allà on pugui ser més ben atès. Aquesta obligació, imposada als professionals sanitaris i metges, no ha de diferir del tracte que es dóna a la resta de pacients. Al contrari, si convingués, caldria discriminar positivament aquests malalts en el tracte i en l'atenció, amb mesures especials per evitar la vulneració dels seus drets, sobretot el de la confidencialitat de la malaltia i a la igualtat de tracte.

La sensibilitat pel reconeixement dels drets de la persona no comporta necessàriament el seu respecte en la pràctica, i el mateix legislador pot arribar a posar-hi obstacles. Així, el Reial Decret-Llei 9/1993, de 28 de maig, concedí ajudes als afectats pel VIH com a conseqüència d'actuacions del sistema sanitari públic; però, el suport i solidaritat amb els afectats i els seus familiars fou vetat, en bona mesura, per l'articulat del mateix Reial Decret-Llei, el qual establí un termini de dos mesos per sol·licitar les ajudes.

Moltes sol·licituds s'han presentat fora de termini i havent estat denegades pel Ministeri de Sanitat i Consum per extemporànies, no es poden reconèixer als afectats les ajudes socials previstes en l'esmentat text legal. Això ens motivà a recomanar al Defensor del Poble la possibilitat que el Ministeri de Sanitat i Consum estudiés l'obertura d'un nou termini per a la presentació de sol·licituds, el qual, vista la redacció de la Llei 42/1994, de Mesures Fiscals, Administratives i d'Ordre Social, pot haver, en part, resolt el problema.

Així, malgrat la lenta reacció de les administracions davant el mandat constitucional previst a l'article 43, en relació amb els drets fonamentals a la igualtat i a la integritat física i a la vida (articles 14 i 15 de la Constitució Espanyola), s'han anat desplegant els drets dels ciutadans i les obligacions de les administracions públiques sanitàries, d'acord amb allò que preveu la Llei 14/1986, de 25 d'abril, General de Sanitat i, sobretot, amb la prohibició expressa que fa l'article 10.1 de la discriminació, garantint un tracte igualitari al malalt de sida, com als malalts terminals. Això no obstant, no n'hi ha prou amb el reconeixement dels drets: cal també la implicació real de les persones que han d'assistir els malalts i, en definitiva, la desinhibició de la resta de la societat per pal·liar les conseqüències de les esmentades malalties.

Queixa núm. 2514/93

Dificultats en la lliure elecció de metge i pediatre

La promotora de la queixa s'adreçà al Síndic exposant que havia sol·licitat canviar de metge de capçalera, la qual cosa li comportava el canvi de pediatre per a la seva filla.

Un cop efectuat el canvi, la inspecció d'Olot li va comunicar que, efectivament, el canvi de metge de capçalera comporta el canvi de practicant i de pediatre, com és el cas objecte de la queixa.

El Síndic s'adreçà al Departament de Sanitat i Seguretat Social exposant que la interessada es queixava de no poder continuar amb el pediatre assignat a la seva filla per haver canviat de metge de capçalera.

Per això el Síndic advertí el Departament de Sanitat i Seguretat Social que mentre no es produeixi la implantació de la reforma de l'atenció primària es produiran aquests tipus de situacions, les quals dificulten el dret a la lliure elecció de metge.

Per tal d'evitar la vulneració d'aquest dret, se suggerí al Departament de Sanitat i Seguretat Social que adopti les mesures necessàries perquè la lliure elecció de metge general i de pediatre sigui real i efectiva, de manera que s'hi pugui donar compliment amb l'agilitació, encara pendent, de la reforma de l'atenció primària.

De l'informe del Departament de Sanitat i Seguretat Social se'n continuen desprenent les limitacions i dificultats d'elecció de pediatre un cop s'ha optat per un determinat metge general.

Per això, el Síndic va haver de reiterar aquell suggeriment, que encara no ha pogut ser acceptat, ja que la inacabada reforma de l'atenció primària ho impedeix.

Queixa núm. 305/94

Drets del pacient i deures del metge. Possible col·lisió

La senyora N. en nom i representació de la pacient K. s'adreçà al Síndic simultàniament que ho féu a l'Hospital Arnau de Vilanova de Lleida, pel que ella mateixa considerava una mala conducta i maneres displicents de procedir d'un metge amb una pacient de religió musulmana.

Ni la interessada ni l'afectada no van rebre resposta a la queixa que formularen davant l'Hospital que pogués justificar el tracte rebut.

El Síndic s'adreçà al Departament de Sanitat i Seguretat Social per tal que es verifiqués la denúncia formulada per la senyora N, davant l'hospital i que s'investigués la conducta del metge denunciat respecte a la senyora K. La interessada fou informada dels resultats de la investigació sol·licitada pel Síndic.

Segons l'informe rebut, la senyora K. de religió musulmana, informada que de la intervenció a què havia de ser sotmesa se'n podia derivar una possible extirpació dels òrgans reproductors, va respondre que s'intentés no deixar-la

estèril, i va mostrar-se reticent pel que fa a l'autorització necessària per a la intervenció quirúrgica.

L'equip mèdic no podia garantir-li la no extirpació, la qual cosa va produir un enfrontament entre el protocol terapèutic a seguir i les creences religioses de la interessada.

El metge va informar la interessada que, si no firmava el consentiment per a la intervenció, hauria de signar ell mateix l'alta voluntària, atès que aquesta intervenció era la que s'ajustava als protocols terapèutics del servei. La fermesa en les respectives conviccions –terapèutiques d'una banda i religioses de l'altra–, tot agreujat per la dificultat de la senyora K, a fer-se entendre per raó de la seva llengua, van provocar la col·lisió entre el dret del pacient i el deure del metge.

Pel que fa a l'informe tècnic del director-gerent de l'Hospital Arnau de Vilanova a requeriment del gerent de l'Institut Català de la Salut, es va indicar a la interessada que, de l'escrit presentat al director mèdic per conducte de la Unitat d'Atenció a l'Usuari, se'n desprenia que la denúncia s'havia tramitat d'acord amb el circuit establert per a les queixes i les reclamacions; que a l'expedient constava que en data 27 d'agost, verbalment, el director mèdic (després de demanar informe dels fets) va respondre a la senyora N. lamentant l'incident, que es va resoldre favorablement amb el trasllat de la malalta a una altre centre, l'Hospital de la Vall d'Hebron de Barcelona, on va ser intervinguda quirúrgicament.

Aquesta mena de casos, que es produeixen sovint amb pacients que es neguen a acceptar hemoderivats per creences religioses, entre altres conflictes de drets, han fet que actualment l'hospital disposi d'un protocol d'actuació que es dóna a conèixer al malalt en el moment de l'ingrés. Així s'intenta evitar les possibles discrepàncies entre metge i malalt i els lamentables fets que poden derivar d'una relació cada dia més tècnica i, com bé indicava la interessada, menys sensible i humana, que cal seguir corregint.

Queixa núm. 354/94

Responsabilitat patrimonial de l'Administració sanitària

El promotor de la queixa, senyor M., s'adreçà al Síndic denunciant la possible omissió d'assistència sanitària a la seva filla per part del personal del consultori mèdic de Torredembarra. Aquest fet obligà el senyor M. a portar la seva filla a l'Hospital Joan XXIII de Tarragona. La filla morí d'aturada càrdio-respiratòria durant el trajecte.

El Síndic va sol·licitar al Departament de Sanitat i Seguretat Social un informe, segons el qual la Unitat d'Admissió i Atenció a l'Usuari de la Regió Sanitària de Tarragona va obrir una investigació per esbrinar els fets i determinar les eventuals responsabilitats.

De les conclusions de la instrucció se'n desprengué, en síntesi, que els metges titulars de la zona compresa pels municipis d'Altafulla, Torredembarra, la Pobla de Montornès, Creixell i Roda de Berà tenen un acord autoritzat conjuntament pels responsables sanitaris sobre els torns rotatoris de metges que atenen les urgències. Els caps de setmana i festius, la guàrdia es fa en el consultori municipal de Torredembarra de 10 a 12 hores, i de 18 a 20 hores, amb presència física del facultatiu. La resta d'hores l'esmentat facultatiu és localitzable al seu domicili o per mitjà d'un aparell buscapersones. Els ajuntaments es comprometen a facilitar l'accés a aquests recursos. Les trucades per a la petició d'assistència sanitària s'han de fer a la policia municipal i a un determinat telèfon.

Es comprovà que a l'entrada del consultori de Torredembarra hi havia penjats tres cartells informatius i, donc, es va considerar correcta la senyalització referent a l'atenció d'urgències.

S'adjuntà la relació de petició d'urgències rebudes per la policia els dies 4 i 5 de desembre de 1993, en la qual no constava cap trucada, pel qual motiu també es va considerar que en cap moment no s'havia produït una presumpta falta, ja que el metge que estava de guàrdia el dia 5 de desembre de 1993 no es va assabentar de la urgència perquè la policia municipal no li va passar cap avís d'atenció urgent. D'altra banda, el fet que el consultori restés tancat és degut que, no essent aquella zona una de les que tenen l'atenció primària reformada, hi és autoritzat que els torns de guàrdia d'urgències es facin de forma localitzable, en unes hores determinades. L'hora dels fets estava dins d'aquesta franja horària.

Altrament, el Síndic informà l'interessat de les previsions de l'ordenament jurídic vigent en relació amb el dret dels particulars a ser indemnitzats per les lesions que pateixin en els seus béns i drets a conseqüència del funcionament dels serveis públics sanitaris i va recordar al Departament de Sanitat i Seguretat Social la possibilitat d'iniciar d'ofici els procediments administratius en matèria de responsabilitat patrimonial.

Queixa núm. 2478/93

Reintegrament de despeses de taxi per hemodiàlisi

L'interessat es queixà pel no reintegrament de les despeses ocasionades pel trasllat amb taxi amb motiu de diverses assistències a tractaments d'hemodiàlisi.

Cal dir que aquesta queixa coincidí amb d'altres del mateix problema, que afecta ciutadans amb escassos recursos econòmics.

El Síndic s'adreçà al Departament de Sanitat i Seguretat Social recordant la celeritat i eficàcia amb què ha d'actuar l'Administració sanitària, a fi d'agilitar els esmentats rescabalaments de despeses, més que més tractant-se de persones jubilades, sense d'altres recursos econòmics que les pensions de jubilació corresponents .

L'Informe que vam rebre del Departament de Sanitat i Seguretat Social justificà l'esmentat retard per una disfunció puntual en el circuit administratiu i assegurà que, un cop rebut l'informe, ja s'havien resolt els expedients pendents.

Queixa núm. 479/94

Ajudes als afectats pel virus d'immunodeficiència humana (VIH)

El senyor C. s'adreçà al Síndic i exposà que, a conseqüència d'una transfusió sanguínia, havia estat contaminat pel virus d'immunodeficiència humana VIH abans que es coneguessin les mesures per evitar el contagi per l'esmentada via.

L'interessat formulà davant el Ministeri de Sanitat i Consum la corresponent sol·licitud d'ajudes econòmiques previstes al Reial Decret-Llei 9/1993, de 28 de maig, pel fet d'haver-se contaminat a conseqüència d'actuacions realitzades en el sistema sanitari públic.

Per raons alienes a la seva voluntat, sol·licità extemporàniament l'esmentada ajuda (15 dies de retard), ja que el termini de sol·licituds s'havia fixat en el període dels dos mesos següents a la publicació de l'esmentat Reial Decret-Llei.

L'interessat no havia rebut cap resposta del Ministeri, malgrat haver transcorregut més de vuit mesos de la sol·licitud.

El Síndic orientà l'interessat en els seus drets i, sens perjudici que la seva petició pogués considerar-se desestimada per silenci administratiu, com sia que no havia estat resolta en el termini legal dels sis mesos amb resolució expressa, va comunicar la queixa al Defensor del Poble, per raó de la seva competència, advertint-lo també que, si no es modificava el termini de presentació de sol·licituds, al nostre entendre excessivament curt, hi hauria la possibilitat que quedés marginat del suport i la solidaritat pretesos per l'Administració mitjançant l'esmentat Reial Decret-Llei, tal com assenyala el seu preàmbul.

Amb posterioritat el Ministeri de Sanitat i Consum resolgué la sol·licitud de l'interessat, al qual denegà les ajudes previstes en l'esmentat Reial Decret-Llei, considerant extemporània la seva sol·licitud.

Això no obstant, vista la publicació de la Llei 42/1994, de 30 de desembre de Mesures Fiscals, Administratives i de l'Ordre social, publicada al Butlletí Oficial de l'Estat del dia 31 de desembre de 1994, núm. 313, pot quedar resolt el problema de l'interessat, ja que la disposició addicional segona de l'esmentada Llei preveu un nou termini de tres mesos des de l'endemà de la seva entrada en vigor per presentar sol·licituds a les ajudes previstes al Reial Decret-Llei 9/1993.

Queixa núm. 1020/94

Manca de coordinació en l'assistència a un afectat pel VIH/SIDA

El senyor J. s'adreçà al Síndic i exposà la possible desassistència del seu fill, afectat d'VIH, el qual, deia, no havia estat degudament assistit per la Clínica Mental de Santa Coloma de Gramenet ni per l'Hospital de Badalona, la qual cosa motivà l'ingrés, per ordre judicial, a l'Hospital Clínic i Provincial de Barcelona, on morí uns dies després d'ingressar.

El Síndic s'adreçà al Departament de Sanitat i Seguretat Social per posar de manifest la possible deficiència assistencial soferta pel fill de l'interessat i la seva família.

Així mateix, el Síndic advertí el Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre els problemes d'assistència que poden patir alguns malalts afectats d'VIH/SIDA, per manca de coordinació dels serveis hospitalaris i es va instar la investigació del cas i que es donessin les ordres oportunes a fi de verificar la possible desassistència dels centres esmentats de Santa Coloma de Gramenet i de Badalona i que s'adoptessin les mesures per eradicar la possible discriminació dels malalts amb VIH/SIDA i la manca de coordinació en el tractament i en els serveis sanitaris i assistencials.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social ens va trametre l'informe elaborat per l'Àrea Sanitària de la Regió Sanitària del Barcelonès Nord i Maresme, del qual es desprenia que l'afectat va ser assistit pels centres esmentats, els quals no es van coordinar de manera eficaç, per tal d'assistir-lo adequadament com a afectat d'VIH.

Així, la mateixa Àrea Sanitària de la Regió del Barcelonès Nord i Maresme detectà una descoordinació assistencial entre els diferents recursos existents, ja que no es compliren els criteris de referència i derivació, malgrat que en diverses ocasions s'hagués intentat pal·liar aquestes mancances.

Per això, la Regió Sanitària convocà una reunió amb els representants de les dues institucions sanitàries, per acordar uns criteris de col·laboració i derivació dels malalts VIH amb demència associada i discutir les propostes que el Programa per a la prevenció i Control de la SIDA fa per a aquests malalts, lligades a la utilització de recursos sòcio-sanitaris.

Vist que es féu palesa la manca de coordinació, en ocasions encara existent, i que es van prendre les mesures per evitar la possible discriminació i desassistència d'aquests malalts; atès que, malgrat els esforços del Departament de Sanitat i Seguretat Social en la lluita contra la sida, s'ha de continuar vetllant per evitar les situacions com les advertides per l'interessat, vam proposar al Departament de Sanitat i Seguretat Social que es donessin les ordres oportunes per tal de continuar l'esforç per la no discriminació ni desassistència d'aquests malalts i que es vetllés per una correcta atenció integral d'aquestes persones, evitant, en qualsevol cas, la descoordinació, a fi de garantir una atenció efectiva i satisfactòria a les necessitats dels malalts d'VIH/SIDA.

Atès que els acords de l'esmentada reunió, que se celebrarà a la Regió Sanitària, sobre la coordinació entre els diferents recursos de la xarxa assistencial per a l'atenció específica d'aquests tipus de malalts, han d'evitar situacions com les sofertes per l'interessat i la seva família, vam sol·licitar també del Departament de Sanitat i Seguretat Social, com a ampliació de l'informe, la informació i els acords a què s'arribi en aquella reunió, amb el benentès que, apli-

cant-los oportunament i donant per acceptades les consideracions d'aquesta Institució s'evitaran les situacions incongruents que va denunciar l'interessat.

Darrerament, ens ha informat el Departament de Sanitat i Seguretat Social de les actuacions dutes a terme per la Regió Sanitària Barcelonès Nord i Maresme, que tot seguit comentem.

Així, es constata la necessitat de protocol·litzar els criteris de derivació intercentres. En cap cas, per absència de recursos, s'haurà de deixar la gestió en mans de la família, i si més no la Regió n'hauria de tenir coneixement.

S'acorda la creació d'un òrgan tècnic format per un representant de la Clínica Mental, i un altre de l'Hospital de Badalona, que conjuntament amb les Unitats de Compra de Serveis i d'Atenció al Client d'aquesta Regió, abordin l'elaboració del protocol de derivació i coordinació entre ambdues institucions, que tingui com a punt de partida els criteris que el Programa de Prevenció i Control de la sida ha establert per a la patologia mental associada, però que també la mateixa comissió fixi criteris d'actuació dels centres davant de serveis propis de patologia psiquiàtrica, principalment pel que fa a demandes urgents, tenint en compte bàsicament els criteris de complementació dels recursos en la xarxa assistencial pública.

Un cop la Regió Sanitària ha promogut el consens tècnic amb les dues gerències, s'ha acordat el cronograma per a la creació de la Comissió Tècnica, que començarà a desenvolupar les seves tasques el proper mes de gener.

La documentació que vagi generant aquesta Comissió, que serà la que seguirà els criteris de coordinació d'aquests tipus de malalts, serà tramesa a l'Àrea Sanitària del Servei Català de la Salut per al seu coneixement.

L'objectiu final d'aquestes actuacions ha d'anar adreçat a millorar l'atenció que reben els ciutadans i evitar situacions d'ineficiència que produeixin una desatenció en el seu procés assistencial.

2. L'atenció primària i els mitjans disponibles

Són notables els problemes que afecten els malalts crònics, sobretot en l'edat adulta i la vellesa, els malalts terminals, malalts de la sida i els derivats de l'envelliment de la població, perquè s'hi dediquin els esforços necessaris a fi que no existeixin desatencions sòcio-sanitàries a les persones que realment ho necessiten.

La gran importància d'algunes malalties i de les persones afectades per aquests problemes fa que esdevingui necessària l'atenció integral als usuaris, des de la informació –a vegades com a comunicació amb l'usuari– fins a la plena satisfacció de les seves necessitats, que, ben segur, coincidiran amb els seus drets *(vegeu queixa núm. 561/94)*. Drets com el d'elecció de metge, el dret a l'assistència sanitària domiciliària, a no ser discriminat i a ser adequadament informat pels serveis sanitaris en les actuacions que realitzen els seus professionals, han estat problemes suscitats enguany pels ciutadans en les seves queixes.

Atenció domiciliària

Pel que fa a l'atenció domiciliària, el Síndic ja indicà en diversos Informes al Parlament que calia potenciar-la i ampliar-la, corregint les disfuncions que s'observaven de les queixes, com estendre la baixa immediatament després del reconeixement del malalt al seu domicili, d'acord amb l'art. 17 de l'Ordre Ministerial 13.10.67 (Informe del Síndic al Parlament de l'any 1989, vid. BOPC núm. 149 de 29 de març de 1990). L'any 1994 l'atenció domiciliària, cabdal en les funcions de l'equip d'atenció primària (EAP), s'ha vist qüestionada per la queixa 2480/94, en la qual es denunciava la manca d'atenció a les persones que no poden desplaçar-se al centre d'atenció primària per problemes de salut.

L'atenció domiciliària no pot quedar afectada per la pressió assistencial, la manca de temps o de recursos humans professionals o materials, però seria pitjor si ho fos per la manca de motivació o desídia dels òrgans de l'EAP, els quals tenen l'obligació de superar les dificultats de manca de personal o de la dispersió física o geogràfica, sobretot en zones rurals.

Els caps de setmana i els dies festius solen aguditzar-se els problemes de l'atenció domiciliària, més que més si hi afegim la centralització de les guàrdies, sobretot per als incapacitats i jubilats amb necessitats peremptòries, com es desprèn de l'expedient esmentat. Això no obstant, és cert que l'entrada en funcionament dels EAP ha comportat un increment apreciable dels recursos i que la centralització de les guàrdies en determinats punts de l'Àrea Bàsica de Salut no ha de significar una minoració de la protecció assistencial.

Però quan els problemes no deriven de l'estructura orgànica i funcional de l'ABS, sinó de l'incompliment i descoordinació dels professionals que hi treballen, caldria que el ciutadà fos més exigent i actiu a presentar les denúncies i també que l'Administració sanitària actués amb més rigor i contundència a l'hora d'exigir responsabilitats disciplinàries en els casos d'incompliment del personal sanitari.

Això contribuiria a guanyar el repte de millorar la qualitat del servei i reforçaria l'estructura organitzativa del personal, que és el principal actiu del sistema.

La consecució d'un nivell òptim de satisfacció de l'usuari de la sanitat i del seu benestar ha de ser un dels esforços prioritaris de l'Administració sanitària i ha de passar inevitablement pel factor humà i per una bona gestió dels recursos humans *(vegeu queixes núms. 703/94 i 2032/93)*.

Limitació de recursos

D'altra banda, facilitar una assistència de qualitat i universalitzada ens porta a disposar dels recursos necessaris per

donar als usuaris els serveis que siguin possibles. La limitació de recursos i les il·limitades necessitats sanitàries del ciutadà obligaran d'ara endavant les administracions sanitàries a insistir en la racionalització de l'ús dels recursos disponibles, la qual cosa pot obligar a deixar sense atendre determinades situacions i a limitar determinades prestacions. Caldrà, així, seguir de prop l'obligació que té el Servei Català de la Salut en l'ordenació dels serveis sanitaris existents amb criteris d'equitat, eficiència i qualitat, ja que són evidents les limitacions dels recursos i les inevitables desigualtats entre els ciutadans. També caldrà avaluar la implantació del Pla de Salut de Catalunya 1993-1995, com a planificador de directrius i activitats per atendre les necessitats sanitàries.

Hi ha dues queixes que són un paradigma del problema que acabem de comentar. D'una banda, l'actuació d'ofici 1805/94 i, de l'altra, la queixa 2286/94. La primera *(vegeu secció 12, Actuacions d'Ofici)*, una actuació d'ofici iniciada pel Síndic, estudia el problema de la universalització de l'assistència sanitària en relació, principalment, amb els immigrants estrangers no comunitaris, però també amb els nacionals que no tenen reconegut el dret a l'assistència sanitària *(vegeu queixa núm.1855/94)*. La segona planteja la qüestió del pagament de les despeses per serveis aliens a la Seguretat Social.

L'escassetat dels recursos disponibles, materials i humans, ens mou a fer-nos ressò de les queixes rebudes a propòsit de les convocatòries de metges interns residents, que evidencien que molts joves metges, després d'estudiar força durant un bon nombre d'anys, tenen moltes dificultats per trobar una sortida professional, la qual cosa és un malbaratament d'il·lusions i de recursos econòmics, situació incongruent, precisament, en unes circumstàncies de recursos limitats. Estrictament, aquesta qüestió ultrapassa l'àmbit sanitari per entrar en el de les polítiques d'ensenyament i d'ocupació; però sens dubte el sistema sanitari funcionarà millor quan aquests dèficits es corregeixin.

La universalització de l'assistència sanitària

La Llei General de Sanitat 14/1986, de 25 d'abril, preveu en la seva exposició de motius donar resposta al requeriment constitucional previst a l'article 43 de la Constitució Espanyola, reconeixent el dret a obtenir les prestacions del sistema sanitari a tots els ciutadans i als estrangers residents a Espanya, si bé, com s'indica clarament, per raons de crisi econòmica que no cal subratllar, no generalitza el dret a obtenir gratuïtament les esmentades prestacions sinó que en programa una aplicació gradual.

Per tant, l'atorgament de les prestacions del sistema a tots els ciutadans estarà condicionada i s'adequarà a les disponibilitats pressupostàries.

L'article 80 de la Llei General de Sanitat preveu l'extensió de la l'assistència sanitària del sistema de la Seguretat Social a les persones no protegides per aquest i sense recursos econòmics, però el seu desplegament, produït pels reglaments que tot seguit es comenten, només en reconeix el dret als espanyols residents i sense recursos econòmics suficients.

D'altra banda, l'article 16 de la Llei General de Sanitat preveu l'admissió de tothom als serveis sanitaris, però els usuaris sense drets els considera pacients privats, en el qual cas cal facturar els serveis, sens perjudici de preservar el principi d'igualtat en l'accés als serveis, llistes d'espera i tractament.

Així, l'article 80 de la Llei General de Sanitat fou desplegat pel Reial Decret 1088/1989, de 8 de setembre (O.13 de novembre de 1989 que el desplega, i resolució de 29 de desembre de 1989, que n'estableix el procediment), en el qual es reconeix el dret a les prestacions de l'assistència sanitària de la Seguretat Social als espanyols residents al territori nacional i que no disposin de recursos econòmics suficients.

Estan en aquest cas les persones les rendes de les quals, de qualsevol naturalesa, siguin iguals o inferiors en còmput anual al salari mínim interprofessional. Es reconeix, també, aquest dret, encara que se superi l'esmentat límit, si el quocient entre les rendes anuals i el nombre de menors o incapacitats a càrrec del beneficiari és igual o menor a la meitat del salari mínim interprofessional.

L'Ordre de 13 de novembre de 1989, en desplegament i aplicació de l'esmentat Reial Decret, regula i concreta l'exigència de nacionalitat espanyola i residència en territori espanyol.

També el Decret de la Generalitat 178/1991, de 30 de juliol, d'universalització de l'assistència sanitària pública, preveu, en desplegament de la Llei catalana 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, la universalització del dret a l'assistència sanitària pública a tots els ciutadans residents empadronats a Catalunya, si bé no considera expressament el dret dels estrangers, i fixa la col·laboració en el finançament del sistema sanitari públic, per a les persones que voluntàriament sol·licitin l'esmentat dret, tenint en compte també els seus ingressos.

Per tant, ens trobem davant la següent situació: els ciutadans espanyols o estrangers d'alta a la Seguretat Social o en situació assimilada a l'alta estan protegits pel dret a l'assistència sanitària pública i gratuïta. Això no obstant, els nacionals o estrangers que perdin l'esmentada condició d'alta o situació assimilada a l'alta a la Seguretat Social perden el dret a l'assistència sanitària gratuïta, i poden sol·licitar el reconeixement del dret només pels espanyols sense recursos econòmics, mentre que a tots els estrangers o nacionals amb recursos econòmics suficients no se'ls reconeixerà l'esmentat dret de manera gratuïta.

El reintegrament de les despeses ocasionades amb motiu de serveis mèdics aliens a la Seguretat Social

D'altra banda, continuem observant el problema ja exposat en d'altres Informes al Parlament, però que segueix

afectant molta gent, pel fet que el Servei Català de la Salut, com a entitat obligada a l'assistència sanitària, no abona les despeses ocasionades quan el beneficiari utilitza serveis mèdics aliens als de la Seguretat Social *(vegeu queixa núm. 2286/94)*. És legítima la denegació de la sol·licitud de reintegrament de despeses mèdiques en el supòsit esmentat, i així l'article 102 de la Llei General de la Seguretat Social ho preveu, en casos d'assistència privada o a l'estranger. Només quan hi concorrin els supòsits de denegació injustificada d'assistència mèdica o bé la necessitat d'assistència urgent i vital es podrà justificar la utilització d'aquests mitjans.

Tot i això, l'Administració sanitària té el deure de garantir la igualtat en la prestació dels serveis, tenint en compte els recursos i la limitació de mitjans, no estant obligada a finançar l'assistència mèdica en els casos en què els mitjans utilitzats, privats o a l'estranger, no es puguin donar o no estiguin a l'abast de tots els ciutadans d'aquest país, com així ha cassat la jurisprudència del Tribunal Suprem.

Així, la darrera sentència de la Sala 4ª del Tribunal Suprem, dictada el 13 d'octubre de 1994, en cassació per unificació de doctrina, denega el reintegrament de despeses mèdiques ocasionades amb motiu d'una intervenció de retinosi pigmentària en un hospital de Moscou, ja que els afectats al·legaven la inexistència de tractaments mèdics i quirúrgics a Espanya per a aquesta malaltia.

La qüestió és si la inexistència de tractament a la Seguretat Social espanyola legitima el malalt a sol·licitar el reintegrament de les despeses per l'assistència i tractament a l'estranger i si, en aquest supòsit, hi concorren les excepcions del principi general establert a l'article 102 de la Llei General de Seguretat Social, en relació amb l'article 18 del Decret 2766/1967, de 16 de novembre, i que són l'assistència urgent de caràcter vital o la denegació injustificada d'assistència.

El Tribunal Suprem sostè que la Seguretat Social ha de garantir tant l'eficàcia i la igualtat en els serveis com la necessària estabilitat financera del sistema. Això equival al reconeixement d'uns límits inherents a l'assistència de la Seguretat Social no precisats per la norma, però la inexistència d'aquests límits no pot raonablement constituir el contingut de l'acció protectora d'un sistema caracteritzat per la limitació de mitjans i amb vocació universal.

La doctrina exposada fou aplicada també en les sentències de la mateixa Sala els dies 16 de febrer de 1988 i 31 d'octubre de 1988.

Igualment, pel que fa a d'altres prestacions sanitàries, com les ortopèdiques, hem vist denegades determinades prestacions (sentència del Tribunal Suprem, Sala 4ª de 26 de maig de 1994) amb tècniques molt avançades així com també amb productes farmacèutics que avui, després d'aplicar la política abonada per l'OMS sobre l'ús racional dels medicaments i les disponibilitats financeres del sistema, van obligar a prendre mesures restrictives i a excloure de la prestació farmacèutica de la Seguretat Social determinats medicaments, amb la normativa de la selecció i el finançament *(Paradoxalment, vegeu la queixa núm. 2511/93, sobre el reintegrament atípic d'un objecte robat en un hospital)*.

Les queixes rebudes enguany relatives a fàrmacs no inclosos en el catàleg de medicaments finançats per la Seguretat Social, i per tractaments mèdics a l'estranger, són problemes que necessàriament s'hauran de considerar en el futur catàleg de prestacions sanitàries que cal definir *(vegeu també la problemàtica de les oficines de farmàcia reflectida a la queixa núm. 1132/94)*.

Això no obstant, hem de continuar reiterant la doctrina, també del Tribunal Suprem, pel que fa a l'ampliació dels dos conceptes de «denegació injustificada d'assistència» i «d'assistència urgent de caràcter vital» a una sèrie de supòsits com haver-se d'esperar molt de temps per a una intervenció quirúrgica, l'absència de mitjans o de tractament adequat, per tal que en aquests supòsits excepcionals l'Administració sanitària pagui les despeses causades a l'usuari de serveis aliens a la Seguretat Social.

Queixa núm. 2480/93

Caps de setmana i assistència sanitària

L'Alcalde del Port de la Selva s'adreçà al Síndic preocupat per la desatenció mèdica que, segons ell, pateixen els habitants de l'esmentat municipi, sobretot els caps de setmana i dies de festa. Segons l'Alcalde, aquests dies no hi ha visites dels metges ni ajudants tècnics sanitaris (ATS) que atenguin el públic i no s'ha obtingut cap resultat positiu de les converses tingudes amb el Departament de Sanitat i Seguretat Social.

El Síndic admeté a tràmit la queixa i demanà al Departament de Sanitat i Seguretat Social que donés les ordres oportunes perquè es trobés una solució adequada a les necessitats plantejades al Port de la Selva, sobretot entre els jubilats amb necessitats peremptòries, evitant-los així el trasllat a Llançà.

Sol·licitat l'informe corresponent, el Departament de Sanitat i Seguretat va manifestar que l'entrada en funcionament d'un Equip d'Atenció Primària a Llançà havia comportat un increment apreciable dels recursos dedicats a l'atenció sanitària de la població i no pas una minoració de l'atenció assistencial.

Actualment, la «guàrdia» és de presència física del metge i de l'infermer a Llançà, amb la qual cosa es facilita la disponibilitat i l'accessibilitat als seus serveis.

Si qualsevol tractament, prescrit pel metge de capçalera a un pacient que necessita els serveis de l'infermer, inclou caps de setmana o dies de festa, això comporta necessàriament l'atenció domiciliària, és a dir que l'infermer ha de desplaçar-se des del punt de guàrdia de Llançà al domicili del malalt, malgrat que sigui al Port de la Selva o a Selva de Mar.

En el cas d'una demanda de visita urgent (és a dir, que el malalt no pot esperar fins a l'hora de consulta habitual), els professionals de guàrdia han de garantir l'assistència. Si és

possible, cal que el pacient es traslladi al Centre d'Assistència Primària; si no pot a causa de la malaltia, la visita es fa a domicili.

L'Alcalde no trobà satisfactori l'informe del Departament de Sanitat i Seguretat Social i manifestà al Síndic que no sempre hi havia un metge o infermer amb presència física al punt de guàrdia de Llançà, ni que fos del tot veritat que l'infermer o metge es desplacin els caps de setmana o festius al Port de la Selva, i d'altra banda hi havia hagut ocasions en què s'havien negat a fer el desplaçament; per tant, segons l'Alcalde el municipi continuava en una situació d'inferioritat i no pas de millora assistencial.

El Síndic va respondre a l'Alcalde indicant-li que la reforma produïda a l'ABS de Llançà ha volgut significar, o almenys aquesta fou la finalitat de la norma, una millora de la qualitat dels serveis, la seva eficiència i eficàcia, així com també una millora de la satisfacció de l'usuari.

Tal com indicà el Departament de Sanitat i Seguretat Social, l'entrada en funcionament d'un EAP va reportar un increment de recursos de tota l'ABS de Llançà.

Això no obstant, la realitat assistencial, encara que millorada en recursos, pot esdevenir irregular quant a l'atenció. Certament, respecte als tres punts de queixa de l'Alcalde, vam manifestar-li que, si eren certs els comentaris que feia, els problemes no derivaven de l'estructura orgànica i funcional de l'ABS, sinó de l'incompliment per part dels òrgans de l'EAP (metges i infermers) de les obligacions que els són inherents.

Està regulat i s'imposa que la «guàrdia» ha de ser de presència física del metge i de l'infermer a Llançà. En tot altre cas, i si l'atenció al malalt era objecte d'alguna desassistència, caldria denunciar aquests fets, els quals poden ser constitutius de faltes greus i motivar l'obertura d'expedients disciplinaris als possibles responsables.

Pel que fa a l'atenció mèdica en la modalitat domiciliària, tant dels infermers com dels metges, també és garantida legalment i és un dret que té l'usuari de ser visitat al seu domicili, en cas que la malaltia li impedeixi el trasllat al centre sanitari.

Per això, i com sia que no s'evidencia una minoració dels recursos sanitaris, sinó la possibilitat de persones desateses per incompliment d'alguns òrgans de l'EAP de l'ABS de Llançà, el Síndic va suggerir a l'Alcalde que els afectats, en cas d'observar aquests incompliments, denunciïn els fets prèviament davant l'organisme sanitari públic.

En cas que l'administració sanitària no actués d'acord amb els imperatius legals, el Síndic, prèvia denúncia dels afectats, podria revisar l'actuació administrativa i recordar a l'Administració els deures legals, per tal que no es vulnerin el dret dels ciutadans a la protecció de la salut.

Queixa núm. 561/94

Creació d'una nova Àrea Bàsica de Salut a les Corts

La Coordinadora Pro Centre d'Atenció Primària (CAP), de Barcelona, que representa les associacions de veïns de Sant Ramon, Camp Nou, el Racó dels Corts, Zona Universitària i el Casal d'Avis de Sant Ramon Nonat, s'adreçà al Síndic, amb el suport de signatures, sol·licitant la nostra intervenció per aconseguir la creació d'un Centre d'Atenció Primària a la zona oest del districte de les Corts.

Els interessats justificaven la necessitat d'aquest segon CAP en el fet que l'esmentat districte té més de cent mil persones, entre les quals més de trenta-cinc mil de deficitàriament assistides, ja que resideixen a la zona més occidental del districte, entre d'altres problemes que ja coneixia l'Àrea de Gestió núm. 8 de Barcelona Ciutat i el Departament de Sanitat i Seguretat Social.

El Síndic admeté a tràmit la queixa i suggerí al Departament de Sanitat i Seguretat Social el reconeixement de l'esmentada mancança, atenent la reivindicació de la Coordinadora. Així mateix, sol·licitàrem al dit Departament que ens informés de les previsions sobre la viabilitat del nou Centre dins del recinte de la Maternitat, i també de si s'hi havia previst cap consignació pressupostària per a l'any 1994.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social ens comunicà la previsió que abans d'acabar l'any 1994 es pogués posar en funcionament el CAP a l'edifici Helios, situat en el recinte de l'antiga Maternitat, la qual cosa s'ha fet efectiva amb plena satisfacció dels promotors de la queixa.

Queixa núm. 703/94

Drets dels malalts atesos en centres sanitaris privats i públics

L'interessat s'adreçà al Síndic exposant que havia denunciat a l'Institut Català de la Salut el silenci d'un hospital, ja que un any abans havia mort la seva mare, havent estat, segons deia, desatesa i maltractada per l'esmentat centre.

Com que el centre afectat per la queixa no depèn de l'Institut Català de la Salut (ICS), vam adreçar-nos al Departament de Sanitat i Seguretat Social per tal que es donessin les ordres oportunes a fi que el Servei Català de la Salut recordés al centre contractat l'obligació d'atendre i informar l'interessat sobre les actuacions o la investigació dels fets denunciats. Així mateix, vam demanar que s'esmenés el silenci de l'ICS davant l'afectat, d'acord amb allò que disposa l'article 10 de la Llei General de Sanitat.

L'informe del Departament de Sanitat i Seguretat Social feia avinent l'acceptació del nostre advertiment de deures legals pel que fa a l'actuació del Servei Català de la Salut, en recordar l'obligació del centre concertat d'investigar el cas i atendre l'afectat sobre la seva reclamació, així com d'ésser informat pel Servei Català de la Salut. Per això, comprovada la indicada informació, vam donar per closes les nostres actuacions, del resultat de les quals vam informar l'interessat i el Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Amb posterioritat el Síndic rebé còpia de la informació que el centre hospitalari va trametre a l'interessat, compro-

mís assolit entre l'hospital i la Gerència de la Regió Sanitària Centre, la qual ens ho féu avinent.

Queixa núm. 1855/93
Reconeixement del dret a l'assistència sanitària

La interessada, senyora M., s'adreçà al Síndic exposant que, malgrat haver sol·licitat el reconeixement del dret a l'assistència sanitària, no havia obtingut que el Servei Català de la Salut l'hi reconegués.

El Síndic verificà l'esmentada sol·licitud i instà el Departament de Sanitat i Seguretat Social a endegar la corresponent investigació del dret de la interessada i esbrinar les disfuncions que havien ocasionat el retard denunciat.

El Departament de Sanitat i Seguretat Social ens envià l'informe sol·licitat, elaborat per l'Àrea Tècnica del Servei Català de la Salut, segons el qual la senyora M. figurava en el Registre Central d'Usuaris amb un codi en situació d'alta i amb número d'afiliació a la Seguretat Social com a titular. Així mateix, se'ns indicà que des del 2 de setembre de 1992 disposava d'una targeta sanitària individual. L'esmentada targeta s'envià a la interessada el 25 de setembre de 1992 al domicili que ella mateixa havia indicat, i no hi havia constància que hagués estat retornada.

Vist l'esmentat informe i comprovat el que s'hi exposava, el Síndic en va informar la interessada i considerà així resolt el problema.

Queixa núm. 2032/93
Problemàtica dels malalts de fibrosi quística

El president de l'Associació Catalana de Fibrosi Quística s'adreçà al Síndic per exposar la problemàtica d'aquests malalts, la qual ja fou parcialment resolta, pel que fa a la dispensació i facturació dels medicaments a càrrec de l'Institut Català de la Salut (ICS), amb la circular 11/1990, de 26 de juny.

No obstant això, l'interessat es queixà de l'incompliment de la resolució dictada el 4 de març de 1991 pel director general de l'antiga Direcció General d'Ordenació i Planificació Sanitària, per la qual s'atorgava l'autorització administrativa per a la creació d'una Unitat de Tractament de la Fibrosi Quística de Pàncrees, coordinada per la Secció de Pneumologia de l'Hospital Materno-Infantil de la Ciutat Sanitària de la Vall d'Hebron de Barcelona.

Com sia que feia més de dos anys que els interessats havien reclamat la prioritat de posar en funcionament l'esmentada unitat, sobretot, per al tractament d'adults, sense que s'hagués desenvolupat el contingut de l'esmentada resolució, el Síndic suggerí al Departament de Sanitat i Seguretat Social que donés les ordres oportunes a fi que els malalts de fibrosi quística poguessin gaudir d'una assistència especialitzada, amb la creació de l'esmentada unitat autoritzada per al control i tractament d'aquests malalts.

Després d'haver suggerit al Departament de Sanitat i Seguretat Social la prioritat de la posada en funcionament de la unitat de referència i tractament de la fibrosi quística a l'Hospital Materno-Infantil de la Vall d'Hebron, vam rebre l'informe del Departament de Sanitat i Seguretat Social, amb el qual se'ns confirmà que la Unitat de Tractament de la Fibrosi Quística de l'Hospital Materno-Infantil de la Vall d'Hebron (UIFQ) ja està en funcionament i comparteix l'espai físic amb la Unitat de Pneumologia. L'Hospital Materno-Infantil es troba, a hores d'ara, pendent de l'aplicació d'un pla de remodelació que finalitzarà l'any 1998, la qual cosa comportarà l'ampliació dels espais destinats a consultes externes i hospitalització de dia. La primera fase de la remodelació s'iniciarà al llarg de l'any 1994 i es centrarà en la millora de les consultes externes.

La fisioteràpia respiratòria és actualment a càrrec del Departament de Rehabilitació de la Ciutat Sanitària, situat a l'Hospital de Traumatologia i Rehabilitació. Val a dir, però, que als pacients de fibrosi quística que n'han requerit, la fisioteràpia els ha estat prestada pels fisioterapeutes de l'esmentat departament que s'han desplaçat a la unitat on estan integrats.

El responsable de la (UIFQ) i el cap de Servei de Pneumologia de l'Hospital General col·laboren en l'atenció del malalt adult afectat de fibrosi quística. També s'han dut a terme un seguit de reunions de treball per tal de valorar la possibilitat de realitzar trasplantaments pulmonars infantils com a terapèutica per alguns d'aquests pacients.

D'altra banda, a la Direcció Mèdica de l'Hospital Materno-Infantil no li consten disfuncions ni manca de col·laboració entre les diferents unitats i serveis dels hospitals de la ciutat sanitària.

Per això, vist l'informe del Departament de Sanitat i Seguretat Social i atès que la Unitat de Tractament de la Fibrosi Quística de l'esmentat Hospital està actualment en funcionament, vam donar per resolt el problema objecte de queixa i per acceptat el nostre suggeriment, i per finalitzades aquestes actuacions.

Queixa núm. 1132/94
Autorització per a la instal·lació d'una nova oficina de farmàcia

L'Ajuntament de Sant Pere de Ribes s'adreçà al Síndic en relació amb el silenci del Departament de Sanitat i Seguretat Social sobre l'autorització per a la instal·lació d'una nova oficina de farmàcia a l'esmentat municipi.

El Síndic sol·licità un informe sobre els criteris del Departament en aquesta qüestió, per tal que en el termini més breu possible se'ns informés sobre el presumpte silenci en l'actuació de l'administració sanitària.

Segons l'informe rebut, el 16 de setembre es presentà al Departament de Sanitat i Seguretat Social la sol·licitud d'instal·lar una oficina de farmàcia al «nucli de Ribes» acordada pel Ple de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes, d'acord

amb el que preveu la Llei 31/1991, de 13 de desembre, d'Ordenació Farmacèutica de Catalunya. L'esmentada sol·licitud va tenir entrada a l'Àrea Jurídica i d'Organització, que havia tramitat un recurs de reposició interposat per una farmacèutica per instal·lar una oficina de farmàcia al municipi de Sant Pere de Ribes. Aquest recurs ja havia estat resolt pel conseller de Sanitat i Seguretat Social, que havia desestimat la petició.

A continuació, el Col·legi de Farmacèutics de Barcelona havia de tramitar les peticions cursades prèviament a la sol·licitud de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes. En primer lloc, un expedient que acumulava dues peticions segons l'article 3.1.b) del Reial Decret 909/1978, de 14 d'abril; en segon lloc, s'havien de resoldre cinc peticions acumulades pel règim general del mateix Reial Decret. Finalment, calia resoldre cinc peticions més, demanades d'acord amb la Llei 31/1991, d'Ordenació Farmacèutica de Catalunya, per l'Àrea Bàsica del Garraf, a les quals calia afegir la presentada per l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes.

La Divisió d'Atenció Farmacèutica i Prestacions Complementàries sol·licità al Col·legi de Farmacèutics de Barcelona que accelerés la tramitació d'aquests expedients, atesa la problemàtica plantejada per l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes per incrementar l'assistència farmacèutica en aquesta àrea bàsica de salut.

En conseqüència, per resoldre la sol·licitud de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes, calia resoldre primer les sol·licituds anteriors seguint l'ordre cronològic de presentació.

Vist l'esmentat informe i com sia que els col·legis de farmacèutics de Catalunya tenen delegat l'exercici de la competència d'autorització per crear o tancar les oficines de farmàcia, i que d'acord amb la Llei 31/1991, de 13 de desembre, les entitats locals gaudeixen del dret d'instar l'inici del procediment d'autorització de noves oficines de farmàcia, com a criteri de participació democràtica, cal que tots els sol·licitants s'ajustin al procediment administratiu que així ho regula i atenint-se a les prioritats de les diferents sol·licituds, d'acord amb allò que disposa la normativa vigent.

Per això, i sens perjudici de continuar reiterant al Departament de Sanitat i al Col·legi de Farmacèutics de Barcelona l'agilitació dels diversos expedients, no vam observar cap irregularitat per part del Departament de Sanitat i Seguretat Social que pogués motivar la nostra intervenció.

Això no obstant, vam reiterar al conseller de Sanitat i Seguretat Social que donés les ordres oportunes a fi que el procediment administratiu s'ajustés als principis d'economia, celeritat i eficiència previstos a l'article 74 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre.

Així mateix, pel que fa a l'emissió de la resolució relativa al procediment d'autorització per a la creació, construcció, modificació, adaptació o supressió de les oficines de farmàcia, que preveu l'article 11 del Decret 40/1992, de 17 de febrer, vam recomanar al Departament de Sanitat i Seguretat Social que continués vetllant perquè l'emetés en el termini de tres mesos des de la formalització del tràmit previst a l'article 10.2, d'acord amb allò que estableix la nova regulació jurídico-administrativa derivada de l'adequació a les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, que motivà l'adequació dels procediments administratius i que el Decret 180/1994, de 13 d'abril havia modificat, sens perjudici d'entendre desestimada la sol·licitud en cas de manca de resolució expressa en el termini abans indicat.

Amb això vam donar per finalitzades les nostres actuacions i procedírem a arxivar el present expedient.

Queixa núm. 2511/93

Robatori en un armari de la U.C.I. d'un hospital

La promotora de la queixa, ciutadana del País Basc, s'adreçà al Síndic denunciant el robatori d'una peça de vestir d'un armari de la U.C.I. d'hepatologia de l'Hospital Clínic i Provincial de Barcelona.

Després d'haver-ho denunciat a l'esmentat hospital sense aclarir la desaparició de la peça, vam admetre la queixa a tràmit i demanàrem al Departament de Sanitat i Seguretat Social que comprovés si els responsables de l'esmentat centre havien atès i informat suficientment la interessada i si s'havia investigat la seva reclamació per tal d'esbrinar les causes del robatori i determinar-ne les corresponents responsabilitats.

Segons l'informe rebut, la reclamació havia estat atesa pel Servei de Reclamacions del centre, per l'Assessoria Jurídica i pel Servei de Relacions Públiques per tal d'esbrinar i valorar els antecedents del fet i la possibilitat de satisfer l'import de la factura de la peça de vestir, que havia acompanyat la interessada, per valor de 75.000 pessetes.

Sens perjudici de la incertesa de l'objecte robat i de la seva valoració, el pagament fou atès amb càrrec a l'hospital.

Queixa núm. 385/94

De la relació entre metge i pacient

La interessada s'adreçà al Síndic queixant-se de diverses anomalies que havien afectat els seus drets com a pacient durant la seva estada a l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona.

El Síndic recordà al Departament de Sanitat i Seguretat Social els drets dels pacients, tant a la informació com a ser tractats amb dignitat i respecte, i el va instar a investigar les possibles disfuncions i que la nostra comunicant fos atesa en la seva reclamació, vist que s'havia adreçat directament al Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Vist l'informe rebut del Departament i atès que s'havia contestat a la interessada sobre la relació, sovint difícil, entre metge i pacient, que afecta en bona mesura la qualitat del servei i el bon funcionament de la Sanitat, i atès així mateix que preservar l'esmentada relació i potenciar-la ha estat un suggeriment reiteradament formulat pel Síndic als poders públics sanitaris, ja que amb motiu dels avenços tèc-

nics s'evidencia una certa deshumanització en el tracte i en el servei, que dificulten l'exercici dels drets del pacient i n'impedeixen la promoció, el Síndic, veient adoptades les mesures pertinents i aclarides les possibles disfuncions denunciades per la interessada, la qual rebé les corresponents explicacions, donà per finalitzada aquesta actuació.

Queixa núm. 2286/94

Desassistència mèdica pública i assistència mèdica privada, amb sol·licitud de rescabalament de despeses

El senyor B. s'adreçà al Síndic indicant que el 31 de desembre de 1991 havia sol·licitat un rescabalament de despeses a l'Institut Català de la Salut (ICS) amb motiu d'una assistència sanitària prestada per la Clínica Universitària de Pamplona, després d'haver estat intervingut infructuosament a l'Hospital Arnau de Vilanova de Lleida.

Sens perjudici d'haver indicat a l'interessat allò que disposa l'article 102 de l'antic Text Refós de la Llei General de Seguretat Social, en relació amb els articles 17 i 18 del Decret 2766/1967, de 16 de novembre, vam instar el Departament de Sanitat i Seguretat Social que donés les ordres oportunes a fi d'agilitar l'expedient de rescabalament de despeses formulat per l'interessat i que es dictés resolució expressa, en cas de no haver-ho fet encara.

D'altra banda, pel que fa al fons de la qüestió, tot i acceptar que l'actitud restrictiva del Servei Català de la Salut a concedir el rescabalament de despeses es fonamenta en el caràcter excepcional de la utilització de serveis aliens a la Seguretat Social, ja s'havia recordat al Departament de Sanitat i Seguretat Social que es tingués en compte la doctrina jurisprudencial, en el sentit d'ampliar els conceptes de «denegació injustificada d'assistència mèdica» i «d'assistència urgent de caràcter vital» (art. 18 del Decret 2766/1967, del 16 de novembre) a una sèrie de supòsits, ja esmentats en els nostres informes al Parlament, com poden ser la necessitat d'haver d'esperar molt de temps per a una intervenció quirúrgica en els serveis mèdics de la Seguretat Social, l'absència de mitjans adequats o la manca del tractament adequat, com sembla que s'esdevenia en el present cas, entre d'altres supòsits similars, els quals podrien permetre l'esmentat rescabalament.

El Síndic s'ha preocupat de l'estudi de la problemàtica, en relació amb la utilització de mitjans aliens als assignats per la Seguretat Social. Aquest problema ha estat reiterat pel Síndic des de l'any 1988, quan es resolgué fer recomanacions a l'administració sanitària sobre el fons i la forma del problema; també el Defensor del Poble demanà la modificació dels articles 17, 18 i 19 del Decret 2766/1967, de 16 de novembre.

Així, s'advertí de nou el Departament esmentat sobre la necessitat de tramitar i resoldre els expedients de rescabalament de despeses d'acord amb les previsions de la normativa del procediment administratiu i es recordà l'obligació de dictar una resolució expressa, bo i reiterant les recomanacions fetes en aquest sentit, publicades en els nostres informes al Parlament, a fi de desterrar la pràctica del silenci administratiu.

Sens perjudici que s'obtingués la corresponent autorització o s'aprovés l'oportuna sol·licitud de rescabalament de despeses, en cas de ser denegada, el Síndic va informar l'interessat que podia formular l'oportuna reclamació prèvia davant l'administració sanitària, i interposar posteriorment la corresponent demanda davant del Jutjat Social, el qual valorarà la prova i dilucidarà la controvèrsia entre ell i el Servei Català de la Salut. Això no obstant, el Síndic ha de continuar, un cop més, recomanant a Departament de Sanitat una interpretació més flexible i extensiva, adequada als principis jurisprudencials, sobre els conceptes d'«assistència urgent de caràcter vital» i de «denegació d'assistència mèdica». Mentrestant, però, no ha estat possible l'acceptació del nostre suggeriment pel que fa al problema esmentat i es continua abocant els pacients a provar, davant la jurisdicció competent, la necessitat d'assistència aliena a la Seguretat Social.

CONSUM

I. INTRODUCCIÓ

En l'àmbit de Consum, el Síndic de Greuges ha atès 17 visites, resolt 10 consultes, rebut 77 queixes i iniciat tres actuacions d'ofici *(vegeu la presentació de l'Informe quant a la classificació d'actuacions)*. Això el porta a fer les consideracions que segueixen.

El primer pas vers la protecció dels consumidors i usuaris correspon al legislador. Les lleis reguladores de matèries relacionades, encara que indirectament, amb el món del consum determinen algunes opcions bàsiques i estableixen el marc jurídic dins el qual s'articulen drets i obligacions. Però la diversitat de situacions i la dificultat tècnica de moltes qüestions fan aconsellable utilitzar la tècnica de l'habilitació reglamentària.

El Síndic de Greuges ha rebut queixes en la tramitació de les quals s'ha fet palesa la manca de la regulació reglamentària per fer efectius a la pràctica determinats drets del consumidors i usuaris. En aquests casos, ha hagut de recomanar a l'Administració competent que dicti les normes que vinguin a omplir aquests buits legals.

Davant la importància d'aquestes queixes, sobretot les relacionades amb el dret d'admissió a locals de pública concurrència, quan recórrer a aquest dret serveix per encobrir una actitud racista, el Síndic ha considerat oportú fer-hi una referència, que incloem en el present Informe.

Altrament, en informes anteriors ja s'havia fet referència a la necessitat que els ajuntaments titulars del servei de subministrament d'aigua potable reglamentin les seves relacions amb els abonats. Actualment, en la majoria de municipis aquest servei públic continua regint-se pel Reglament de verificacions elèctriques i regularitat en el submi-

nistrament d'energia, que s'hi aplica per analogia. També havíem assenyalat que aquesta situació pot crear confusions, per la qual cosa, i per tal de clarificar dues qüestions concretes que han estat exposades diverses vegades arran de les queixes rebudes, enguany el Síndic de Greuges ha obert, com s'ha assenyalat, dues actuacions d'ofici, relacionades l'una amb l'exercici de la potestat de control de la Direcció General d'Energia respecte al compliment de les clàusules contractuals *(vegeu A/O núm. 1578/94)*, i l'altra amb la competència per realitzar la conservació dels aparells comptadors propietat dels abonats *(vegeu A/O núm. 1579/94)*.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

CONSUM	
Defensa, salut i set dels consumidors **Defensa del legítims interessos econòmics**	– Eficàcia dels procediments – Silenci administratiu – Coordinació entre administracions – Inspeccions
Activitat tutelar de les administracions en matèria de Consum	– Expedients disciplinaris – Retards – Inspeccions
Serveis públics	– Irregularitats en la prestació. – Activitat de control de l'Administració titular.

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES IL·LUSTRATIVES

1. Les lleis, el seu desplegament reglamentari i la protecció als consumidors i usuaris

Una bona part de les queixes que ens trameten els consumidors deriven de conflictes plantejats arran de l'adquisició, utilització o gaudi de productes o serveis, subministrats per persones privades. El Síndic de Greuges no té competència per intervenir en aquestes qüestions, sens perjudici de poder informar el promotor de la queixa sobre els procediments al seu abast per a resoldre el problema.

El legislador, però, en desenvolupar el principi constitucional de protecció al consumidor i usuari atorga a l'Administració un paper cada cop més important en aquesta tasca. L'Administració pot sancionar les conductes qualificades d'infracció per les lleis de disciplina de mercat, la qual cosa ja comporta una incidència considerable en el tràfic privat. Però encara més, davant la diversitat de situacions concretes i del caràcter tècnic de molts aspectes, les lleis, coberta la matèria que els és reservada, recorren a la tècnica de l'habilitació reglamentària.

Aquest és el cas de la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre Policia de l'espectacle, activitats recreatives i establiments públics, que habilita el Govern de la Generalitat, a proposta del Conseller de Governació, per regular per decret, entre d'altres matèries, les condicions objectives en què es pot exercir el dret d'admissió que «han d'ésser públiques i conegudes per tal que el dret d'accés als locals i als establiments de pública concurrència sotmesos a aquesta llei no pugui ésser negat de manera arbitrària o improcedent». L'article 24 i) de la mateixa Llei, qualifica l'incompliment d'aquesta normativa reglamentària de falta molt greu que pot sancionar-se «amb multa de fins a un milió de pessetes i, quan es tracti de locals o establiments, poden ser sancionats, alternativament amb la sanció pecuniària o, conjuntament amb aquesta, amb el tancament provisional per un període màxim de sis mesos».

Ja en l'Informe corresponent al 1992, en relació amb la queixa núm.543/92 *(vegeu BOPC núm. 99, pàg. 6124)*, el Síndic de Greuges va manifestar la necessitat de regular reglamentàriament aquestes condicions per tal de perfilar i definir el dret d'accés dels usuaris als establiments de pública concurrència i sancionar l'abús del dret d'admissió. Enguany, arran de la queixa presentada per un grup de ciutadans magribins mitjançant la qual denunciaven el capteniment discriminatori dels propietaris dels bars del municipi on resideixen, que els privaven l'entrada i el servei de begudes *(vegeu queixa núm. 1630/94)*, el Síndic va poder comprovar que a hores d'ara encara no es pot aplicar l'esmentada sanció administrativa, vist que no s'han determinat les condicions en què es pot exercir el dret d'accés i el correlatiu dret d'admissió.

Per tot això el Síndic es va dirigir a la Consellera de Governació per recomanar que es proposés la concreta regulació del dret d'admissió perquè se'n puguin determinar els límits mitjançant decret dictat pel Govern de la Generalitat. Segons la resposta de la Consellera de Governació, es preveu que el 1995 s'elaborarà un projecte de decret pel qual es determini, d'acord amb la Llei 10/1990, l'abast del dret d'admissió, per tal d'evitar-ne usos arbitraris i impedir l'accés als locals públics a les persones que manifestin actituds violentes, que puguin produir perill o molèsties a d'altres usuaris, o bé que dificultin el desenvolupament normal d'un espectacle o activitat recreativa *(vegeu en l'apartat relatiu a recomanacions i suggeriments de caràcter general, l'Actuació d'Ofici núm. 1875/94)*.

Un cas semblant es planteja amb el Decret 171/1991, de 16 de juliol, pel qual s'estableix un model unificat de fulls de reclamació, que només són obligats a tenir a disposició dels consumidors i usuaris els establiments o les empreses detallats al seu annex 2. D'acord amb la disposició final se-

gona d'aquest Decret, «en l'àmbit de les seves respectives competències, es faculta els Consellers de Comerç, Consum i Turisme i de Governació per actualitzar l'annex 2 quan ho estimin procedent.»

Amb motiu de la queixa núm. 1554/93, el Síndic de Greuges va sol·licitar un informe al Departament de Comerç, Consum i Turisme. D'acord amb aquest informe, l'annex 2 del Decret 171/1991, només recull aquells establiments que ja eren obligats a disposar de fulls de reclamació segons les seves normes sectorials. Aquests establiments, d'altra banda, són els que estadísticament tenen un nombre més alt de reclamacions.

Així mateix, el Conseller de Comerç, Consum i Turisme ens comunicà que el seu Departament està valorant i estudiant la possibilitat d'estendre l'obligació a d'altres establiments, ja sia ampliant l'esmentat annex 2, ja sia incorporant aquesta obligació a mesura que es vagin regulant sectors determinats, quan el principi de protecció als consumidors i usuaris ho aconselli.

La finalitat dels fulls de reclamació és de facilitar als consumidors i usuaris la possibilitat de presentar la reclamació en el mateix establiment, sens perjudici, però, de poder-la presentar als òrgans competents de l'Administració. És a dir, els consumidors no estan indefensos davant determinades empreses comercialitzadores de béns, productes o serveis, atès que gaudeixen d'altres instruments al seu abast, a més dels fulls de reclamació per a la defensa dels seus drets i interessos legítims. (Cal recordar, per exemple, el telèfon del consumidor, les OMIC, etc...).

Hem de reiterar, doncs, el que ja havíem dit en altres informes en relació amb l'eficàcia de les normes de protecció als consumidors i usuaris: un cop establert el marc legal en el qual s'articulen els drets dels consumidors, cal desenvolupar-ne el règim jurídic i perfilar els mecanismes de protecció per tal que aquests drets no siguin simples enunciats de contingut ideal sense cap possibilitat de ser reivindicats a la pràctica.

Pel que fa a les queixes que es refereixen a serveis públics gestionats indirectament per un persona jurídica privada, hem de reiterar un cop més el paper de control que correspon a l'Administració titular. En aquest sentit, i pel que fa a la qüestió del subministrament d'aigua potable, tornem a constatar la necessitat que les entitats locals dictin la reglamentació del servei per tal d'establir el règim jurídic aplicable a les relacions entre l'empresa subministradora i els abonats.

Altrament, la incidència de serveis públics com el subministrament d'energia elèctrica en altres qüestions d'interès general (prevenció d'incendis, urbanisme, etc.) implica una major importància de les tasques de supervisió a desenvolupar per les administracions competents, que no poden mantenir-se al marge de determinats problemes *(vegeu queixa núm.300/94)*.

Queixa núm. 1630/94
Dret d'admissió

Un grup de ciutadans marroquins residents en un poble de la província de Girona es van adreçar per escrit al Síndic de Greuges denunciant que alguns propietaris dels bars de la localitat els impedien l'accés als seus establiments i es negaven a subministrar-los begudes al·legant el dret d'admissió que empara els propietaris dels establiments.

L'actuació del Síndic de Greuges va consistir a vetllar per tal que l'Administració exerceixi les competències que li atorga la normativa vigent, en aquest cas la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre Policia de l'Espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics en el que afecta les condicions en què es pot exercir el dret d'admissió en locals públics.

En conseqüència, vam donar trasllat de la queixa al delegat territorial del Govern de la Generalitat de Catalunya a Girona, a fi que s'adrecés als titulars dels establiments públics perquè deposessin la seva actitud, tot recordant que no es poden confondre actituds xenòfobes amb el dret d'admissió en locals públics.

La Delegació del Govern va informar que, posteriorment, l'accés dels reclamants als locals públics denunciats s'havia normalitzat.

Queixa núm. 1554/93
Els fulls de reclamació

L'Organització d'Usuaris de la Justícia, en considerar que la manca d'obligatorietat del sistema de fulls de reclamacions per als establiments no detallats a l'annex 2 del Decret 171/1991, de 16 de juliol, pot ocasionar indefensió en els consumidors i usuaris que davant de determinades empreses comercialitzadores de béns, productes o serveis, no disposen d'aquest instrument per cursar les seves reclamacions, va dirigir queixa al Síndic de Greuges.

El Conseller de Comerç, Consum i Turisme, en resposta a la nostra sol·licitud d'informe, ens va comunicar que s'està valorant i estudiant la possibilitat que hi hagi més establiments obligats a disposar de fulls de reclamació, bé ampliant l'annex 2 del Decret 171/1991, de 16 de juliol, bé incorporant aquesta obligació en la regulació dels sectors determinats, quan la protecció dels consumidors i usuaris ho aconselli.

Queixa núm. 300/94
Millores de la xarxa elèctrica

A principis de l'any 1994 un grup de veïns de Riells del Fai van presentar un escrit al Síndic de Greuges manifestant tot un seguit de deficiències que afecten el subministrament d'energia elèctrica al municipi, especialment les reiterades

baixades de tensió, que ocasionen avaries als electrodomèstics dels abonats.

El Síndic davant aquesta afirmació sol·licità el corresponent informe al Departament d'Indústria i Energia de la Generalitat de Catalunya, el qual informà que, atès el coneixement previ d'aquest problema, ja havia iniciat les converses amb la companyia subministradora corresponent amb l'objecte de millorar les línies de la xarxa elèctrica.

L'octubre de 1994, l'esmentat Departament va comunicar al Síndic que s'havien introduït un seguit de millores a la xarxa, les quals havien entrat en funcionament a principis d'aquell mes. El Departament constatava que es disposava d'una tensió correcta a les cases de la zona, amb la qual cosa es van eradicar les baixades de tensió i les avaries conseqüents dels aparells domèstics.

SECCIÓ 5: TREBALL I PENSIONS

I. INTRODUCCIÓ

S'inclouen en aquesta secció els problemes suscitats per les 31 visites ateses, les 53 consultes resoltes, les 87 queixes rebudes i les tres actuacions d'ofici iniciades durant el 1994 en l'àrea de pensions i treball, en la qual s'aborda el dret al treball, les relacions laborals i les prestacions socials del règim públic de Seguretat Social. També informem de les queixes sobre els beneficis derivats de la Segona República Espanyola, entre les quals la 2205/93, relativa a la resposta a una petició, en aplicació de la normativa d'amnistia, sobre el reingrés al servei actiu de l'Administració.

Moltes de les actuacions del Síndic en queixes o investigacions relatives a aquesta àrea s'han coordinat amb la Institució del Defensor del Poble, per tal com la majoria de serveis de l'Administració afectats han estat entitats gestores dependents del Ministeri de Treball i Seguretat Social. Mostra d'aquestes actuacions coordinades són dues de les actuacions d'ofici, relacionades l'una amb les situacions de les vídues o vidus que no poden accedir a la corresponent prestació econòmica de la Seguretat Social *(vegeu A/O núm. 906/94)*; i l'altra amb la denegació de pensions SOVI *(vegeu A/O núm. 1323/94)*. La tercera actuació d'ofici de l'any (A/O núm.1876/94) ha examinat, d'acord amb l'OIT, l'eficàcia de la legislació antidiscriminatòria en relació amb els immigrants estrangers i les minories ètniques en el món del treball.

L'exposició s'ha estructurat sobre dos temes, en un dels quals s'especifiquen les incidències en el mercat de treball i s'hi comenta la reforma laboral; la intervenció del Defensor del Poble, en relació amb els dubtes plantejats per algunes organitzacions socials sobre la constitucionalitat d'aquesta mesura; la protecció social dels nous contractes, l'atur, la formació ocupacional i la relació entre precarietat i sinistralitat laborals.

En el segon tema comentem, principalment, els problemes de les prestacions de protecció social en les diverses pensions i els diferents règims del sistema de seguretat social. També hi reflectim els canvis operats en el règim jurídic de la Seguretat Social amb l'aprovació d'un nou text refós de la Llei General de la Seguretat Social, pel Reial Decret-Legislatiu 1/1994, de 20 de juny, i en part, per efecte de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1995 i de la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de Mesures Fiscals, Administratives i d'Àmbit Social.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

PENSIONS I TREBALL

Pensions i beneficis derivats de la Segona República Espanyola	– Beneficis de la Llei 37/1984, de 22 d'octubre – 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 – Pensions de mutilats (Decret 670/1976, Llei 35/1980, R.D, 43/1978 i Llei 6/1982. – Reclamacions – Prescripció de terminis
Seguretat Social	– Règims especials – Afiliació – Prestacions – Protecció – Règim general i SOVI Acció protectora – Prestacions. Denegació de pensions. Incidències en els convenis internacionals – Tresoreria – Cotitzacions – Conveni especial
Treball	– Conflictes individuals i col·lectius derivats de la relació de treball – Reclamacions – Inspecció de treball – Jurisdicció – Atur – Política d'ocupació – Gestió de l'INEM – Prestacions – Subsidis. FOGASA – Llibertat sindical – Drets – Discriminació – Legislació – Modificació – Mesures

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES ILLUSTRATIVES

1. Incidències en el mercat de treball

La taxa d'atur manté uns nivells molt alts a Espanya, tot i haver millorat lleugerament el mercat de treball, sobretot a causa dels contractes temporals. El cens de més de dos milions i mig de persones aturades constitueix un fet altament preocupant i més ho són les dades que estima l'enquesta de població activa.

També a Europa, nogensmenys, preocupa el lent descens de l'atur, fins al punt que la Comissió de la Unió Europea no ha deixat d'advertir que cal continuar les reformes estructurals en aquest camp, ja que malgrat haver trobat el camí de la recuperació econòmica i haver deixat enrere la crisi, no s'aconsegueix reduir l'elevat nivell d'atur.

La reforma del mercat de treball

L'any 1994 ens deixà el dia 27 de gener una vaga general contra la reforma laboral encetada el desembre de l'any 1993, amb la creació del contracte d'aprenentatge, principalment, i continuada a mitjan 1994 amb la Llei 10/1994, sobre Mesures urgents de foment de l'ocupació, i la Llei 11/1994, de Modificació de l'Estatut dels Treballadors i de les Lleis de Procediment Laboral i d'Infraccions i sancions en l'ordre social.

Això no obstant, si hi ha hagut un cert retrocés en la desocupació, entenem que ha estat conseqüència dels efectes positius de la reforma laboral i especialment a la flexibilitat contractual que n'és un dels resultats, en relació amb l'augment dels contractes d'aprenentatge, de pràctiques i, sobretot, de temps parcial.

Aquest augment de l'ocupació ha significat una millora del mercat de treball que, evidentment, entenem que respon a la ja predicada recuperació i creixement de l'activitat econòmica.

Malgrat que l'augment de l'ocupació es faci amb contractes temporals, en detriment dels llocs de treball fix, el cert és que la temporalitat no exclou la creació d'aquests llocs de treball, com també l'ocupació a temps parcial continua essent favorable a la creació d'ocupació, especialment per a les dones.

Però és preocupant l'atur dels treballadors d'edat avançada, sobretot els de més de 52 anys, i especialment els que van perdre la feina fa molt de temps amb una edat similar o, més ben dit, aturats de llarga durada, els quals troben moltes més dificultats per trobar feina. En aquest cas és ben palesa la dificultat d'aquests aturats per reinserir-se al món del treball *(vegeu queixa núm. 2242/93)*. Són diverses les queixes d'aquest col·lectiu que no podem admetre a tràmit per tal com no denuncien cap irregularitat de l'Administració i que no fan sinó manifestar la malaurada i precària situació que envolta als afectats.

També, derogant el Reial Decret-Llei 18/1993, de 3 de desembre, de Mesures Urgents de Foment de l'Ocupació, la Llei 10/1994, de 19 de maig, del mateix nom, entre d'altres novetats ha mantingut els contractes en pràctiques i d'aprenentatge i regula el contracte a temps parcial com un factor que afavorirà l'increment de les taxes d'ocupació i permet, d'altra banda, la pròrroga durant divuit mesos dels contractes temporals de foment d'ocupació amb durada màxima de tres anys que s'acabin durant l'any 1994.

Així, l'esmentada Llei, tal com indica la seva exposició de motius, té com a finalitat facilitar la inserció laboral dels joves, especialment dels que no tenen formació ni experiència en el treball, i ho fa amb els contractes abans esmentats.

Afebliment de la protecció social

A parer del Síndic, aquests contractes afebleixen, en part, la protecció social del treballador, ja que l'aprenent només és protegit per les contingències d'accident de treball i malaltia professional, assistència sanitària per contingències comunes, descans per maternitat, pensions i Fons de Garantia Salarial, i no disposa, per tant, de la prestació d'incapacitat laboral transitòria derivada de malaltia comuna o d'accident no laboral, avui modificada i denominada Incapacitat Temporal; així mateix, l'aprenent no té prevista la prestació per desocupació de l'INEM.

Els contractats a temps parcial també s'han vist desafavorits, en part, ja que l'art. 4.3 de l'esmentada Llei preveu que si la prestació efectiva dels serveis del treballador és inferior a dotze hores setmanals o quaranta-vuit el mes, els drets de la protecció social només inclouran les contingències d'accidents de treball i malalties professionals, assistència sanitària per contingències comunes, Fons de Garantia Salarial i prestació econòmica per maternitat, però no podran percebre la prestació per desocupació, la incapacitat temporal ni les pensions d'invalidesa i jubilació.

Entenem que hauria estat millor condicionar les prestacions, ara negades, d'aquests treballadors, en proporció als períodes cotitzats, la qual cosa s'adiria més amb els principis constitucionals recollits als articles 39, 40 i 41 de la Constitució espanyola.

D'altra banda, la Llei 11/1994, del 19 de maig, de Modificació de determinats articles de l'Estatut dels Treballadors, de la Llei de Procediment Laboral i de la Llei sobre Infraccions i sancions en l'ordre social, ha constituït la més gran reforma dels darrers vint anys en la relació laboral i la negociació i eficàcia dels convenis col·lectius, facilitant la presa de decisions de l'empresari en l'organització de les relacions de treball de l'empresa. Esperem que aquest conjunt de mesures tingui conseqüències positives per a la creació de llocs de treball, per tal com la flexibilitat en la disposició dels recursos humans així ho permet. Això no obstant, caldrà esperar uns anys per avaluar els efectes de la reforma i, no cal dir-ho, la seva interpretació judicial en els casos de controvèrsia. Mentrestant, però, alguns canvis de la reforma

han facilitat la resolució d'algunes queixes presentades al Síndic, amb motiu de la desregulació i flexibilització de les relacions de treball, com ara la justificació de l'estructura del salari i la documentació del seu rebut. *(vegeu queixa núm. 1526/94).*

Constitucionalitat de la reforma

Han estat diverses les sol·licituds al Defensor del Poble perquè interposés recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional contra determinats preceptes de les esmentades lleis de la denominada reforma laboral, per suposades discriminacions, a treballadors o a determinades empreses, com les de menys de cinc treballadors, on el FOGASA no abona el 40% d'indemnització, mentre que les empreses entre cinc i vint-i-cinc treballadors estan afavorides amb aquesta indemnització per amortització de llocs de treball.

El Defensor del Poble adoptà la resolució de no interposar els recursos d'inconstitucionalitat sol·licitats per diversos sindicats i d'altres entitats, perquè no considerà contraris a la Constitució els preceptes de la reforma, invocant principalment la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principi d'igualtat, en relació amb les possibles situacions discriminatòries adduïdes pels sol·licitants.

Això no obstant, el Defensor del Poble formulà una recomanació al Ministre de Treball i Seguretat Social sobre determinats aspectes de la reforma laboral, per tal que s'adoptessin les mesures necessàries per millorar la cobertura de la Seguretat Social, prevista en la reforma, als treballadors contractats a temps parcial.

El Defensor del Poble també va recomanar que en el Reglament per a la celebració d'eleccions als òrgans de representació dels treballadors en l'empresa, es regulin els supòsits en què els sindicats poden accedir als registres de les administracions públiques que contenen dades sobre inscripció d'empreses i altes de treballadors i la utilització concreta que en poden fer. Per últim, es va recomanar que s'inclogui als treballadors menors de 45 anys amb un any d'antiguitat a l'oficina d'ocupació i que no siguin perceptors de prestacions o subsidis per desocupació, entre els col·lectius als quals es pot aplicar la contractació temporal com a mesura de foment de l'ocupació.

Atur i formació

El darrer document sobre la desocupació elaborat per l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmics (OCDE) ha estudiat les causes de l'atur i ha intentat buscar solucions per a les greus conseqüències socials que comporta.

El problema dels joves desocupats, sobretot a Espanya, és una preocupació de la majoria de països de l'OCDE, amb l'excepció de països com Alemanya i Àustria, dotats des de fa temps d'un sistema exemplar, com el «sistema dual» de formació, a través de l'aprenentatge, que en d'altres Informes del Síndic al Parlament ja hem comentat, amb un elogi a Catalunya com a pionera, almenys, en el canvi i reactivació de la formació professional *(vegeu l'Informe al Parlament del 1992 Butlletí Oficial de Catalunya núm. 99, de 31 de març de 1993, pàgina 6137).* Cal, per tant, seguir revisant i millorant les polítiques d'adaptació als nous canvis tecnològics per integrar els joves, però també per augmentar les probabilitats de trobar feina als més grans de cinquanta anys, ja que s'ha demostrat que la tecnologia és una de les causes de l'augment de l'atur en aquest sector de la societat.

Donar suport a les esmentades persones per tal que es puguin enfrontar a les exigències del treball d'alta qualificació i ajudar així els més necessitats segueix sent prioritari, però també cal que les ajudes no es condicionin a dades subjectives dels afectats *(vegeu queixa 1028/94)*

El desenvolupament de la formació, des del mateix lloc de treball, quan encara se'n tingui, és encara un dels grans reptes a què han de respondre els poders públics, però també amb l'obligada responsabilitat i participació de les empreses i dels treballadors.

El diàleg a què han de sotmetre's els agents socials i al qual fèiem referència en l'Informe passat (BOPC núm. 203 pàg. 13117 a 13119) ha d'aconseguir consensuar les mesures establertes pels poders públics en l'augment de la flexibilització del mercat de treball i de la jornada laboral, però cal revisar, com s'ha indicat abans, les mesures que encara graven determinats contractes, tant per l'economia dels empresaris com per la protecció social dels treballadors, en els contractes a temps parcial, d'aprenentatge i en altres mesures de l'esmentada reforma laboral produïda durant l'any 1994.

El llibre blanc de la Comissió Europea sobre Creixement, Competitivitat i Ocupació assegurà que s'han fet passos esperançadors en la presa de decisions, tant nacionals com comunitàries, i això ratifica la possibilitat de recuperació de les economies d'Europa, creant llocs de treball, si s'utilitzen les mesures adequades i els actius de què disposem. *(vegeu queixes núms. 785/94 i 1491/90)*

Un dels actius de què cal també fer menció són els treballadors estrangers extracomunitaris a Catalunya, que han de ser acollits en igualtat de condicions que els nacionals. Per això, cal continuar potenciant la informació i integració necessàries perquè no pugui existir cap escletxa discriminatòria, tant en cursos de formació ocupacional com en tots els àmbits laborals, de seguretat i higiene en el treball *(vegeu l'actuació d'ofici núm. 1876/94, sobre l'OIT, en la secció 12 d'aquest informe, així com la resposta donada al Defensor del Poble a la queixa 1491/90).* És desitjable que el Departament de Benestar Social segueixi signant convenis amb organitzacions no governamentals per facilitar l'acolliment i la informació dels treballadors estrangers a Catalunya i augmentar així els punts d'informació i suport per a la plena integració dels estrangers no comunitaris al mercat laboral català.

Regular de manera puntual i adequada la formació en els contractes en què se'n prevegi, amb els programes i cursos

necessaris, evitant dilacions en el desplegament i compliment de la Llei és tasca que el Departament de Treball ha de seguir vetllant.

Ens consta l'esforç de continuïtat del Departament de Treball en el desenvolupament d'accions formatives i realitzant programes amb incidència en el major nombre de persones, tant en l'àmbit del reciclatge com en la formació d'aturats. Hem rebut poques queixes sobre la gestió del dit Departament, en les diverses accions de formació professional i en les relacions mantingudes amb cursos de formació, els centres i en la coordinació de programes. L'actuació del Departament en les queixes que hem rebut ha estat correcta, igual com en denúncies per determinades subvencions atorgades a centres col·laboradors i subvencionades amb ajuts del Fons Social Europeu. *(vegeu queixa núm. 2143/93)*

Això no obstant, cal seguir augmentant els cursos de formació ocupacional per a la majoria de les persones aturades, la qual cosa, amb la participació institucional dels agents socials a través del Consell Català de Formació Ocupacional, entenem que pot impulsar les accions formatives i contribuir a alleugerir les dificultats d'integració professional de les persones sense feina.

Pel que fa al mercat de treball, valorem positivament la creació del Servei Català de Col·locació, ben entès que vol assumir el foment de l'ocupació i el gran repte pendent de l'atur. I reiterem que el traspàs de l'INEM continua pendent i que cal seguir avançant en la transferència de competències del Ministeri de Treball i Seguretat Social a la Generalitat de Catalunya.

El foment i la promoció de l'ocupació autònoma han estat objectats per alguna queixa, sobretot per les subvencions d'ajuda destinades a finançar projectes de l'esmentada ocupació. La concessió d'aquestes ajudes, condicionada a la disponibilitat de crèdits, ha comportat la denegació de subvencions o de rendes de subsistència que els treballadors autònoms necessiten per prosseguir l'activitat. Cal dotar de més partides pressupostàries aquestes subvencions, d'acord amb les necessitats i previsions programades, si no es vol desencisar els possibles afectats. Aquest desengany ens l'han fet palès alguns sol·licitants d'ajudes que, tot i reunir els requisits per obtenir-les i haver formulat les peticions immediatament obert el termini de presentació, les han vistes denegades per esgotament del crèdit pressupostari.

D'altres han estat els problemes que han suscitat les diverses queixes que hem anat rebent i que han provocat controvèrsies privades entre treballadors i empreses, les quals han estat objecte de la intervenció de la jurisdicció social. La pèrdua de l'ocupació i l'accés a diverses prestacions de l'INEM o del FOGASA; els acomiadaments individuals o col·lectius; les dilacions processals que impedeixen, a vegades, la percepció de les corresponents prestacions econòmiques han seguit essent objecte de denúncia a la nostra Institució, com també les denúncies de persones que busquen feina i que viuen en precàries situacions econòmiques, o que han esgotat les prestacions i subsidis possibles i estan abocats a la percepció de la Renda Mínima d'Inserció, amb moltes dificultats per poder-se reinserir en el món laboral *(vegeu queixa núm. 2242/93 i la secció de Serveis Socials -)*

Precarietat laboral i sinistralitat

Un altre problema que el Síndic considera de gran importància malgrat que enguany no ha generat queixes i que pot semblar paradoxal d'esmentar-lo en temps de crisi i atur agut és el de la sinistralitat laboral.

La voluntat de millora de la seguretat i la salut dels treballadors, en concordança amb les directrius europees, és palesa per part dels poders públics i agents socials des de l'any 1992, amb la creació del Consell Català de Seguretat i Salut Laboral: El febrer de 1994 es regularen les comissions del Consell en cadascuna de les demarcacions territorials de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona.

Això no obstant, la flexibilitat laboral, amb la introducció negativa, al nostre entendre, de la precarietat ha d'incidir forçosament en el risc i sinistralitat en el treball.

Malgrat haver disminuït lleugerament en els darrers anys, segons les estadístiques, la sinistralitat laboral, cal potenciar encara més les mesures de prevenció per evitar que l'augment de la precarietat laboral comporti un increment de la sinistralitat.

Evitar la sinistralitat i el greu cost humà i econòmic que representa és avui i al nostre país, malgrat trobar-nos en crisi i atur generalitzat, un debat a seguir i una inversió per a la recuperació econòmica i, en definitiva, per a la creació d'ocupació.

Queixa núm. 1526/94

Els rebuts dels salaris i l'actuació inspectora

El senyor C., en nom i representació del personal de Trens de Catalunya, s'adreçà al Síndic indicant que havia interposat, feia més de quatre anys, una denúncia davant de la Inspecció de Treball i Seguretat Social de Barcelona, per tal com entenia que els rebuts de salaris que l'Empresa F.C. Metropolità de Barcelona, S.A. facilitava als seus treballadors no s'ajustaven a la legalitat vigent.

Malgrat haver transcorregut més de quatre anys, amb la intervenció de la Inspecció de Treball, els treballadors continuaven veient els seus salaris reflectits en uns rebuts que no s'ajustaven a la normativa fixada en el Decret 2380/1973, de 17 d'agost i en l'Ordre Ministerial de 22 de novembre de 1973.

L'interessat discrepava de l'actuació de la Inspecció de Treball, que no corresponia a les seves legítimes pretensions i no obligava l'empresa al compliment de la normativa vigent, malgrat les negociacions i compromisos assolits entre les parts en la negociació i tramitació de l'expedient.

El Síndic admeté a tràmit la queixa i sol·licità un informe al Departament de Treball, el qual fou elaborat per la Delegació Territorial de l'esmentat Departament a Barcelona.

Vist l'esmentat informe, del qual es desprenia l'actuació de la Inspecció de Treball en el llarg procediment per a la tramitació de l'expedient, amb la intervenció de les parts afectades; vist que els aspectes regulats pels reglaments abans esmentats han experimentat canvis essencials, amb motiu de la nova regulació en matèria social, efectuada per la Llei 11/1994, de 19 de maig, que modifica la Llei de l'Estatut dels Treballadors, i sens perjudici del compliment dels compromisos assolits entre els representants dels treballadors i l'empresa, en el marc de l'actuació inspectora, el Síndic va recordar al Departament de Treball, d'acord amb l'objecte de la queixa de l'interessat, pel que fa a considerar insatisfactòria i desatesa la seva pretensió davant la Inspecció de Treball, que calia haver exercit la potestat sancionadora, ja que fou evident l'incompliment de la normativa, aleshores vigent, malgrat tractar-se d'una infracció tipificada de lleu.

Per tant, calia que es donessin les ordres oportunes perquè es recordés als organismes competents una actuació més ferma i efectiva de l'actuació inspectora en els casos d'incompliment de la norma.

Així, esperant que en possibles denúncies futures s'actuï d'acord amb l'esmentat recordatori de deures legals, vam donar per closes les nostres actuacions. Actualment es pot considerar resolt el fons de la qüestió per la modificació de l'Estatut dels Treballadors esmentada, que ha deixat en mans dels agents socials i mitjançant la negociació col·lectiva o, si no n'hi ha, en el contracte de treball, determinar l'estructura del salari, així com la documentació del rebut corresponent, el qual s'ha d'ajustar al model que aprovi el Ministeri de Treball i Seguretat Social, llevat que per conveni o acord entre empresa i treballadors se n'estableixi un altre.

Queixa núm. 1491/90 i d'altres

Treballadors estrangers i prestació d'atur

El Síndic va rebre diversos escrits relatius a la problemàtica de determinats treballadors estrangers per fer efectives, entre d'altres drets, les prestacions o subsidis de l'Institut Nacional d'Ocupació.

Les oficines de l'INEM, en cas de caducar el permís de treball de l'estranger que percebia la prestació per desocupació, suspenien el pagament de la prestació, encara que no s'hagués esgotat el dret.

El Síndic, considerant injustes per als afectats les conseqüències de l'actuació de l'INEM, suggerí al Defensor del Poble que s'adrecés als organismes competents per tal que s'adoptessin les mesures adients per corregir l'esmentada situació.

Les actuacions es feren amb la mediació del Defensor del Poble, per tal com, ara per ara, encara no s'ha traspassat l'INEM a la Generalitat.

El Defensor del Poble comunicà al Síndic la resposta de la Direcció General de l'INEM, en la qual s'accepta parcialment el nostre suggeriment i, malgrat no haver-se resolt els diversos problemes pendents d'aquest col·lectiu, es permet als estrangers que tinguin el permís de treball caducat poder continuar percebent la prestació per desocupació o sol·licitar-ne, si fos el cas, sempre que acreditin que n'han sol·licitat la corresponent renovació.

La resposta de l'esmentada Direcció General fou la següent:

«1. Los extranjeros nacionales de terceros países no comunitarios que reúnan los requisitos fijados en la Ley 31/1984, de 2 de agosto, y disposiciones de desarrollo podrán obtener el reconocimiento y mantener la percepción de las prestaciones o subsidios por desempleo si se inscriben y permanecen inscritos como demandantes de empleo en las oficinas de empleo del INEM.

»Por lo tanto, no se hace depender la protección de desempleo del permiso de trabajo, sino de la inscripción como demandante de empleo, posibilidad abierta a los que tienen autorizada la inscripción como demandantes por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en los puntos 2º.1 y 3º.1 y 4º de la Circular 1/1992 de las Direcciones Generales del INEM y de Migraciones de 21.1.1992.

»2. En segundo lugar, se mantiene la aplicación de lo previsto en la Circular de 5 de julio de 1990, que no ha sido derogada y, en consecuencia, los extranjeros con permisos de trabajo que por disposición legal tengan prevista su posible prórroga podrán inscribirse como demandantes de empleo y obtener las prestaciones por desempleo si presentan el resguardo de la solicitud de renovación de dichos permisos.

»En consecuencia, a los extranjeros con permisos de trabajo prorrogables se les admite la inscripción como demandantes de empleo y el reconocimiento de la prestación por aún cuando su permiso esté caducado, siempre que acrediten que han solicitado su renovación; y sólo cuando se tenga constancia de la denegación de la renovación del permiso se producirá la baja en la inscripción por desempleo.»

Queixa núm. 785/94

Responsabilitat pels danys i perjudicis derivats de la no transposició d'una directriu comunitària

El representant jurídic d'una associació de jubilats i pensionistes es queixà al Síndic per la possible responsabilitat de l'Estat espanyol derivada del fet de no haver adaptat la normativa interna espanyola a la directriu del Consell 80/987/CEE, de 20 d'octubre, en la seva versió modificada per la directriu 87/164/CEE del Consell, de 2 de març de 1987, sobre l'aproximació de legislacions dels Estats membres, relatives a la protecció dels treballadors assalariats en cas d'insolvència de l'empresari.

El Síndic, ratificant l'opinió de l'interessat, considerà que la no transposició de la citada directriu ni l'articulació per l'Estat espanyol de les mesures jurídiques necessàries per a la tutela dels complements de pensions previstos a l'article

8 de la mateixa, feia responsable l'Administració dels possibles perjudicis que això pogués causar als interessats.

Per tant, per raó de competència, s'indicà al Defensor del Poble que, sens perjudici que els interessats formulessin recurs prejudicial, plantejant l'efecte directe del precepte esmentat, hi havia la possibilitat d'invocar la jurisprudència del Tribunal de Justícia (sentència Francovich de 19 de novembre de 1991) sobre la responsabilitat dels Estats membres davant una deficient o inexistent transposició de les directrius comunitàries.

Per això vam traslladar la queixa al Defensor del Poble perquè estudiés la possibilitat d'instar a les autoritats espanyoles el reconeixement del dret dels interessats a la indemnització dels danys i perjudicis que podien patir els jubilats i pensionistes.

Actualment, el cas objecte de la present queixa està sotmès a l'estudi del Defensor del Poble.

Queixa núm. 1028/94

Divergències en un curs de formació professional ocupacional

La promotora, senyora F., s'adreçà al Síndic manifestant diverses disconformitats respecte a les classes d'un curs en un centre de formació professional ocupacional, essencialment basades en el sistema de puntuació aplicat i en la relació amb el professor del curs.

El Síndic admeté la queixa a tràmit i sol·licità al Departament de Treball un informe sobre els objectius del curs i l'actuació del Departament davant els dubtes que la senyora F. adduïa en la seva queixa.

Segons l'esmentada informació, hi havia una fluida relació entre el Departament de Treball i la interessada, a la qual s'havia explicat el sistema de puntuació i s'havien donat els aclariments del professor com a conseqüència de malentesos. Les gestions del Departament de Treball, juntament amb la participació del director del centre, el professor, el cap de la Secció de Control Tècnico-Administratiu i el cap de Gabinet del Conseller foren aclaridores i conciliadores i, pel Síndic, eloqüents i exemplars quant a l'actuació que ha de presidir les relacions entre l'Administració i l'administrat, malgrat el desacord de la interessada amb els criteris i objectius de l'esmentat curs.

Queixa núm. 2143/93

El control de l'Administració sobre la formació professional ocupacional

S'adreçaren al Síndic el senyor M. i d'altres en relació amb el descontent general sobre un curs de formació professional ocupacional que els interessats havien assistit en una empresa, havent denunciat davant el Departament de Treball el deficitari aprofitament del curs, amb motiu d'una mala informació, abusos, desigualtats i fraus que deien haver observat i patit.

Com sia que ens havien enviat còpia de la denúncia presentada davant del Departament de Treball, i no n'havien rebut cap tipus de resposta, vam admetre la queixa a tràmit i suggerírem al Departament esmentat que es contestés als interessats en allò que als seus drets convingués bo i sol·licitant un Informe al respecte.

De l'esmentat Informe se'n desprengué que la Direcció General d'Ocupació havia realitzat les gestions per esbrinar els fets denunciats en relació amb el centre col·laborador. Més tard, la Secció de Control Tècnico-Administratiu de Programes es va posar en contacte, telefònicament, amb el senyor M. per tal de comunicar-li que el centre havia manifestat que dels companys, la senyora C. i la senyora G. quedaven en llista d'espera per a properes contractacions, però que a ell, al senyor A. i a la senyora B. no els contractarien perquè no reunien els requisits que l'empresa demanava.

Sobre l'escrit del senyor M. pel que fa al fet que el curs 300736, era subvencionat pel Departament de Treball i el Fons Social Europeu, li corresponia un ajut per a transport, se'ns comunicà que el Reial Decret llei 11/1992, de 3 d'abril, de «medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección al desempleo» va suprimir les beques concedides als alumnes que fessin cursos de formació ocupacional, llevat de l'ajut per a transports als alumnes que fessin cursos del programa del Pla de Formació i Inserció Professional.

El curs esmentat va ser aprovat pel programa del Fons Social Europeu, i en aquest programa no es preveu que hi pugui haver cap tipus d'ajut, però suposant que aquest curs tingués ajut, aquest ajut seria personalitzat i només podria rebre'l l'alumne que reunís els requisits per obtenir-lo.

En el cas del centre denunciat, havia rebut una subvenció d'11.600.000 de pessetes per a la impartició de 7 cursos i havia format 101 alumnes, dels quals 62 han estat contractats per l'empresa. En concret, al curs 300736 es van formar 14 alumnes, dels quals 6 han estat contractats, tenint previst ampliar el nombre de contractes abans de l'estiu.

Sobre la productivitat o no de les pràctiques realitzades pels alumnes i sobre la neteja que deien que van realitzar, el centre manifestà que en cap moment van fer pràctiques productives i que les tasques de neteja es van concretar a la feina que ha de fer un repositor de supermercat, ja que no només ha de reposar, sinó que també ha de mantenir netes les instal·lacions.

Des de la Direcció General d'Ocupació i amb els promotors de formació de les delegacions territorials es fa un seguiment en la mesura de les possibilitats, de les pràctiques per tal que no es creïn situacions que puguin donar lloc a malentesos per part del alumnes.

Conseqüentment, i no observant cap actuació irregular del Departament de Treball així ho vam comunicar als interessats, als quals indicàrem que la sola disconformitat o desacord amb els criteris d'organització o funcionament dels serveis públics no pot, per si sola, motivar la nostra intervenció ni causar-los indefensió.

Queixa núm. 2242/93

Errors detectats amb retard i greus conseqüències per als perceptors del subsidi per desocupació

L'interessat, senyor M., s'adreçà al Síndic exposant que l'any 1990 va sol·licitar el subsidi per desocupació de majors de 52 anys. Tres anys després, per una resolució de l'Institut Nacional d'Ocupació se li notificà que el subsidi que percebia no era el que li corresponia, ja que excedia el setanta-cinc per cent del salari mínim interprofessional, per la qual cosa se li envià una comunicació de percepció indeguda per un import de 917.498 pessetes, les quals havia de retornar.

Admesa la queixa a tràmit i sol·licitat el corresponent informe, l'entitat gestora ens indicà i acreditä que l'interessat havia estat perceptor del subsidi especial de majors de 45 anys, amb una durada de cent-vuitanta dies i amb una base reguladora del cent vint-i-cinc per cent del salari mínim interprofessional.

Més tard li fou reconegut el nou subsidi de majors de cinquanta-dos anys, amb data d'inici 29.10.89 i amb una base reguladora del setanta-cinc per cent del salari mínim interprofessional.

El març de l'any 1993, la mateixa entitat gestora detectà que, per un error informàtic, el subsidi per a majors de 52 anys s'estava abonant a l'interessat amb la quantia del cent vint-i-cinc per cent del salari mínim interprofessional, i d'acord amb allò que disposa l'article 34 del Reial Decret 625/1993, del 2 d'abril i previs els tràmits administratius corresponents, es procedí a compensar la quantitat indegudament percebuda de l'import de les prestacions que percebia, de manera que en l'actualitat resta un cobrament indegut pendent de 615.721 pessetes.

Sens perjudici que es resolgués el corresponent recurs d'alçada que havia formulat l'interessat, el qual demanàrem que es resolgués expressament, vam entendre que l'INEM havia procedit de conformitat amb la normativa vigent i que, per tant, no s'observava cap actuació il·legítima de l'entitat gestora, llevat del retard a apreciar el seu propi error.

Per això, vistes les greus conseqüències econòmiques que representava per a l'interessat el fet d'haver de retornar o compensar la quantitat de 917.498 pessetes, havent-ne estat perceptor de bona fe durant més de tres anys, vam suggerir que en aquests casos s'adoptin les mesures més eficaces amb l'objecte que el control de l'entitat gestora sobre el compliment de les prestacions econòmiques es faci amb una major celeritat i s'interpreti la normativa de manera més flexible i beneficiosa als afectats. Més que més, en els casos com el del senyor M. en què, per un error de l'entitat gestora no revisat a temps, sinó amb tres anys de retard, es produeixen unes conseqüències molt perjudicials als interessats.

Per tot això, i malgrat que es va procedir a regularitzar l'import de l'interessat, vam advertir l'entitat gestora perquè, d'ara endavant, no es produeixin aquestes disfuncions que causen tants perjudicis als beneficiaris de prestacions o subsidis de l'INEM.

2. Prestacions de protecció social

Les diverses reformes operades en el camp de les relacions de treball han determinat canvis i continuaran afectant el règim jurídic de la Seguretat Social, pel que fa a les prestacions de protecció social.

La situació econòmica i l'envelliment de la població qüestionen la protecció social dels ciutadans durant la vellesa.

Mantenir el nivell de protecció social existent, com també el poder adquisitiu dels pensionistes, ha de ser un dels compromisos dels poders públics, el qual s'ha de fer compatible amb el principi de solidaritat.

La Llei 41/1994, de 30 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 1995, es fa ressò de l'esmentat compromís, d'acord amb les possibilitats pressupostàries i amb l'intent de seguir els mandats constitucionals establerts als articles 41 i 50 de la Constitució espanyola.

La despesa en pensions va creixent un any darrere l'altre respecte al pressupost anterior, a causa de l'augment del nombre de pensionistes i per l'efecte substitutori de pensionistes antics que causen baixa per nous pensionistes amb un import més alt de les pensions.

Les pensions

El règim econòmic de les pensions contributives, amb l'augment de beneficiaris del sistema i la destrucció de llocs de treball que comporta una disminució de cotitzants, obliga a plantejar-se com es podrà finançar en el futur. Si són grans les dificultats per equilibrar ingressos i despeses en el sistema contributiu, les possibilitats de finançar al seu càrrec les pensions no contributives són molt limitades.

Enguany, la mesura aplicada de reducció de les cotitzacions per contingències comunes en un punt percentual (0,8 punts per a l'empresa i 0,2 per al treballador) encara fa més difícil corregir l'actual dèficit, derivat del desequilibri entre cotitzants i pensionistes, malgrat que l'esmentada reducció de les cotitzacions ha estat compensada per una major aportació del pressupost de l'Estat, obtingut d'un increment d'un punt en la tarifa de l'IVA.

Es manté des de fa dos anys un augment lineal de les pensions, que al nostre entendre no afavoreix les pensions més baixes, les quals per a l'any 1995 són de 51.180 pessetes mensuals per jubilat sense cònjuge a càrrec i de 60.220 pessetes per jubilat amb cònjuge a càrrec, ambdues per catorze pagues l'any.

Les pensions no contributives de vellesa i invalidesa s'han fixat en la minsa quantitat de 34.070 pessetes el mes, també per catorze pagues l'any, i les de l'extingit SOVI en 36.590 pessetes el mes, amb dues pagues dobles del mateix import.

Modificació de l'acció protectora de la Seguretat Social

Enguany, la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de Mesures fiscals, administratives i d'ordre social ha introduït de nou algunes innovacions en la recent reforma laboral i modifica, al nostre entendre positivament, el règim jurídic de la Seguretat Social. Pel que fa a l'acció protectora, simplifica i uneix les prestacions d'incapacitat laboral transitòria i d'invalidesa provisional en una única prestació denominada «incapacitat temporal», alhora que separa la maternitat de la incapacitat laboral transitòria, configurant-la com una contingència específica. També unifica els procediments de declaració i reconeixement de la invalidesa permanent, en regula les revisions, i crea el Registre de Prestacions Socials Públiques, entre d'altres reformes operades en el text refós de la Llei General de la Seguretat Social, aprovat pel Reial Decret-Legislatiu 1/1994, de 20 de juny.

Aquestes i d'altres modificacions contribuiran, en part, a evitar algunes queixes que el Síndic rebia sobre les diverses prestacions del règim del sistema de la Seguretat Social.

Així, han quedat resolts els problemes derivats de la manca de la prestació per invalidesa provisional dels treballadors per compte propi o autònoms, la qual ha quedat refosa amb la d'incapacitat temporal, contingència a la qual podran optar els treballadors autònoms per acollir-se o no a la previsió *(vegeu l'Informe del Síndic al Parlament de Catalunya, de 1993, pàgina 13114 del Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 203 de 16 de març de 1994).*

Això no obstant, continua encara pendent de resoldre en la protecció d'aquest col·lectiu de treballadors l'increment del vint per cent de la base reguladora de la pensió d'incapacitat permanent total, quan han complert l'edat de cinquanta-cinc anys, o bé la negada deducció en cas de duplicitat de cotització per la contingència d'assistència sanitària.

Correccions en el règim jurídic i mancances

Com cada any, hem d'indicar que el Síndic no té competència en l'àmbit de la Seguretat Social i això ens obliga a trametre les queixes al Defensor del Poble, a la qual Institució hem de suggerir, en ocasions, que actuï davant del Ministeri de Treball i Seguretat Social, a fi d'evitar determinats perjudicis als ciutadans. Algunes d'aquestes queixes es resolen positivament o amb posterioritat l'Administració adopta les pertinents mesures jurídiques de modificació, com és el cas de les disfuncions que vèiem esmentades en els darrers Informes al Parlament *(vegeu l'Informe de l'any 1993, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 203 de 16 de març de 1994, pàgina 13115 i la queixa d'enguany 758/94)*, sobre la lentitud de l'entitat gestora a advertir el treballador autònom de l'impagament de les quotes, quan no s'havia notificat la baixa a la Tresoreria de la Seguretat Social. Finalment, doncs, s'han acceptat les nostres recomanacions i el Ministeri de Treball i Seguretat Social publicà el 1994 el Reial Decret 2110/1994, de 28 d'octubre, modificant els aspectes negatius esmentats pel que fa a la possibilitat de provar el cessament de l'activitat per part del treballador autònom i que expliquem en la queixa 758/94.

També hem seguit rebent queixes sobre la problemàtica de l'enquadrament en el règim general de la Seguretat Social o en el règim especial d'autònoms, dels socis d'una societat capitalista en la qual es prestin els serveis. El Síndic inicià la corresponent actuació d'ofici 860/93 *(vegeu pàgina 13172 del Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 203 de 16 de març de 1994)*, i el Ministeri de Treball i Seguretat Social dictà la resolució de 14 de desembre de 1993 en relació amb la resolució de la Direcció General d'Ordenació Jurídica i Entitats Col·laboradores de la Seguretat Social de 23 de juny de 1992 i la Circular 2-034, de 29 de desembre de 1992, dictada per la Tresoreria General de la Seguretat Social. Enguany la queixa 2232/94 planteja l'enquadrament a la Seguretat Social d'un arquitecte tècnic, soci fundador d'una societat de responsabilitat limitada, de la qual és administrador únic. L'interessat formulà consulta a la Tresoreria atès que s'enquadrà en el Règim especial de treballadors per compte propi o autònoms; però, essent arquitecte tècnic i per tant, professional liberal exclòs del RETA, s'havia d'inscriure al seu col·legi professional i integrar-se a la corresponent mutualitat, de manera que no es preveia la inclusió en el RETA, tret del cas que ho fessin els òrgans de representació del Col·legi i mitjançant Ordre Ministerial, d'acord amb allò que estableix l'apartat c) de l'article 3 del Decret 2530/1970, de 20 d'agost, que regula l'esmentat règim especial.

El Síndic, en aquests casos, ha d'informar els interessats sobre la legalitat vigent i trametre la queixa al Defensor del Poble, al qual suggereix la possibilitat d'instar la devolució de les quotes ingressades indegudament, d'acord amb el Reglament General de Recaptació dels Recursos del sistema de la Seguretat Social.

També hem rebut queixes que denuncien la situació en què es troben els professionals liberals, en exercici lliure de les seves professions, amb l'obligació de col·legiar-se i d'integrar-se a la seva mutualitat, sense poder-ho fer en un règim de la Seguretat Social.

La inhibició, a vegades, dels poders públics en la regulació de determinades situacions o en la modificació de la normativa substantiva i processal, per tal d'adaptar-les a les noves necessitats socials, ha provocat d'altres conflictes i queixes, les quals han estat objecte de controvèrsia.

Així, la impossibilitat d'accedir a determinades prestacions per invalidesa, jubilació o de mort i supervivència han tornat a ser objecte d'anàlisi de la nostra Institució.

El desencís de molts ciutadans que sol·liciten encara avui les prestacions de l'extingida assegurança obligatòria de vellesa i invalidesa (SOVI) creada pel Decret del 18 d'abril de 1947, el qual amplià el subsidi de vellesa de la Llei 1 de setembre de 1939 i substituí l'antic Retir Obrer, portà el Síndic a obrir l'actuació d'ofici 1323/94, en relació amb la

denegació per part de l'Institut Nacional de la Seguretat Social de diverses pensions SOVI.

La denegació se sol produir perquè els interessats no poden acreditar la carència suficient de mil vuit-cents dies cotitzats o bé un dia d'afiliació al Retir Obrer.

Els tribunals, invocant el principi de «compensació de culpes», confirmen les resolucions de l'INSS i deneguen també les minses pensions SOVI, estenent l'esmentat principi a situacions anteriors a l'1 de gener de 1940, època en què regia el deure empresarial d'afiliar el treballador al règim obligatori del Retir Obrer; però el treballador no estava habilitat a instar, directament, l'alta. Per això, vam suggerir al Defensor del Poble que analitzés l'esmentada problemàtica i adoptés les resolucions oportunes a fi de no continuar perjudicant els possibles afectats d'aquestes minses pensions contributives d'un règim de la Seguretat Social ja extingit.

D'altres problemes s'han reflectit en les queixes que hem rebut i tramès al Defensor del Poble, sobre les quals ens hem pronunciat en d'altres Informes al Parlament *(vegeu l'Informe de 1993 pàg. 13117 del BOPC 203, de 16 de març de 1994)*, com són els relatius a la problemàtica de les eventuals pensions de viduïtat per a les persones que no poden obtenir les corresponents prestacions, a causa de les limitacions imposades per la normativa vigent o pel fet de no haver contret matrimoni. Enguany s'ha iniciat l'actuació d'ofici 906/94, per tal que els poders públics estudiïn la possibilitat d'arbitrar les mesures legals pertinents a fi de protegir amb les corresponents prestacions econòmiques als vidus o vídues que no puguin accedir a la prestació econòmica derivada de la pensió de viduïtat de la Seguretat Social. Lamentablement la Llei 26/1990, de 20 de desembre, de Pensions no contributives, no preveu aquesta pensió en l'àmbit no contributiu, ni s'han resolt per ara els problemes derivats de la convivència no conjugal.

Pensions derivades de la segona República

Finalment, pel que fa a les indemnitzacions i pensions derivades de la legislació d'amnistia, hem continuat rebent queixes, part de les quals han quedat resoltes per l'acolliment de les nostres recomanacions. Així, la limitació del termini de presentació de sol·licituds de les indemnitzacions per als qui van patir presó, com a conseqüència dels supòsits previstos a la Llei 46/1977, del 15 d'octubre, d'Amnistia, el qual s'acabà el dia 31 de desembre de 1990, ha estat prorrogat recentment, després de més de quatre anys d'insistència del Síndic i el Defensor del Poble perquè es modifiqués la Llei i se n'ampliés el termini *(vegeu queixa núm. 1948/94)*.

Enguany, la disposició addicional tercera de la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de Mesures fiscals, administratives i d'ordre social, ha obert de nou el termini per fer sol·licituds a partir de l'1 de gener de 1995, la qual cosa permetrà a molts ciutadans o familiars dels afectats poder gaudir dels esmentats beneficis.

Així mateix, l'Administració considerarà vàlides, d'ofici o a instància dels interessats, amb independència que hi hagués resolució expressa denegatòria, les sol·licituds extemporànies.

Queixa núm. 758/94

Pagament de quotes del Règim Especial de Treballadors per compte propi o autònoms

El senyor J. s'adreçà al Síndic i exposà que havia cessat en la seva activitat de pastisser, la qual cosa comunicà al seu gestor i aquest el donà de baixa de llicència fiscal, però s'oblidà de donar-lo de baixa a la Tresoreria Territorial de la Seguretat Social. Després de més de tres anys sense rebre cap notícia dels organismes oficials, la Tresoreria General de la Seguretat Social li féu un requeriment de pagament de les quotes pendents dels esmentats tres anys.

Com en moltes altres queixes rebudes en aquest mateix sentit, el Síndic va traslladar el problema observat al Defensor del Poble, a fi que suggerís al ministre de Treball i Seguretat Social la conveniència de modificar els requisits que imposa la normativa vigent.

Això no obstant, de la documentació aportada per l'interessat, de l'actuació de l'Institut Nacional de Seguretat Social (INSS) i de la Tresoreria no se'n desprenia, en principi, cap actuació irregular o il·legítima, ja que, d'acord amb allò que disposa l'art. 13.2 del Decret 2530/1970, de 20 d'agost, l'obligació de cotitzar en el Règim Especial d'Autònoms només s'extingeix després del venciment del darrer dia del mes en què s'ha presentat formalment la baixa a la Tresoreria de la Seguretat Social.

Com que el Síndic i el Defensor del Poble havien rebut moltes queixes semblants, aquesta última institució, amb la finalitat d'evitar les greus conseqüències de la manca de presentació de la baixa, va adreçar a la Tresoreria el suggeriment que, mitjançant el procediment que resultés més apropiat, es faciliti informació als treballadors que formalitzen l'alta en el Règim Especial dels Treballadors Autònoms, i als qui ja es troben en aquesta situació, sobre l'obligació de comunicar la baixa en el supòsit de cessar en l'activitat que havia donat lloc a ser inclosos en el camp d'aplicació de l'esmentat Règim Especial. També va demanar que s'adoptessin les mesures més eficaces perquè el control de la recaptació en l'esmentat Règim Especial es produeixi amb més celeritat, la qual cosa donaria com a resultat la comprovació de l'incompliment de la presentació de la baixa dels treballadors que ja haguessin cessat en l'activitat i se'ls causarien menys perjudicis econòmics.

S'han reduït considerablement els períodes a què es refereix l'esmentat control, i hi ha el propòsit que l'esmentat temps es vagi reduint progressivament.

Tots dos suggeriments es van acceptar, però considerant que l'incompliment d'un acte formal i instrumental, com és de presentar la baixa, no pot comportar unes conseqüències tan gravoses als interessats com és ara l'abonament de les

quotes, que poden arribar a exigir-se fins de cinc anys enrere, el Defensor del Poble va recomanar a la Secretaria General per a la Seguretat Social que s'estudiés la possibilitat i conveniència de modificar l'article 13.2 del Decret 2530/1970, de 20 d'agost, en el sentit que l'obligació de cotitzar s'extingeixi al venciment del mes en què deixen de concórrer en la persona afectada les condicions i requisits que havien determinat d'incloure-la en aquest règim especial, i que s'arbitrin els mitjans de prova que es considerin necessaris, per acreditar el cessament de l'activitat per compte propi.

La darrera recomanació ha estat recentment acceptada amb la publicació del Reial Decret 2110/1994, de 28 d'octubre, el qual ha modificat els articles 10, 13 i 28.3 del Decret 2530/1970, de 20 d'agost, atorgant als interessats la possibilitat de demostrar, per qualsevol mitjà de prova admès en dret, el cessament de l'activitat independentment del moment en què n'hagi tingut coneixement la Tresoreria General de la Seguretat Social.

Queixa núm. 2232/94

L'afiliació obligatòria a una mutualitat professional

El senyor G. arquitecte tècnic i soci fundador d'una societat limitada, s'adreçà al Síndic, en relació amb la impossibilitat d'afiliar-se al Règim Especial de Treballadors per compte propi o autònoms (RETA).

Certament, l'interessat, després d'haver-se afiliat a l'esmentat règim especial, s'adreçà als serveis jurídics del Col·legi d'Arquitectes Tècnics, on l'informaren que pel fet de ser arquitecte tècnic i soci fundador d'una societat mercantil no podia estar inclòs en el RETA, sinó en la mutualitat professional escaient.

El senyor G., després d'haver cotitzat algunes mensualitats a l'esmentat règim, sol·licità informació per recuperar els pagaments efectuats a la Tresoreria Territorial de la Seguretat Social en concepte d'alta i cotització.

El Síndic admeté la queixa a tràmit i, vista l'obligació de l'afectat de col·legiar-se i afiliar-se a la mutualitat professional corresponent, d'acord amb allò que estableix l'apartat 3.c) del Decret 2530/1970, de 20 d'agost, hagué de ratificar-li la informació que li donà el Col·legi, en el sentit que, essent un professional col·legiat en exercici lliure de la professió, però sota la cobertura d'una forma societària, podia compatibilitzar el seu treball amb les funcions gerencials de la societat, i això no el privava de l'exercici de la professió ni tampoc d'estar col·legiat i afiliat a la mutualitat corresponent.

Per això, sens perjudici de trametre la queixa, per raó de competència, al Defensor del Poble, vam informar l'interessat de la impossibilitat del seu enquadrament al RETA, així com de la possibilitat de recuperar les quotes pagades, respecte a la qual cosa vam suggerir al Defensor del Poble que analitzés l'esmentada possibilitat, d'acord amb allò que estableix el Reial Decret 1517/1991, d'11 d'octubre i l'Ordre de 8 d'abril de 1992.

Queixa núm. 2205/93

Resposta a una petició de reingrés al servei actiu en aplicació de la normativa d'amnistia

El senyor R. s'adreçà al Síndic exposant que l'any 1978 havia sol·licitat el reintegrament als serveis de l'Ajuntament de Tàrrega, o bé subsidiàriament, la prestació de jubilació o la informació de la situació que li pogués correspondre. En el moment de formular la queixa encara no n'havia obtingut cap mena de resposta.

El senyor R. es queixà que, com a funcionari de l'Ajuntament de Tàrrega des de l'any 1932 fins al desembre de 1937, en plena guerra civil va ser mobilitzat i destinat al front. Finalitzada la guerra va ser considerat desafecte al nou règim polític, la qual cosa li impossibilità la reincorporació a la plaça que havia ocupat.

Malgrat el temps transcorregut, vam sol·licitar un informe a l'alcalde de Tàrrega, al qual suggerírem que verifiqués l'entrada al registre general de l'escrit que hi havia presentat l'interessat feia més de quinze anys i, en cas de ser confirmada la data, que es prenguessin les mesures oportunes a fi d'informar el senyor M. sobre la seva situació en relació amb l'Ajuntament i d'acord amb el Reial Decret-Llei 10/1976, de 30 de juliol, d'Amnistia, així com el Decret 2393/1976, d'1 d'octubre, que l'aplica als funcionaris de l'administració local, desplegat per l'Ordre de 6 de juliol de 1977.

L'Ajuntament de Tàrrega acollí el nostre suggeriment i ens envià còpia de la informació i documentació tramesa a l'interessat.

Queixa núm. 1948/94

Escàs termini per demanar una indemnització

La senyora R. s'adreçà al Síndic queixant-se de la limitació del termini de presentació de sol·licituds d'indemnització a favor de les persones que van patir presó com a conseqüència dels supòsits de la Llei 46/1977, del 15 d'octubre, d'Amnistia.

Com sia que el termini de presentació de sol·licituds s'acabà el dia 31 de desembre de 1990, la qual cosa perjudicava molts afectats que, com la interessada, vídua d'ex-presoner, no podia accedir als beneficis establerts per la limitació del termini imposat en la disposició addicional divuitena de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1990, el Síndic proposà de nou al Defensor del Pueblo que seguís recomanant al Ministeri d'Economia i Hisenda l'obertura d'un nou termini de sol·licituds.

L'acceptació de la recomanació permetria beneficiar i acollir molts afectats i familiars que, per manca d'informació, no havien pogut formular les corresponents sol·licituds ni accedir als esmentats drets.

Després de més de quatre anys, els afectats que havien formulat les sol·licituds fora del termini establert en la Llei

4/1990, de 29 de juny, podran fer efectius els seus drets, ja que la disposició addicional tercera de la Llei 42/1994 de 30 de desembre de Mesures Fiscals, Administratives i de l'Ordre Social, accepta la recomanació abans indicada i preveu, que des de el primer de gener de 1995 queda obert el termini de sol·licitud d'aquestes indemnitzacions i que les instàncies extemporànies, fins i tot si hi hagués recaigut resolució, es considerarien vàlides d'ofici o a instància de part.

SECCIÓ 6: SERVEIS SOCIALS

I. INTRODUCCIÓ

A l'àrea de Serveis Socials s'inclouen un seguit de qüestions que, juntament amb les relatives a la sanitat, l'ensenyament, les pensions i els ajuts als desocupats, constitueixen les manifestacions de l'estat social o estat del benestar.

És per això que en aquest capítol fem una referència a la breu reflexió que sobre l'Estat del Benestar vam proposar en el llibre segon de l'informe de 1993, en la línia que les reformes que se li han d'aplicar han de tenir per objectiu la continuïtat i no el desmantellament d'aquest model.

Durant l'any 1994, s'han atès 29 visites, resolt 37 consultes, rebut 88 queixes i iniciat 2 actuacions d'ofici, a propòsit de les quals hem articulat l'exposició d'aquesta secció sobre dos temes: un de dedicat a diverses problemàtiques de serveis socials i l'altre en relació amb els menors.

En abordar diverses qüestions referents a serveis socials, ens referim, especialment, a les places de residències per a disminuïts i per a gent gran i a l'evolució de la demanda en el programa de la renda mínima d'inserció.

En l'apartat de menors, com en l'Informe de 1993, repassem el sumari del present informe per tal que totes les referències que s'hi fan a menors es puguin localitzar fàcilment, i dediquem algunes consideracions a la possibilitat d'utilitzar la televisió no tan sols amb finalitats d'entreteniment, sinó també educatives.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Deficients físics	– Barreres arquitectòniques – Accés a un lloc de treball – Prestacions no contributives: – Sol·licitud – Tramitació – Denegació per grau de deficiència – Denegació per ingressos – Denegació per altres causes – Residències específiques
Deficients psíquics	– Accés a un lloc de treball – Prestacions no contributives: – Sol·licitud – Tramitació – Denegació per grau de deficiència – Denegació per ingressos – Denegació per altres causes – Subvencions a associacions i institucions – Residències específiques
Gent gran	– Residències – Incidències en l'ajuda FAS, pensions no contributives – Incidències en centres socials (casals) – Indigents
Menors	– Adopció i acolliments familiars – Equips professionals – Centres – Mitjans de comunicació
Dones	
Grups marginats	
Bosses de pobresa	– Actuació de l'Administració de la Generalitat – Actuació de les administracions locals

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES IL·LUSTRATIVES

1. Serveis Socials. Diverses problemàtiques

El conjunt de queixes relatives a Serveis Socials tramitades en aquesta Institució durant l'any 1994 palesen la diversitat de problemàtiques plantejades pels ciutadans.

Malgrat aquesta diversitat, d'acord amb la tipologia de les queixes presentades, creiem poder-les agrupar entenent que les que s'extracten tot seguit són les més representatives de les rebudes durant l'any: queixes de ciutadans per accedir a una plaça de residència per a disminuïts; queixes de gent gran que encara ha d'esperar per accedir a una residència pública; queixes per manca de recursos econòmics. Hem inclòs també en aquest apartat les queixes que denuncien una disfunció en el procediment per atorgar l'ajut o la prestació sol·licitats *(vegeu queixes núms. 1993/94 i 1088/94)*.

Pel contingut d'aquestes queixes, el Síndic de Greuges ha de tornar a tractar qüestions ja comentades en exercicis anteriors.

Així, pel que fa el nombre –encara insuficient– de residències per a disminuïts físics o psíquics, en primer lloc cal deixar constància de la millora observada en l'atenció de les persones amb disminució: la valoració del que s'ha assolit aquests darrers anys, tant com el canvi operat en la legislació, i encara més important, en la societat, és un fet innegable i estimulant.

Tot i això, les queixes presentades per aquests ciutadans denoten que encara hi ha un dèficit de places per a persones amb disminució psíquica profunda, i de residències i pisos assistits per a persones amb disminució psíquica lleugera i mitjana.

S'han d'oferir als disminuïts les condicions per tal que puguin desenvolupar, al màxim, les seves capacitats. Així doncs, la situació actual és que l'oferta disponible no respon a tota la demanda de places residencials a Catalunya.

Només per exposar el problema del dèficit de places residencials de Catalunya des de la visió directa del ciutadà que el pateix, citem una breu relació de queixes presentades *(vegeu queixes núms. 1087/94, 1997/94, i 368/94)*; en l'apartat 12 d'aquest Informe –Actuacions d'Ofici– indiquem que durant aquest exercici hem iniciat una actuació relativa a les residències per a disminuïts psíquics *(vegeu A/O núm. 1320/94)*, que continuarà l'any 1995.

Pel que fa a les residències per a gent gran, el Síndic ha continuat rebent queixes d'aquests ciutadans, perquè s'han d'esperar dos i tres anys per poder accedir a una residència pública.

En el decurs d'aquests anys constatem que s'han fet molts esforços dirigits cap aquest sector de la població, i així hi ha hagut actuacions que han incidit en la millora de la situació social de la gent gran en general i altres de dirigides a establir serveis, recursos i equipaments que permeten a la persona gran mantenir-se en el seu domicili i entorn habitual (serveis d'informació, oferta d'activitats sòcio-culturals, programes de vacances, els casals, programes de suport a les famílies amb una persona gran discapacitada), com també altres recursos, per tal de prestar l'atenció necessària en el moment que no és viable que la persona gran continuï vivint en el seu domicili (els habitatges tutelats, centres de dia, residències, programes d'ajut de suport a l'acolliment residencial per a gent gran).

Tot i que creiem que cal aplicar tots els recursos possibles perquè la persona gran continuï en el seu domicili i potenciar-los, i que aquests ajuts siguin puntuals, perquè si triguen molt a concedir-se són inútils, no podem ignorar la necessitat de poder disposar de places a residències per atendre aquelles situacions a les quals els altres serveis no puguin donar una resposta adequada; en algun cas és necessària la residència, i per tant creiem que, vist que la pressió social per aconseguir plaça en una residència és molt gran, el seu nombre ha d'augmentar, globalment. La quantitat de places públiques és encara insuficient, i dins d'aquesta escassetat, les persones que tenen una renda que no els permet accedir a una residència privada són les que preferentment s'han de beneficiar de les places existents *(vegeu queixa núm 1155/94)*.

També el Síndic ha rebut durant aquest any un gran nombre de queixes i consultes de ciutadans que manifesten que no disposen de recursos econòmics per atendre les despeses diàries; el contingut d'aquestes actuacions evidencia que l'únic que necessiten aquests ciutadans és una feina: la situació d'atur ha estat la porta d'entrada per a una bona part d'aquestes persones a una situació de marginació.

Cada cop hi ha un augment més visible del nombre de persones que depenen de l'assistència social. La pobresa afecta progressivament unes capes socials més àmplies, a conseqüència de la precarietat laboral i de l'increment de l'atur estructural i moltes persones afectades per aquesta situació han d'aprendre a viure amb ingressos escassos o irregulars.

Aquesta situació fa que tornem a reiterar el que anunciàvem a l'Informe de 1993 quan comentàvem l'aplicació del Programa de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), sobre el canvi de perfil de sol·licitants del PIRMI *(vegeu BOPC núm. 203 de 16 de març de 1994, pàg. 13.125)*. El programa, la implantació del qual mereix una valoració altament positiva, esdevé una mena de calaix de sastre per suplir els dèficits d'altres sistemes i aportar uns recursos mínims a persones, que per estar totalment inserides a la societat, només necessiten un treball que ningú els ofereix *(vegeu queixes núms. 1264/94, 1626/94 i 366/94, i en l'apartat de seguiment de queixes, la A/O núm. 192/93)*. La qüestió és de determinar quines necessitats s'han de satisfer mitjançant un programa d'aquestes característiques i quines s'haurien d'atendre per mitjà d'altres dispositius de protecció social.

D'altra banda, el fet que la crisi econòmica ha determinat que és dupliqués el nombre de sol·licitants de la renda mínima d'inserció, (1961 sol·licituds el 1991, front 4.222 el 1994) fa que els respectius ajuntaments receptors de les demandes es trobin desbordats, i, en conseqüència, la tramitació dels expedients s'endarrereix.

Val a dir que el problema de l'increment exponencial del nombre de sol·licituds no és privatiu de Catalunya. Així, a França, país del qual vam prendre model per importar aquesta mesura d'ajut social, s'ha passat d'uns 424.000 beneficiaris directes el 1989 (sense comptar-hi els membres de la unitat familiar que indirectament se'n beneficien) a uns 924.000, el 1994, i el mapa de distribució coincideix amb el de l'atur de llarga durada.

També hem de reiterar el que ja diguérem l'any passat: un dels efectes més greus de la situació d'atur és la pèrdua de l'habitatge. El Síndic durant aquest any ha continuat rebent queixes de ciutadans que es troben en greus dificultats per fer efectiu el dret a un habitatge digne, que la Constitució proclama, i va augmentant el nombre de desnonaments per impagament de la renda contractual. Aquest problema, com en exercicis anteriors, l'analitzem al capítol 2 d'aquest Informe dedicat a l'Ordenació del Territori sota el títol «Alguns problemes en relació al dret a un habitatge digne».

El que fins ara hem exposat forma part de la gestió de l'Estat de Benestar (estat que es manifesta fonamentalment a través d'uns sistemes públics de sanitat, de pensions i altres prestacions socials, i d'ensenyament, manifestacions de l'acció pública que són comentades en el present apartat i en els capítols 4,5 i 7 d'aquest Informe).

La problemàtica esmentada evidencia un augment de les demandes, precisament en un moment que, com en l'Informe darrer ja assenyalàvem, són grans les dificultats finance-

res per atendre l'actual nivell de despesa social. Aquestes dificultats i aquesta demanda creixent ens van moure l'any passat a plantejar una reflexió sobre l'Estat del Benestar, en el Llibre II de l'Informe, que vam titular «L'impacte de la crisi econòmica en la nostra societat» (BOPC núm. 203 de 16 de març de 1994, pàgs. 13230 a 13235) ja allà advocàvem per cercar alternatives que permetessin mantenir-lo i evitessin la seva desaparició, que consideràvem i considerem que seria profundament negativa.

Al llarg de l'any 1994 ens ha semblat percebre un consens bastant general entre les forces socials i polítiques a defensar l'adopció de mesures de reforma, moltes d'elles per definir, però amb el propòsit ferm de salvar l'Estat del Benestar com una conquesta irrenunciable, en el camí de la justícia social,

Es per això que ens semblen especialment importants en aquests moments les iniciatives que possibilitin l'anàlisi de la situació i la recerca, des de la reflexió teòrica i el contrast entre els objectius i les realitzacions de polítiques concretes, de solucions als reptes que el nostre model d'Estat social té plantejats; a l'ús de la que va prendre el Departament de Benestar Social, en organitzar el mes de gener de 1995, unes jornades internacionals de serveis socials, precisament amb la finalitat de debatre el futur de l'Estat de Benestar.

En el nostre país, avui ens enfrontem amb el fenomen dels nous pobres, joves que no troben feina, persones en atur de llarga durada, dones soles amb responsabilitats familiars, immigrants, persones que pateixen malalties, gent sense pensions o pensions baixes, que s'estan quedant enrere. Aquest fenomen, paradoxalment, es dóna quan la previsió pública de serveis socials és més alta que mai i el nivell de vida de bona part de la població també.

Aquest és un dels grans reptes, sinó el que més, que tenim pendent: mantenir la cohesió social, evitar-ne l'exclusió. Si no ho aconseguíssim, ja tenim prou exemples, de la situació resultant previsible: quan s'ajunta una alta desocupació en una situació de fragilitat familiar i a la perifèria de la gran ciutat, el resultat és un increment, molt significatiu, de la criminalitat organitzada que ocupa els espais que l'Estat ha abandonat. Les inversions que fem avui per mantenir la cohesió social són un estalvi en mitjans de seguretat, demà; però sobretot, són una exigència de la Justícia, que hem proclamant valor superior del nostre sistema de convivència.

Queixa núm. 1993/93
Lentitud a respondre una sol·licitud d'ajuda individual

La senyora A. va comparèixer al Síndic manifestant que el 2 de juny de 1993 havia fet una petició d'ajuda individual a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, i el 25 d'octubre de 1993 encara no n'havia obtingut resposta.

Corresponent a la petició d'informe, el Departament de Benestar social ens indicà que, inicialment, la sol·licitud d'ajuda PUA (programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució) de la senyora A. no havia estat considerada urgent, donada la limitada partida pressupostària inicial. Atès que més endavant –novembre de 1993– aquesta partida havia aconseguit una millor dotació pressupostària, s'havia procedit a considerar i valorar la petició de referència. En el moment d'informar el Síndic, la sol·licitud, amb informe favorable, estava pendent de fiscalització prèvia. La proposta de subvenció era de 489.600 pessetes.

El Síndic va demanar al Conseller de ser informat del resultat final d'aquesta assumpte.

El 22 de febrer de 1994, el Conseller va indicar al Síndic que havia estat concedida l'esmentada ajuda a la senyora A., i adjuntava còpia de la notificació que s'havia tramès a la interessada de data 31 de desembre de 1993.

Queixa núm. 1088/94
Manca de resposta del Departament de Benestar Social

Una ciutadana va adreçar a la Institució un escrit de queixa per la manca de resposta a l'escrit que havia presentat al Departament de Benestar Social, en data 16 de juny de 1994, a causa del seu desacord amb les liquidacions que li havia efectuat l'Institut Català de Serveis Socials pels serveis prestats; aquesta senyora viu a la residència Jaume Nualart de Cornellà de Llobregat.

El Síndic va demanar el corresponent informe al Departament de Benestar Social. Pel contingut de l'informe rebut, el Síndic va entendre que les liquidacions practicades per l'ICASS s'ajustaven a la normativa vigent. Tot i això, l'informe esmentat no indicava si s'havia donat resposta a l'escrit de queixa formulat per la interessada.

El Síndic en la resposta donada al Departament de Benestar Social demanà si s'havien adreçat a la interessada atenent el seu escrit del 16 de juny de 1994. En cas d'haver-hi resposta, el Síndic donaria per acabades les actuacions en aquest assumpte. En cas contrari, de conformitat amb allò que estableix l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, el Síndic va demanar que es donés resposta a la interessada.

En el moment de redactar aquest Informe, el Síndic encara no ha rebut resposta a la consulta anterior.

Queixa núm.1087/94
Sol·licitud d'ingrés en una residència de disminuïts

El senyor J. es va adreçar el Síndic en data 20 de maig de 1994, i formulà el seu desig de fer efectiu l'ingrés del seu fill, afectat de psicosi esquizofrènica hebefrènica, en una residència per a disminuïts, que havia sol·licitat en data 23 de novembre de 1993.

El 3 de juny següent, el Síndic va demanar informació al Departament de Benestar Social. Segons la informació rebuda l'1 de juliol següent, la disminució que afecta el senyor N., fill del nostre comunicant, és molt singular, pel

qual motiu havia estat molt difícil de trobar-li un lloc adequat. El Departament esmentat també ens va informar que s'habilitarien cinc places específiques a la residència Vilablanca, de Reus. L'ingrés del senyor N., finalment, es va efectuar el mes de juliol a la residència esmentada.

Queixa núm. 1997/93
Demana l'ingrés en una residència per a disminuïts

Va tenir entrada a l'oficina del Síndic l'escrit de queixa presentat per la senyora C., en relació amb la sol·licitud d'ingrés en una residència per a la seva germana, senyora A., de 43 anys, afectada de deficiència mental severa.

Segons manifesta la interessada, són una família de sis germans, amb dues persones afectades de disminució psíquica, les quals viuen amb la mare, de 75 anys, bastant incapacitada físicament.

La sol·licitud d'ingrés de la senyora A. es va presentar fa tres anys.

En resposta a la petició d'informe que el Síndic va adreçar al Departament de Benestar Social, se'ns va indicar que la senyora A. estava proposada com a candidata per al nou centre que la Fundació Catalònia tenia previst obrir al cap de pocs mesos a Cerdanyola, per a disminuïts psíquics profunds o severs amb greus trastorns de comportament. La sol·licitud de la senyora A. no havia pogut ser atesa amb anterioritat donada la manca de places adequades a les seves característiques.

El Síndic va demanar al Departament de Benestar Social de ser informat del resultat final d'aquest assumpte. A hores d'ara l'ingrés encara no s'ha fet efectiu.

Queixa núm. 368/94
Sol·licitud d'ingrés en una residència en un cas de deficiència mental límit

Va tenir entrada a l'oficina del Síndic l'escrit de queixa presentat pel senyor G. referent a la petició d'ingrés del seu germà en una residència per a disminuïts. La petició, formulada el 10 de febrer de 1993 a l'Institut Català D'Assistència i Serveis Socials, encara no havia tingut resposta. El senyor G., doncs, es va dirigir a la Institució en data 23 de febrer de 1994.

El germà del senyor G. té 48 anys, viu sol, amb una disminució del 85%, afectat per la síndrome de Lennox Gastaux, obesitat i trastorns de llenguatge, a més d'atacs epilèptics i deficiència mental en situació límit.

El Síndic va sol·licitar informe sobre aquest assumpte al Departament de Benestar Social. Segons la informació rebuda, el senyor G. va ser ingressat a la residència Torremar de Vilassar de Dalt, el dia 1 de juny passat; l'especial disminució de senyor G. havia fet difícil la solució del cas.

Queixa núm. 1155/94
Ingrés en una residència assistida de gent gran

El senyor V. es va adreçar el 31 de maig de 1994 al Síndic per exposar el cas de la seva tia, de 79 anys, que requereix plaça en una residència assistida. Tot i que l'interessat ja havia sol·licitat aquesta plaça el desembre de 1992, en el moment de formular la queixa encara no li havia estat concedida i l'afectada, doncs, no hi havia pogut ingressar. Quan el compareixent plantejà el cas al Síndic, la situació de la malalta s'havia agreujat, però la família encara no sabien quan podria ser ingressada.

El Síndic va demanar informació al Departament de Benestar Social, en data 1 de juliol de 1994. De la informació rebuda el 26 de juliol, es desprenia que la senyora **G.** –donada l'evolució del seu estat– havia ingressat aquella mateixa setmana en una plaça de les característiques sol·licitades.

El Síndic en va informar l'interessat i es va dirigir al Departament de Benestar Social, amb la qual cosa donà per acabada aquesta actuació.

Queixa núm. 1264/94
Lentitud per cobrar la prestació PIRMI

El senyor N. va comparèixer a la Institució el mes de juny, manifestant que el mes de febrer havia fet una sol·licitud per obtenir la prestació PIRMI i fins al moment de recórrer al Síndic no n'havia rebut resposta.

El Síndic va demanar el corresponent informe al Departament de Benestar Social, del qual es desprenia que es resoldria de forma immediata, perquè ja se n'havien fet tots els tràmits, i es calculava que el senyor N. podria començar a cobrar el PIRMI el mes d'agost, pel que fa a l'endarreriment del mes de juny i al mes d'agost. El mes de juliol el cobraria juntament amb el setembre.

Finalment l'interessat cobrà el PIRMI des del mes d'agost. Amb això, el Síndic va donar per acabades les seves actuacions.

Queixa núm. 1626/94
Desacord amb la denegació de la prestació PIRMI

El senyor N. va exposar al Síndic el problema següent: s'havia quedat sense feina, l'empresa on treballava havia plegat i estava pendent del procediment de fallida, i per tant encara no podia cobrar l'atur i no tenia cap ingrés. La seva dona tampoc treballava, havia sol·licitat la prestació PIRMI i li havia estat denegada pel fet que la unitat familiar, durant l'any natural, havent tingut uns ingressos superiors a la RMI, no complia el requisit exigit en l'apartat d) de l'article 3r. del Decret 144/1990.

El Síndic va iniciar diverses gestions, del resultat de les quals va informar l'interessat, per telèfon i per escrit, en el sentit que, pel que fa a la denegació de la prestació esmenta-

da, no hi havia cap actuació irregular de l'Administració. En contacte amb l'assistent social del districte, el Síndic en pogué saber que l'interessat rebia un ajut de 30.000 pessetes cada mes, que s'intentaria mantenir-lo fins al mes de gener i després es tornaria a sol·licitar el PIRMI.

El Síndic va donar per acabada aquesta actuació, sens perjudici de tornar-hi a intervenir si es produís alguna incidència que ho fes aconsellable.

2. Qüestions diverses amb relació a la protecció dels infants

Tal com s'assenyala en el resum oficial de l'informe del Director executiu de la UNICEF, sobre l'Estat Mundial de la Infància 1995, (...)«la infància és el període de formació de la ment, el cos i la personalitat, durant el qual fins i tot una privació transitòria pot causar danys i trastorns permanents per al desenvolupament humà. (...)Un nen o una nena només té una oportunitat per a desenvolupar-se normalment; i la protecció d'aquesta única oportunitat exigeix que se li doni la màxima prioritat en les preocupacions i capacitats de la societat. Encara que sempre hi haurà quelcom més urgent, mai no hi haurà res més important».

Les necessitats de l'infant són plurals i és per això que, tal com vam fer en el darrer Informe, ens sembla oportú esmentar en aquesta part, que li dediquem específicament, la totalitat de referències que s'hi fan en els diferents capítols.

En la secció dedicada a Administració general, tema relatiu a immigrants estrangers, ens referim a l'exercici del dret al reagrupament familiar que afecta l'estranger que ve a treballar i a residir entre nosaltres; però que, és clar, afecta també, directament, la seva família i, per tant, els menors que en són membres.

El capítol de Sanitat s'ocupa, entre altres coses, de les sol·licituds de canvi de metge i de pediatre *(vegeu queixa núm. 2514/93)* i en la secció 5 –Pensions i Treball–, en el tema sobre incidències en el mercat de treball, es comenten les mesures que tenen per finalitat facilitar la inserció laboral dels joves, alguns d'ells menors, mesures valorades tant en els aspectes positius, en tant que són un incentiu a la contractació, com en allò negatiu que suposa l'afebliment de la protecció social. En el mateix apartat comentem els esforços en el canvi i la reactivació de la formació professional, freqüentment adreçada, també, a menors.

La coincidència del temps de la infantesa amb l'edat escolar determina que les referències que més sovint fem a menors, en l'Informe, tinguin relació amb l'ensenyament, ja sigui en la secció 7 –Ensenyament i Cultura–, ja en l'11 –Recomanacions i Suggeriments de caràcter general– o en la 12 –Actuacions d'Ofici–.

En el capítol 7, en parlar de l'accés als estudis no universitaris, comentem la revisió dels criteris de concessió d'ajuts i beques a l'estudi *(vegeu queixes núms. 903/94 i 534/94)*, així com la manca de places a les llars d'infants *(vegeu queixa núm. 458/94)*. En aquest mateix capítol, ens referim als expedients disciplinaris a alumnes de centres públics *(vegeu queixa núm. 1821/94)*, qüestió abordada, també, des d'una perspectiva general, al capítol 11, a la queixa núm. 1037/94. En la secció 11, de Recomanacions i Suggeriments de caràcter general, ens referim a la suspensió de l'executivitat dels actes administratius a propòsit de la tramitació de beques universitàries, que a vegades afecten menors *(vegeu queixa núm. 1197/94)*; a la informació que han de donar els instituts de batxillerat (queixa núm. 435/94); al règim de pre-inscripció en centres docents (queixa núm. 2342/93) i al règim de permanència en estudis de formació professional (queixa núm. 288/94).

Les actuacions d'ofici relacionades amb menors, no comentades en aquest tema del capítol 6, fan referència a residències per a disminuïts (A/O núm. 1320/94 –en tràmit–), una denúncia de discriminació per raó de raça en l'accés a una llar d'infants (A/O núm. 886/94) i a una discriminació de la mateixa índole provocada pels criteris d'adscripció a centres docents (A/O núm. 1237/94). Per acabar aquest repàs del sumari, en relació amb el menor, dir que en el capítol 13, fem el seguiment de l'actuació relativa a l'escolarització dels nens ingressats en hospitals (queixa núm. 941/92) i dels ajuts a alumnes membres de famílies nombroses (queixa núm. 1097/93 i altres).

En els exercicis anteriors el Síndic ha abordat, en l'àmbit de l'Informe dedicat a Serveis Socials, diverses qüestions que afecten el menor, com ara maltractaments, problemes relatius a adopcions i acolliments familiars, en què hem de tornar a insistir que cal una formació especialitzada dels jutges de menors que faciliti la seva delicada tasca de decidir sobre el futur de l'infant. També ens hem referit als recursos ordinaris de què disposen les administracions públiques per a la protecció dels menors: equips professionals, centres *(vegeu a l'apartat 13 –seguiment de queixes– la A/O núm. 2439/93, en relació amb els Equips d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència (EAIA) i la A/O núm. 2068/93, relativa als centres de menors dependents del Departament de Justícia)* i la legislació sobre menors, respecte a la qual tornem a reiterar les consideracions fetes en informes anteriors referents a l'obsolescència i fragmentació de la legislació en matèria de menors, que encara es regeix per una llei de l'any 1948, i que la Llei Orgànica 4/1992, de 5 de juny, Reguladora de la competència i el procediment dels jutjats de menors, no resol les necessitats de regulació d'aquest camp. També vam palesar al Parlament de Catalunya la discordança entre la majoritat general a 18 anys i la plena responsabilitat penal a 16 i la necessitat d'adoptar mesures en relació amb els joves que arriben a la majoria d'edat ingressats en centres de la Direcció General d'Atenció a la Infància *(vegeu queixa núm. 953/92 en l'apartat 13 –seguiment de queixes–)*.

Volem subratllar que entre les queixes rebudes en relació amb els menors, n'hi ha hagut de pares biològics disconformes amb les decisions de la Direcció General d'Atenció a la Infància. En aquestes qüestions l'actuació del Síndic de Greuges consisteix a informar el promotor de la queixa so-

bre la possibilitat d'interposar-hi recurs, però no entra en el fons de la qüestió, que ha de ser dilucidat pels òrgans jurisdiccionals, cas a cas. També ha rebut queixes per la lentitud a resoldre la petició d'ingrés en un centre d'un menor *(vegeu queixa núm. 277/94)*, i queixes relatives a menors i mitjans de comunicació *(vegeu queixa núm. 1108/94)*.

En definitiva, el Síndic ha de reiterar i constatar una vegada més la conveniència de disposar d'una legislació que abordi de forma integral el conjunt de l'actuació dels poders públics en relació amb els menors.

A part de tots aquests aspectes que afecten els menors i que han estat tractats pel Síndic en exercicis anteriors i dels quals es continuarà fent el seguiment, n'hi ha altres que afecten els drets dels menors i que ens preocupen.

Aquests darrers anys hem vist com creixia la sensibilitat social cap a la infància i com, en conseqüència, es creaven i ampliaven serveis i recursos dedicats a diferents aspectes que l'afecten.

Podem dir que s'ha avançat molt, però encara queda molt de camí per fer. Però també entenem que no n'hi ha prou, com hem dit altres vegades, d'intentar de solucionar els problemes de la infància quan es presenten. Tothom estarà d'acord que la millor solució és evitar que es generin: com hem dit tantes vegades «el cavall de batalla és la prevenció».

Els infants i la televisió.

El tema que ara tractem, la televisió i els infants, és una manifestació visible d'un possible maltractament per abandonament dels pares o tutors dels infants i dels responsables dels mitjans de comunicació, de l'obligació de donar i facilitar l'educació als menors.

No ens referim tan sols als programes destinats expressament als infants, sinó també a la programació en general i els missatges publicitaris que són aspectes que també poden afectar els infants.

Sovint, el tipus de producte que s'ofereix als infants i a les famílies, no tan sols en les franges d'emissió que els són pròpies, sinó amb un caràcter general, estan en la línia d'un recurs gratuït i brutal de la violència i en què l'èxit es considera l'únic fi. Els missatges publicitaris no semblen orientats per cap horitzó que no sigui el simple afany pel consum o l'incentiu de la competitivitat, i en conseqüència, transmeten la idea que cal amassar grans quantitats de diners per garantir la independència personal, amb el corol·lari que el qui no ho aconsegueix és un fracassat.

Tot i ser conscients que estem en una situació de confrontació d'interessos, entenem que la lluita legítima per l'audiència televisiva té uns límits, entre altres, la protecció dels infants.

La televisió constitueix moltes vegades un membre més de la família. Avui dia es ben freqüent que els menors passin sols moltes hores a casa; tot sovint, la televisió és la primera companyia amb què els pares els deixen sols per primera vegada, mentre ells van fent altres coses. La televisió, en aquestes circumstàncies, és també causa d'incomunicació. Cal tenir en compte que quan un infant veu la televisió a segons quines edats, no distingeix el que és real del que és imaginari. És un fet reconegut que el consum d'hores que els infants passen davant el televisor és excessiu, i per a molts infants la principal acció de lleure és veure la televisió. Hem de tenir present que no totes les famílies tenen la preparació suficient per enfrontar-se críticament amb el mitjà televisiu, i no ens referim només a famílies desestructurades, sinó de nivell normal. I cal tenir present que són ben pocs els infants preparats per utilitzar la televisió.

No és pas l'objecte d'aquestes consideracions proscriure o condemnar el mitjà televisiu, sinó de plantejar davant els poders públics la possibilitat de fer les coses d'una altra manera, i de saber fer un ús adequat i formatiu d'aquest potencial. Tornar enrere, fer desaparèixer la televisió de l'horitzó quotidià dels infants, és impossible i indesitjable en la mesura que també té efectes positius, però hi ha d'haver un canvi en el tractament què, voluntàriament o involuntària, els mitjans de comunicació fan d'aquest gran públic que són els infants.

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'Infant, de 20 de novembre de 1989, en el seu article 17 diu: «Cal protegir l'infant contra tota informació i material perjudicial al seu benestar», i l'article 16 es refereix a la «protecció de la vida privada» de l'infant.

La Llei estatal 4/1980 de Ràdio y Televisión de 10 de gener, article 4.e. només hi fa una referència general, quan diu: «L'activitat dels mitjans de comunicació s'inspirarà –entre altres– en els principis següents: c) la protecció de la infància i la joventut».

La Llei catalana 10/1983, de Creació de l'ens públic i Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i Regulació dels serveis de Ràdio difusió i Televisió de la Generalitat de Catalunya de 30 de maig, diu pràcticament el mateix en el seu article 14.f.

És obligat citar també la Llei Orgànica 1/1982, d'1 de maig, sobre el dret a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge. Aquesta Llei desenvolupa l'article 18.1 de la Constitució espanyola.

Aquesta legislació és molt genèrica, però constitueix una base sòlida i suficient perquè l'Administració, prenent-ne consciència, hi recorri i la desplegui tant com calgui per ferne un instrument vàlid per perseguir les infraccions que afecten els drets dels menors i per promoure un ús educatiu i eficaç del gran mitjà de comunicació que és la televisió.

També hi ha hagut codis deontològics que s'han ocupat d'aquesta qüestió. L'octubre de 1992, el Col·legi de Periodistes de Catalunya es va dotar d'un codi deontològic que constitueix una declaració dels principis de la professió periodística a Catalunya. D'altra banda, cal recordar també el codi firmat pel Ministeri d'Educació i Ciència i la majoria de cadenes públiques i privades de televisió.

El Parlament de Catalunya ja va dictar la Resolució 108/1989, sobre la protecció dels infants i adolescents res-

pecte a les imatges i missatges que emeten les emissores de televisió.

Calen mesures legislatives i d'altra mena, una sensibilització per part de tots, pares, tutors, mestres, ja que, tota sola, la llei no pot resoldre un problema d'aquesta envergadura. Els responsables dels mitjans de comunicació han de respondre del contingut de cada programa i també dels efectes i conseqüències que poden produir sobre la població infantil, i com ja havíem dit, s'haurien d'adonar que podrien ser uns bons col·laboradors per a una formació integral dels nens, i uns bons defensors dels seus drets.

No es tracta d'anar contra la televisió i d'imputar-li ser la causa de tot allò (agressivitat, egoisme, etc. –que també eren presents en els nens quan la televisió no existia), que no ens agrada en el comportament dels infants, sinó, ben al contrari, el que propugnem és d'utilitzar aquest potencial comunicatiu per posar-lo al servei de l'educació: educar amb la televisió també és una manera de prevenir i de forjar una societat més justa i responsable.

Queixa núm. 277/94

Sol·licitud d'ingrés en un centre de menors

El senyor L. va comparèixer a la Institució el dia 17 de gener de 1994 per exposar la seva queixa referent a la sol·licitud d'ingrés de la seva filla en un centre de menors. A la petició, formulada l'octubre de l'any anterior a proposta de l'EAIA de Ciutat Vella de Barcelona, davant la Direcció General d'Atenció a la Infància, no hi havia rebut resposta en el moment de recórrer al Síndic de Greuges.

La menor vivia a Tarragona a casa d'uns familiars, però ja no se'n podien fer càrrec per més temps; a més, l'afectada ja perdia el curs escolar i tenien por que no marxés de casa.

El Síndic va demanar el corresponent informe al Departament de Benestar Social en data 22 de febrer, i l'abril següent va rebre la resposta, en la qual s'indicava que la menor havia ingressat en centre residència.

Queixa núm. 1108/94

Els menors i els mitjans de comunicació

Van comparèixer davant aquesta Institució diversos professionals de l'educació i funcionaris en actiu del Departament d'Ensenyament, preocupats pel contingut de l'actual programació infantil de TV3.

Els interessats –que des de fa cinc anys, des de l'inici del curs escolar, fan un seguiment de l'oferta televisiva infantil– han arribat a la conclusió que aquesta programació és negativa, tant pel que fa a valors ètico-cívics i al contingut cultural com pel que fa al reduccionisme lingüístic i al to constantment cridaner.

El Síndic, vista la consideració anterior, es va adreçar al director de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió el 14 de juny de 1994 i li sol·licità si aquella entitat pública tenia alguna previsió per vetllar per l'adequació de l'actual programació infantil, ateses les resolucions del Parlament de Catalunya, 171/III, de 8 de novembre de 1994, sobre el control dels mitjans de comunicació pel que fa a la incidència en la joventut, i 108/1994, de 23 de setembre de 1993, sobre la protecció respecte a les imatges i missatges que emeten les emissores de televisió.

En el moment de redactar aquest Informe, la resposta de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió no ha arribat al Síndic de Greuges.

SECCIÓ 7: ENSENYAMENT I CULTURA

I. INTRODUCCIÓ

En aquest capítol comentem els assumptes que afecten el dret a l'educació, incloent-hi els ensenyaments universitaris, i a la cultura, que s'han plantejat en les 48 visites ateses, 17 consultes resoltes, 364 queixes rebudes i també en les tres actuacions d'ofici iniciades *(vegeu la presentació de l'Informe en relació amb la classificació d'actuacions)*, durant el any 1994.

Un gran nombre de queixes es refereixen a l'accés als estudis, tant en les primeres etapes de l'ensenyament com en els estudis universitaris. L'oferta de places en l'àmbit de l'educació infantil es manifesta encara insuficient per satisfer la demanda actual; hi ha una insuficiència de places públiques que l'ensenyament privat no pot arribar a atendre.

Aquesta manca de places, des del punt de vista de la demanda, no és exclusiva d'aquesta etapa de l'ensenyament, sinó que afecta també, i de forma greu, l'àmbit de l'ensenyament universitari. Malgrat la creació aquests darrers anys de noves universitats a Catalunya, l'oferta de places no s'adequa a la demanda real.

La comunitat educativa ha qüestionat l'aplicació que s'ha fet de la normativa de drets i deures dels alumnes, la qual ha generat situacions d'indefensió d'aquests, davant d'una manca de criteris homogenis dels òrgans que tenen encomanat d'aplicar-los. Tot això ha empès el Síndic a formular un suggeriment de caràcter general *(vegeu queixa núm. 1037/94)* al Departament d'Ensenyament, per tal que informi els centres destinataris sobre l'abast, els límits i els criteris d'aplicació d'aquesta normativa.

Com cada any, s'ha rebut un bon nombre de queixes que afecten la funció pública docent, si bé aquest any s'han adreçat no tant al sistema d'accés –al qual ja ens vam referir en l'Informe de l'any 1993– com al procediment d'actuació dels òrgans de selecció. El Síndic ha comprovat també el greu problema de l'adscripció provisional de les persones que, accedint a la funció pública docent, cada curs es troben pendents de la plaça que els serà assignada el curs següent, amb la inestabilitat laboral que això comporta, que repercuteix en la qualitat del servei que presten.

En l'àmbit de la normalització lingüística les queixes s'han referit a les dificultats encara vives en l'ús del català en l'àmbit de l'Administració perifèrica de l'Estat.

Finalment, en matèria de cultura, el Síndic ha rebut algunes queixes relatives a la manca de compliment per part de les administracions públiques de les condicions imposades pels particulars que, «inter vivos» o «mortis causa», donen béns de caràcter cultural *(vegeu queixa núm. 1308/93)*.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

ENSENYAMENT	
Alumnes	– Accés – Taxes – Ajuts a l'estudi – Serveis educatius en general – Drets i deures dels estudiants – Drets lingüístics
Professors	– Accés – Trasllats – Substitució de personal dels centres – Cursos de formació – Càrrecs en centres públics – Situacions diverses dels funcionaris: interins – Serveis d'Educació Especial
Pares d'alumnes	– Intervenció en afers educatius – Implantació de la reforma del sistema educatiu
Centres docents	– Estat de les infraestructures – Dotació dels centres
Gestió acadèmica	– Títols – Convalidacions
Altres aspectes	– Situacions del personal educatiu no docent – Concerts educatius
CULTURA	
Normalització lingüística	– Redacció d'impresos en català – Inscripció en els registres civils – Normalització de l'ús del català en òrgans estatals radicats a Catalunya

Altres afers culturals no relatius a la llengua	– Aplicació de la Llei de Protecció dels animals – Subvencions – Patrimoni cultural (moble i immoble) – Arxius, biblioteques, museus

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES ILLUSTRATIVES

1. Accés als estudis no universitaris

Han estat nombroses les queixes presentades a la Institució en relació amb l'accés als centres docents. Sovint els pares discrepen dels criteris fixats cada any pel Departament d'Ensenyament per regular l'accés dels alumnes als diferents centres.

Volem destacar en aquesta qüestió els casos que plantegen una possible discriminació per raó de raça a l'accés dels alumnes a un determinat centre. En dues ocasions el Síndic s'ha pronunciat davant de possibles discriminacions per raó de raça. Totes dues s'han iniciat a partir d'actuacions d'ofici *(vegeu en l'apartat d'Actuacions d'Ofici les queixes núms. 1237/94 i 886/94)*.

En la primera, el Síndic instà el Departament d'Ensenyament a efectuar una actuació més àgil i efectiva davant la denúncia presentada pels pares d'un alumne no admès en una llar d'infants privada per raó de la seva raça. El Síndic considerà en aquella ocasió, i així ho va manifestar al Departament, que calia ser especialment diligent a l'hora d'investigar les denúncies de discriminació en centres docents.

En la segona de les actuacions d'ofici esmentades, el Síndic mostrà la seva preocupació davant l'aplicació d'uns criteris d'admissió en els centres, que en ocasions poden comportar una concentració d'alumnes d'ètnies diferents en uns centres concrets d'una població com a conseqüència de l'aplicació d'un criteri d'admissió, que es basa en la proximitat del domicili particular. Com sigui que la població immigrant, especialment en el cas de població amb un nivell baix de recursos, tendeix a concentrar-se en determinades àrees de la població, el nombre d'alumnes d'altres ètnies en els centres propers a aquestes àrees no respon a la proporció existent en el conjunt d'una determinada població. En aquest cas el Síndic valora positivament les instruccions fixades del Departament d'Ensenyament per evitar que es produeixi aquest fet. Aquestes instruccions tendeixen a fixar un percentatge màxim de població immigrant en cadascun dels centres, amb l'objectiu d'evitar-hi una concentració que sembla provocar conductes poc tolerants per part de la població no immigrant els fills de la qual també són alumnes d'aquests centres.

També el règim de pre-inscripció ha estat objecte de queixes. En aquest àmbit es destaca la manca de claredat de les normes de pre-inscripció dictades pel Departament d'Ensenyament, que sovint condueixen a interpretacions discrepants entre el mateix Departament i els pares afectats. En aquest casos el Síndic considera que el Departament ha de ser més acurat en la redacció d'aquestes normes, a fi d'evitar els perjudicis que provoquen les interpretacions que el Departament qualifica d'errònies i que poden derivar de la redacció de la norma, que no preveu expressament que el dret a ser admès en el centre públic on un alumne ja feia estudis obligatoris no es reconeix als alumnes que, havent cursat 8è. d'EGB, no han obtingut el títol de Graduat Escolar *(vegeu en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general la queixa núm. 2342/93)*.

En relació amb aquesta mateixa qüestió de l'exercici del dret a continuar els estudis ja iniciats, destaquen les queixes que s'han plantejat al Síndic respecte a la manca d'una normativa, similar a l'existent sobre els estudis de batxillerat, que reguli el règim de permanència en els estudis de Formació Professional. Segons el Departament d'Ensenyament, la manca d'una norma de caràcter general implicava que corresponia a cada centre determinar les normes de permanència, i per tant, el màxim de convocatòries a què tenia dret un alumne. El Síndic considerà que no era possible, un cop analitzat l'ordenament jurídic vigent, que cada centre determinés el nombre de convocatòries, sinó que corresponia a una norma de caràcter general determinar-ho. Finalment aquesta opinió va ser compartida pel Departament d'Ensenyament *(vegeu en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general la queixa núm. 288/94)*.

També la possibilitat de repetir els estudis de COU ja superats ha estat objecte de queixes davant del Síndic. Malgrat que la normativa dictada pel Ministeri d'Educació i Ciència, l'any 1991, només preveia la possibilitat que els alumnes que haguessin superat el COU repetissin aquest curs en una opció diferent, alguns instituts permetien de tornar-s'hi a matricular a alumnes que ja havien superat el COU, per millorar la nota mitjana per poder accedir als estudis universitaris desitjats. El Síndic suggerí al Departament d'Ensenyament que donés instruccions als centres per evitar que es creessin falses expectatives entre els alumnes *(vegeu en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general la queixa núm. 435/94)*.

Una altra matèria que ha estat objecte de nombroses queixes, sens dubte íntimament relacionada amb l'accés als estudis, és la tramitació dels ajuts que el Ministeri d'Educació i Ciència convoca i que gestiona l'Administració autonòmica. Malgrat que la normativa vigent preveu el dret dels alumnes que reben l'ensenyament en els nivells obligatoris a rebre ajuts amb la finalitat de continuar-los, el Departament d'Ensenyament no ha reconegut aquest dret als alumnes que cursaven l'ensenyament obligatori en el pla experimental, perquè entenia que aquest dret només es reconeixia amb ensenyaments obligatoris en el pla vigent, i no en aquells que, malgrat que fossin també obligatoris, es cur-

saven en un pla experimental *(vegeu queixa núm. 903/94, que es va cloure amb la reconsideració d'aquest criteri)*. També s'han presentat queixes per denegació de l'ajut per raons econòmiques a aquelles famílies que, segons les dades del Departament basades en exercicis econòmics anteriors, superaven uns determinats nivells de renda, malgrat que quan varen sol·licitar la concessió de la beca havien acreditat ja una disminució en els ingressos familiars, i per tant es trobaven dins dels barems de renda protegibles *(vegeu queixa núm. 534/94)*.

Aquests fets denoten poca rigorositat en la tramitació dels expedients, que sens dubte es troba en part justificada pel volum de sol·licituds presentades.

Finalment, en relació amb el dret a l'educació, destaquem les diverses queixes presentades que denuncien la manca de places a l'educació infantil, que impedeix atendre la demanda de places existent a Catalunya. Malgrat que aquesta etapa de l'ensenyament no es configura com d'ensenyament obligatori, la llei preveu que les administracions públiques han de posar els mitjans per cobrir la demanda existent.

Aquests mitjans, tan públics com privats, s'han manifestat a Catalunya insuficients per atendre tota la demanda existent, especialment en el primer cicle dels dos que comprenen l'educació infantil, és a dir el que comprèn fins ara els 3 anys *(vegeu queixa núm. 458/94)*.

Queixa núm. 903/94

Revisió del criteri de concessió d'un ajut

La senyora H. s'adreçà al Síndic de Greuges perquè el Departament d'Ensenyament havia denegat a la seva filla la sol·licitud d'ajut per llarga malaltia.

Aquests ajuts són previstos en el D. 226/1994, de 4 de setembre, que en el seu article 16 preveu el dret dels alumnes que reben l'ensenyament en els nivells obligatoris a rebre ajuts per continuar o finalitzar els estudis.

La filla de la senyora H. cursava 4t. curs de secundària obligatòria en pla experimental, el qual fet implica l'aplicació del sistema educatiu derivat de la Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'Ordenació General del Sistema Educatiu i per tant comporta que l'ensenyament obligatori es perllongui fins a 16 anys d'edat. El Departament d'Ensenyament entenia que no se li podien fer extensius uns ajuts que preveuen un ensenyament obligatori d'acord amb l'anterior pla d'estudis, és a dir fins a 14 anys.

El Síndic considerà que, tractant-se d'ensenyaments obligatoris, encara que en un pla experimental, l'alumna tenia dret a l'ajut i així ho va exposar al Departament d'Ensenyament (Direcció General de Promoció Educativa), que finalment, el 27 de juny, va reconsiderar la decisió adoptada i acordà la concessió de l'ajut.

Queixa núm. 534/94

Revisió de criteris d'atorgament de beques

La senyora N. s'adreçà al Síndic sol·licitant la seva intervenció per tal que li fos concedida una beca que li havia estat denegada a causa que els seus ingressos superaven el nivell de renda que s'estableix com a límit per a la percepció de l'ajut. La reclamació de revisió de beca presentada per la senyora N. es basava en la disminució soferta en els ingressos familiars com a resultat de la mort del seu marit, succeïda tres mesos abans de la presentació de la sol·licitud.

Malgrat que la interessada havia justificat en el moment de presentar la petició d'ajut que els ingressos familiars havien disminuït en relació amb la declaració de renda de l'exercici anterior, que és la documentació a partir de la qual l'Administració determina el volum de renda, se li havia denegat l'ajut.

Sol·licitada pel Síndic a la Delegació Territorial de Barcelona del Departament d'Ensenyament la revisió de l'expedient, atès que la normativa admet la possibilitat de canvi en les circumstàncies econòmiques dels sol·licitants de beques, se'ns indicà que s'havia procedit a la revisió de l'expedient, que s'havia estimat la reclamació de la senyora N. i que per tant, s'havia proposat al Ministeri d'Educació i Ciència l'atorgament de la beca.

Així es va comunicar a la interessada.

Queixa núm. 458/94

Manca de places a les llars d'infants

La Federació de Pares d'Alumnes de Catalunya s'adreçà al Síndic per denunciar la manca de places docents per a infants de menys de tres anys que es produeix a Catalunya i que impedeix d'atendre les sol·licituds anuals d'aquestes places.

La Federació s'havia dirigit al Conseller d'Ensenyament demanant-li un augment de places que fos suficient per atendre la demanda en la primera etapa de l'educació infantil. En resposta a aquesta petició, el Departament havia informat que no tenia previst de crear més llars d'infants de titularitat de l'Administració autònoma.

El dèficit de places existent s'agreuja quan a la decisió de no crear places per part de la Generalitat s'afegeix el tancament de molts centres dependents de l'Administració local, que tradicionalment ja prestava aquest servei, i el tancament, a instància del Departament d'Ensenyament, de centres privats que no complien els requisits previstos per les normes vigents a les instal·lacions de llars d'infants.

El Síndic, conscient que mentre la demanda social d'aquestes places augmenta i l'oferta es veu reduïda, va sol·licitar informe sobre la qüestió al Departament d'Ensenyament, ja que, malgrat aquesta etapa de l'ensenyament no té caràcter obligatori, la Llei d'Ordenació General del Sistema Educatiu preveu que l'Administració pública ha de ga-

rantir un nombre de places suficient amb l'objecte d'atendre la demanda.

En la seva resposta al Síndic, el Departament d'Ensenyament indicà que entén que és obligació de totes les administracions públiques, i no tan sols de l'autonòmica, garantir una oferta suficient de places. A més informà també que el Departament té el propòsit de cobrir la demanda educativa en el segon cicle, dels dos que comprèn l'educació infantil, és a dir, el que abasta l'etapa compresa entre tres i sis anys.

El Síndic considerà, un cop analitzada la informació rebuda del Departament d'Ensenyament, que, malgrat que no ens trobem davant d'una etapa d'escolarització obligatòria, és preocupant el dèficit de places existent a Catalunya.

2. Dret a l'educació: drets i deures dels alumnes

En l'àmbit de l'ensenyament, s'han destacat aquest any les queixes relatives als expedients tramitats pels centres docents, per presumptes vulneracions per part dels alumnes dels deures que els són propis. L'any 1990 el Govern de la Generalitat va aprovar un Decret, el 226/1990, de 4 de setembre, sobre drets i deures dels alumnes dels centres de nivell no universitari de Catalunya. Aquest Decret tenia la pretensió de recollir els drets i deures que ja la Llei 8/1985, de 3 de juliol, LODE, havia reconegut, si bé ho havia fet de forma no sistematitzada. Amb això, s'establien tant els mecanismes de reconeixement d'aquests drets com el procediment disciplinari dels alumnes. És precisament en aquest segon aspecte on el Decret 226/1990 ha estat objecte de modificacions, amb la finalitat de revisar tant les conductes sancionables com el procediment de tramitació dels expedients. En l'aspecte relatiu a la tramitació dels expedients s'han produït el major nombre de queixes a aquesta Institució, i és també on sovint s'han detectat les irregularitats més notables.

El Decret 302/1993, de 9 de desembre, atorga al director del centre la competència per iniciar l'expedient i per adoptar les mesures cautelars que el mateix Decret preveu. Les queixes presentades a la Institució permeten afirmar que hi ha un desconeixement, tant per part dels directors dels centres com dels instructors dels expedients, de la normativa aplicable. Aquest desconeixement implica privar en alguns casos els alumnes afectats pels expedients instruïts del seu dret de defensa (no s'atorga audiència a l'interessat) o que s'imposin mesures cautelars no previstes per la normativa vigent que afecten el dret de l'escolarització *(vegeu queixes núms. 1037/94 i 1821/94, la primera en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general).*

Sovint els expedients han donat lloc a resolucions que, no ajustades a dret, han estat posteriorment revisades pel Departament d'Ensenyament en el moment de resoldre els recursos presentats. Això ha obligat el Departament a estimar recursos a causa d'haver-se produït errors greus en la tramitació dels expedients perquè no havien estat correctament instruïts o per la imposició de mesures cautelars no previstes per la normativa vigent, la qual cosa ha pogut comportar que en ocasions unes conductes que presumiblement poden ser constitutives d'infracció per tal com implicaven efectes perjudicials contra la comunitat educativa i alteraven la convivència, no hagin estat objecte de sanció. El Síndic, davant d'aquests fets, ha suggerit al Departament que aclarís aspectes que resulten confusos als responsables d'aplicar-los.

Queixa núm. 1821/94

Tramitació d'un expedient disciplinari a una alumna d'un centre públic

El senyor P. es dirigeix a la Institució per denunciar l'actuació del centre escolar on estudia la seva filla en relació amb uns fets consistents en una actitud ofensiva envers un professor, pels quals el Consell Escolar va decidir obrir expedient disciplinari a un conjunt d'alumnes, entre ells la filla del senyor P.

En opinió del senyor P., que en tot moment nega la participació de la seva filla en els fets que se li imputen, el Consell Escolar no és competent per entendre de fets esdevinguts fora del centre i fora d'horari lectiu. Per això considerà que l'expedient obert i la sanció imposada en aplicació del règim disciplinari previst al Decret 226/1990 són nuls de ple dret i, en conseqüència, denuncià també totes les resolucions administratives desestimatòries dels successius recursos presentats contra l'acord del Consell Escolar.

Efectivament, per resolució del Secretari General d'Ensenyament s'havien estimat parcialment les pretensions del senyor P., en detectar algunes irregularitats en l'acord del Consell Escolar, si bé no totes les denunciades.

Concretament, el Departament d'Ensenyament va estimar que s'havia produït vulneració del dret a l'escolarització. L'Administració, però, en cap moment no es va dirigir al senyor P. per tal d'aclarir-li l'àmbit d'aplicació del Decret 226/1990 que ell qüestionava, cosa que va crear-li, segons deia, un fort sentiment d'indefensió en no entendre per què no s'estimaven totes les seves pretensions.

El Síndic es va dirigir al senyor P. per aclarir-li que la normativa reguladora de drets i deures dels alumnes permet que el Consell Escolar pugui entrar a conèixer d'aquelles conductes que afecten el normal desenvolupament de l'activitat docent al centre (encara que tinguin lloc fora del recinte escolar).

Paral·lelament, el Síndic va recordar al Departament d'Ensenyament el deure de rectificar l'expedient de l'alumna cancel·lant l'anotació de la sanció imposada que havia estat declarada improcedent per resolució del Secretari General, i va insistir en la necessitat de donar una motivació més acurada a les resolucions.

A més, el Síndic va reiterar el suggeriment que ja havia formulat per tal que el Departament d'Ensenyament es dirigís als centres destinataris del Decret 226/1990, de drets i

deures dels alumnes, per tal de facilitar-los els criteris que han de seguir en la tramitació d'expedients com el considerat, amb l'objecte d'evitar decisions no respectuoses dels drets dels alumnes.

3. Càrrecs en centres públics docents

La Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació, s'ocupa en el seu títol III dels òrgans de govern dels centres públics, i en el títol IV dels centres concertats. Així desenvolupa el contingut de l'article 27 de la CE, que, a l'apartat 7, reconeix la participació dels pares, professors i alumnes en la gestió dels centres docents sostinguts per les administracions públiques, amb la finalitat que tota la comunitat educativa participi en el projecte educatiu del centre.

La Llei Orgànica arbitra aquesta participació, en relació amb els centres públics, mitjançant diferents òrgans de govern; uns de caràcter unipersonal i d'altres d'estructura col·legiada. L'òrgan principal de participació de la comunitat educativa és el Consell Escolar del Centre, que es compon dels següents membres:

a) El director del centre, que n'és el president.

b) El cap d'estudis.

c) Un regidor o representant de l'Ajuntament en el terme municipal del qual estigui el centre.

d) Un nombre determinat de professors elegits pel claustre, en nombre no inferior a un terç del total dels components del Consell Escolar del Centre.

e) Un nombre determinat de pares d'alumnes i alumnes elegits, respectivament, entre els mateixos, en nombre no inferior a un terç del total de components del Consell. La representació dels alumnes s'establirà a partir del cicle superior de l'Educació General Bàsica.

f) El secretari del centre, que actuarà de Secretari del Consell, amb veu i vot.

Entre les funcions que la Llei Orgànica atribueix al Consell Escolar del Centre hi ha l'elecció del director del centre, que és l'òrgan unipersonal que, a més de representar el centre, en dirigeix i coordina l'activitat i, entre d'altres funcions, exerceix la direcció del personal del centre i garanteix els acords dels òrgans col·legiats.

La Llei determina que els candidats a directors són elegits pel Consell Escolar i nomenats per l'Administració educativa.

A Catalunya, el Decret 87/1986, de 3 d'abril, modificat pel Decret 1103/1992, d'11 de maig regula els òrgans de Govern dels Centres Públics d'Ensenyament, i estableix el procediment electoral per al nomenament dels càrrecs. El capítol III del Decret preveu que la convocatòria d'eleccions té caràcter anual, i assenyala els requisits per participar-hi com a candidat.

En relació amb la convocatòria de càrrecs electius d'aquest any, el Síndic va rebre una queixa que denunciava la manca de nomenament per part de l'òrgan corresponent del departament d'Ensenyament (Delegació Territorial de Barcelona), del candidat designat pel Consell Escolar del Centre.

Malgrat que el mateix Departament reconeixia que el candidat proposat reunia els requisits previstos en la normativa vigent, la Delegació Territorial d'Ensenyament no el designà, sinó que va acordar prorrogar el mandat de l'equip anterior. El Síndic recomanà al Departament que revisés la decisió adoptada, perquè era contrària a la voluntat dels representants de la comunitat educativa del centre, que en el procés electoral havien donat el seu suport al candidat designat pel Consell Escolar, entre aquells que hi havien presentat candidatures que a més havien estat prèviament revisades pel Departament d'Ensenyament *(vegeu queixa núm. 1512/94)*.

Queixa núm. 1512/94

Elecció a càrrecs unipersonals en centres docents

El senyor A. exposà al Síndic de Greuges el seu desacord amb la decisió de la Delegació Territorial de Barcelona de prorrogar el mandat de l'equip directiu del centre docent I.B. Lluís de Peguera, perquè entengué que el candidat elegit no podia ser nomenat a causa d'haver participat i obtingut plaça amb destinació provisional fora de Catalunya.

El Síndic considerà que, d'acord amb el Decret 87/1986, de 3 d'abril, el senyor A reunia els requisits per concórrer com a candidat en el procés electoral, requisits que també reunia en el moment de ser elegit director del centre.

Pel motiu anterior, la Institució sol·licità al Departament d'Ensenyament de ser informada sobre la base legal que empara la pròrroga de l'anterior equip directiu, i en conseqüència, sobre la manca de nomenament del senyor A.

En resposta a la sol·licitud del Síndic, el Departament d'Ensenyament indicà que, malgrat que el senyor A. reunia els requisits establerts per l'article 7 del Decret 87/1986 per accedir al càrrec esmentat, es va considerar convenient prorrogar el mandat de l'equip directiu anterior, per tal de garantir l'inici del curs amb normalitat i fins que el Consell Escolar nomenés director amb caràcter provisional.

El Síndic va instar el Departament d'Ensenyament a revisar la decisió adoptada, ja que, si bé el principi d'eficàcia ha de ser un dels fonaments de l'actuació administrativa, l'aplicació d'aquest principi no pot justificar l'actuació de l'Administració al marge del procediment establert, i per tant estimà que la decisió que havia adoptat no era ajustada a dret.

El Departament d'Ensenyament no va atendre el recordatori de deures legals del Síndic, al qual traslladà la resolució del director general de Centres per la qual es desestimava el recurs ordinari que l'autor de la queixa havia presentat, a partir del criteri que la candidatura presentada pel senyor A. no podia ser admesa al procés electoral.

El Síndic considerà que la resolució del recurs no era ajustada a dret, ja que, com el mateix Departament d'Ense-

nyament havia indicat prèviament, el candidat senyor A. reunia els requisits previstos a l'esmentat Decret.

4. Algunes qüestions relatives a la funció pública docent

Si bé aquest any s'han continuat rebent queixes relatives a la discriminació que es produeix en l'accés a la funció pública docent, a favor de les persones que ja abans de l'accés tenien encomanades tasques docents en centres públics *(vegeu informe del Síndic corresponent a l'any 1993, BOPC núm. 203, de 16 de març de 1994, pàg. 13.161)*, les queixes relatives a l'accés a la funció pública docent afecten enguany altres aspectes que creiem convenient de destacar.

El primer denuncia la manca de motivació de les resolucions dictades pel Departament d'Ensenyament en resoldre els recursos presentats pels aspirants davant de les qualificacions atorgades pels diferents òrgans qualificadors. Si bé el Síndic reconeix la discrecionalitat tècnica de què gaudeixen aquests òrgans, considera que aquesta discrecionalitat no ha d'impedir als aspirants conèixer els criteris de qualificació, i per tant, quina és la justificació de la qualificació atorgada *(vegeu queixa núm. 2310/93, i també el tema Accés a la Funció Pública en la secció 1 d'aquest Informe –Administració General–)*.

També en relació amb el procediment d'accés a la condició de funcionari docent, el Síndic ha intervingut a fi que es fes efectiu el dret a la devolució de les taxes corresponents a drets d'examen d'aquells aspirants que, per causes alienes a la seva voluntat, no van poder participar en el procés selectiu *(vegeu queixa núm. 821/94)*.

Però les qüestions plantejades al Síndic en l'àmbit de la funció pública docent no s'esgoten en el camp relatiu a l'accés. També aquelles persones que ja gaudeixen de la condició de funcionari s'han adreçat al Síndic denunciant la situació en què es troben en veure postergat, un any darrere l'altre, el seu dret a obtenir una destinació definitiva. Les persones que accedeixen a la funció pública docent són adscrites provisionalment a un centre. Aquesta adscripció provisional comporta que abans de l'inici de cada curs acadèmic torni a ser adscrites i que, per tant, es pugui canviar el centre en què impartiran la docència. Aquesta situació de provisionalitat en què es troben molts funcionaris docents sens dubte afecta la qualitat de l'ensenyament, ja que pot comportar una mobilitat dels equips d'educació dels diferents centres. El Síndic va suggerir al Departament d'Ensenyament que es reduïssin al màxim aquests períodes de provisionalitat *(vegeu queixa núm. 1963/93)*.

També en relació a l'exercici de la funció docent s'han adreçat a aquesta Institució diverses persones representants dels diferents sectors de les entitats educatives (pares, mestres, alumnes, etc.) que ens exposen la seva preocupació davant la decisió del Departament d'Ensenyament de no proveir les baixes de personal docent i no docent adscrit en centres públics, si són inferiors a 15 dies.

Entenen els autors de les queixes que la manca de provisió d'aquestes places perjudica la qualitat de l'ensenyament ja que comporta que: l'alumnat quedi repartit, en ocasions en diferents aules i fins i tot en cursos diferents. Estimem que això suposa una alteració en el ritme d'aprenentatge, ja que la variació del professorat implica una manca de continuïtat en el ritme d'aprenentatge.

També se'ns indica que la manca de substitucions comporta la utilització per a aquesta tasca del professorat d'educació especial o suport, la qual cosa els priva de realitzar les funcions que els hi són pròpies.

El Síndic s'adreçà al Departament d'Ensenyament sol·licitant que informés sobre la qüestió plantejada. En resposta a aquesta sol·licitud, se'ns indica que, en relació amb les baixes del personal docent en centres públics el Departament proveeix totes les baixes que es produeixen als anomenats centres no complerts i totes les superiors a 15 dies en els centres complerts. Segons el Departament, la plantilla de què disposen aquests darrers centres permet suplir satisfactòriament el professor que ha causat baixa sense que afecti al correcte funcionament del centre ni comporti al personal l'increment de l'horari de treball establert.

En relació amb aquesta mateixa qüestió i com a conseqüència d'una pregunta parlamentària formulada per l'Il·lustre Diputat senyor Reguant, del Grup Mixt, el Conseller d'Ensenyament va indicar quins eren els criteris per determinar si una baixa inferior a 15 dies havia de ser coberta. En aquella ocasió el Departament va considerar que no era necessari proveir la baixa quan es donen en el centre les següents circumstàncies:

«a) Tenir una *ratio* professor/grup superior a la mitjana de les escoles del seu tipus.

b) Tenir una *ratio* d'alumnes/grup inferior a la mitjana de les escoles del seu tipus.

c) Disposar d'un nombre d'hores no lectives, és a dir, complementàries i, per tant, de docència no directa amb alumnes, suficientment elevat per substituir algunes d'aquestes hores de preparació, coordinació i altres activitats complementàries per a la suplència d'un professor absent durant un període de temps inferior a dues setmanes, sempre que això no impedeixi el normal funcionament del centre.

L'esmentat criteri es fonamenta en l'aplicació de la normativa vigent sobre l'horari lectiu dels mestres, en l'estructuració dels grups d'alumnes del centre en grups-classe amb tutor o especialista, i en agrupaments flexibles amb el professor tutor i el professor de suport.» (BOPC nº 191, 15-2-94).

Com es pot observar, de la resposta donada pel Departament d'Ensenyament en aquest cas, com també de la facilitada també a petició del Síndic, el Departament estima que el fet que les baixes es proveeixin amb personal del centre no afecta ni el dret a l'educació dels nens ni l'horari que per al personal docent fixa per Resolució el propi Departament.

A més, segons el Departament aquest criteri general és valorat en cada cas en funció de les característiques pròpies

del centre quant al nombre de grups, nombre d'alumnes, d'educadors/es, de personal de serveis i totes aquelles altres circumstàncies especials que poden donar-se en cada cas concret. Si després d'aquest estudi s'entenia que el centre no tenia capacitat suficient per assumir el servei sense minvar la qualitat, es completava el personal tot contractant la substitució adient.

Com sigui que l'afectació dels drets s'ha d'analitzar en els casos concrets, el Síndic es va adreçar als autors de la queixa indicant-los que si es trobaven davant d'un cas en el qual el criteri general no s'havia complert o bé per les especials circumstàncies que concorren en el centre, comportava una especial afectació, el Síndic analitzaria si efectivament s'havia perjudicat el dret a l'educació, i en el seu cas, instaria el Departament d'Ensenyament a adoptar les mesures oportunes.

Els casos concrets que es van denunciar al Síndic van donar lloc a l'oportuna investigació, de la qual en alguns casos s'ha derivat una actuació irregular de l'Administració.

Però no és tan sols en l'àmbit de l'Administració autonòmica que s'han plantejat queixes relacionades amb el desenvolupament de tasques docents. El Síndic també n'ha rebudes de relatives a la condició de personal laboral de les escoles bressol, dependents de les administracions locals. Sovint els ajuntaments eludien l'aplicació de la normativa en funció pública, a l'hora d'establir el procés selectiu per a l'accés de personal laboral a les escoles bressol. En algunes d'aquestes convocatòries s'ignoren els principis generals fixats ja en el text constitucional, d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés a la funció pública, com també el principi de publicitat de la convocatòria *(vegeu queixa núm. 1981/93)*.

Queixa núm. 2310/93
Manca de motivació de les resolucions

El senyor C. es va dirigir a la Institució per denunciar unes presumptes irregularitats comeses pel tribunal qualificador de les proves per a l'accés als cossos de funcionaris docents d'ensenyament secundari, en l'especialitat d'Arts Plàstiques i Disseny.

El senyor C. es queixava que el tribunal havia acceptat un exercici realitzat fora del centre i de l'horari previst, cosa que vulnerava les bases de la convocatòria de la prova.

El senyor C. havia interposat recurs davant la Direcció General de Recursos Humans, el qual va ser desestimat per «manca de fonamentació legal i per basar-se únicament en criteris subjectius». El Departament d'Ensenyament va informar que les reclamacions del senyor C. havien estat objecte d'un informe que es va sol·licitar a la presidència del Tribunal que va jutjar el procés selectiu denunciat.

El Síndic va considerar, però, que ni del contingut de l'esmentat informe ni de la resolució del director general se'n derivava la motivació de la desestimació del recurs del senyor C., i en conseqüència, va fer observar al Departament que, d'acord amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, RJAPAC, les resolucions dels actes administratius han de ser motivades, ja que només mitjançant la motivació és possible conèixer les raons que porten a adoptar una determinada decisió. En el cas de la resolució que desestimava la reclamació del senyor C., la motivació és, a judici del Departament, l'informe presentat pel tribunal qualificador.

No obstant això, el Síndic va considerar que aquesta motivació no era suficient, ja que, si bé d'acord amb l'art. 89 de la Llei 30/1992 l'acceptació d'informes o dictàmens servirà de motivació, en tot cas l'esmentat informe hauria d'haver-se incorporat al text de la resolució. Com que això no es va produir, la manca de motivació havia de provocar l'anul·labilitat de l'acte.

El Departament s'ha dirigit a la Institució reiterant el seu convenciment que la resolució de la Direcció General de Recursos Humans era plenament motivada, donat que l'informe que l'havia originat recollia l'adequació de les actuacions del Tribunal a la normativa aplicable, i estava d'acord amb el principi jurisprudencial a favor del respecte a la sobirania dels tribunals d'oposicions sempre que no infringeixin normes reglamentàries. El Departament no s'ha pronunciat sobre si s'havia procedit a rectificar la resolució en els termes indicats, que es referien a la necessitat d'acompanyar la resolució d'una còpia de l'informe, o bé reproduir-lo en el text.

Queixa núm. 821/94
Retorn de taxes per drets d'examen

La senyora F. es va dirigir a la Institució per denunciar una decisió del Departament d'Ensenyament per la qual se li negava la devolució de l'import d'unes taxes abonades en concepte de drets d'examen, per participar en unes proves convocades per a l'accés a la funció pública docent, en les especialitats de filologia-anglès i educació infantil, i a les quals la senyora F. no va poder presentar-se per causa de la incompatibilitat dels horaris acordats pels tribunals qualificadors.

El Síndic va sol·licitar un informe al Departament d'Ensenyament sobre els motius en què es fonamentava aquesta denegació tenint en compte que l'article 20 de la Llei de Taxes i Preus Públics de la Generalitat de Catalunya estableix que el subjecte passiu té dret a la devolució de les taxes que ha satisfet si per causes que no li són imputables no s'han prestat les activitats o els serveis gravats.

El Departament d'Ensenyament ens informà que és impossible retornar l'import dels drets d'examen abonats per la senyora F. perquè considera que la coincidència horària de les proves corresponents a diferents especialitats és un fet conegut pels membres de la comunitat educativa, atès que això s'esdevé cada any.

Davant les indicacions del Síndic, el Departament d'Ensenyament va modificar la seva postura inicial sobre la interpretació de la normativa de taxes, i finalment va considerar que fou un problema d'organització imputable a

l'Administració el que va fer que la senyora F. quedés exclosa de participar en les proves per les quals havia abonat unes taxes. El Departament va procedir, en conseqüència, a la devolució dels preus d'examen a l'autora de la queixa.

Queixa núm. 1963/93

Adscripció provisional del personal docent

La senyora B. es va adreçar a la Institució denunciant la manca de resposta del Departament d'Ensenyament a la seva sol·licitud de comissió de serveis formulada per poder continuar en el lloc de treball que com a destinació provisional ocupava en un centre públic des del curs 1984-85.

En l'informe de resposta, el Departament va comunicar que l'art. 70.3 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, estableix que la comissió de serveis implica la destinació a un lloc de treball diferent d'aquell que el funcionari ocupava, amb reserva d'aquest lloc de treball; en virtut d'aquest article, el Departament considerà que la comissió de serveis es reserva a funcionaris en actiu que disposen d'una plaça definitiva. Per tant, resultaria improcedent atorgar a la senyora B. una comissió de serveis, ja que, com a propietària provisional, no té un lloc de treball definitiu.

Arribat en aquest punt i considerant que la senyora B. havia estat destinada a un nou centre també amb caràcter provisional, es va fer observar al Departament la conveniència d'adoptar les mesures necessàries per evitar situacions d'inestabilitat excessivament llargues.

En resposta a aquest suggeriment, el Departament comunicà al Síndic que, per tal de reduir al màxim els períodes de provisionalitat, s'intenta incorporar el major nombre de vacants en els concursos de trasllats. Malgrat aquests objectius, però, el Departament decideix en alguns casos no incorporar alguns funcionaris que estan en règim de provisionalitat d'acord amb criteris de planificació que desaconsellen convocar places per a llocs de treball no previstos al nou sistema educatiu i, per tant, tendents a ser reconvertits o a desaparèixer.

Queixa núm. 1981/93

Accés a la condició de personal laboral d'escoles bressol

La senyora U. es va adreçar a la Institució per denunciar les irregularitats que, segons el seu criteri, havia comès l'Ajuntament de Granollers en el procediment de contractació de personal laboral temporal per a diverses places a les escoles bressol del Patronat Municipal, ja que no se n'havia fet convocatòria pública ni s'havia consultat el Patronat Municipal d'Escoles Bressol.

En relació amb aquest últim punt, l'Ajuntament ens va informar que d'ençà de l'entrada en vigor de la Llei 24/1983 de 21 de desembre, de Mesures Urgents de Sanejament i Reguladora de les Hisendes Locals i de la Llei 7/1985 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, les competències resolutòries en matèria de personal corresponen al Ple Municipal o a l'Alcaldia, mentre que al Patronat, com a òrgan de gestió d'Escoles Bressol, li corresponen només facultats de proposta, dictamen o informe previ.

Així mateix, l'Ajuntament va indicar que la manca de publicació del concurs es devia a raons d'urgència.

El Síndic de Greuges va considerar insuficient aquesta justificació, basada en motius d'urgència ja que en el cas exposat per la senyora U. es tractava de proveir unes places d'educadores en una escola bressol per finalització de contracte de les persones que anteriorment ocupaven les vacants, de manera que l'Ajuntament ja coneixia amb prou antelació la necessitat de proveir aquestes vacants.

Es va fer observar a l'Ajuntament que tant la Llei de Bases de Règim Local com la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya preveuen que la selecció del personal s'ha de fer respectant els principis de mèrit i capacitat dels aspirants, i també el principi de publicitat en la convocatòria, i que per tal d'assegurar aquests principis la Llei preveu el sistema de concurs per a la provisió de llocs de treball per a personal laboral dels ens locals, sistema que només admet l'excepció dels casos de màxima urgència.

Malgrat les irregularitats constatades en la contractació, l'Ajuntament ens va comunicar que no considerava procedent la revisió de la selecció per entendre que això l'obligaria a iniciar un procés selectiu que comportaria, en el cas que el resultat fos diferent, que haver de contractar altres persones indemnitzant les actualment contractades que ja exigien la seva activitat.

En rebutjar la nostra recomanació, però, l'Ajuntament ens va informar que s'havia ordenat al Servei de Personal la redacció de les bases per a la provisió de les places d'educadores de les escoles bressol, d'acord amb les necessitats de personal previsibles, de forma que es puguin sotmetre al dictamen del Patronat de les Escoles Bressol i es puguin tramitar els procediments amb els requisits de publicitat establerts.

5. L'ensenyament universitari

En l'àmbit de l'ensenyament universitari han estat nombroses les queixes relatives a l'accés a la universitat. Les persones que es van adreçar a aquesta Institució mostraven el seu desacord amb la política universitària del Govern de la Generalitat, que ha estat insuficient per atendre la demanda de places universitàries que s'han produït aquest curs a Catalunya. El Síndic ha fet diverses actuacions investigadores *(vegeu-ne queixa núm. 1773/94)* i fixarà la seva posició en relació als criteris utilitzats per dilucidar quins alumnes accedeixen als estudis universitaris, criteris que han de prioritzar la capacitat acadèmica, per sobre d'altres com la capacitat econòmica.

Però, a part d'aquestes queixes se n'han presentades d'altres que afecten, també, l'àmbit de l'ensenyament universitari, concretament algunes de relatives a la possibilitat d'accedir a uns determinats estudis.

Aquesta possibilitat es trobava limitada en alguns supòsits perquè el sol·licitant d'uns determinats estudis havia comès un error a l'hora de formular la sol·licitud d'estudis a l'oficina de pre-inscripció pel fet de no haver indicat totes les opcions a què corresponien les assignatures de COU que havia cursat, que, d'acord amb la normativa, eren preferents per accedir als estudis desitjats *(vegeu queixa núm. 1550/94)*. Aquests casos van poder ser resolts gràcies a la decidida col·laboració de l'Oficina de Pre-inscripció Universitària.

Més dificultats ha trobat la Institució a l'hora d'aconseguir que les universitats admetessin la possibilitat, prevista a la normativa vigent, que els estudiants que compleixen unes determinades condicions es puguin traslladar a uns altres estudis o bé als mateixos estudis d'un altre centre universitari. L'autorització dels trasllats ha estat sistemàticament negada per les universitats catalanes, que obliguen els estudiants que volen canviar d'estudis universitaris a acudir a la via de la pre-inscripció, la qual cosa implica, en la majoria de casos, que no tenen accés a aquest estudis pel fet de concórrer-hi amb els alumnes procedents de les proves d'accés a la universitat PAAU, atesa l'oferta de places universitàries que, com hem vist, resulta, amb caràcter general, inferior a la demanda *(vegeu en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general la queixa núm. 1867/94)*.

S'han presentat queixes relatives a l'accés a la universitat que afecten qüestions de caire econòmic però que sens dubte tenen transcendència perquè afecten l'accés als estudis universitaris. Ens referim a les queixes relatives a les taxes acadèmiques derivades de la supressió de l'exempció de què que fins al curs 93/94 gaudien els funcionaris d'ensenyament i els seus familiars. El Síndic hi intervingué per tal que s'acceptés el pagament extemporani, atès que l'alumne entenia que havia formulat correctament la seva matrícula universitària considerant que en el moment de matricular-se podia al·legar circumstàncies que eren objecte d'exempció en el pagament de les taxes acadèmiques, i la no acceptació per part de la universitat del pagament fora del termini previst havia comportat el no reconeixement d'uns estudis ja realitzats i superats a causa d'haver estat objecte d'avaluació en la convocatòria de juny *(vegeu queixa núm. 1506/93)*. També s'han presentat diverses queixes relatives a la tramitació de les beques universitàries gestionades per les diferents universitats, si bé corresponen a una convocatòria que amb caràcter general realitza el Ministeri d'Educació i Ciència. Totes les queixes presentades afecten resolucions de denegació de beques que insuficientment motivades o bé el procediment de revisió de beques ja atorgades en les quals s'ha detectat un error en la qualificació de les dades per part de les universitats. El Síndic ha intervingut en aquests casos recordant l'obligatorietat de motivar les resolucions administratives i en alguns casos ha suggerit, a més, que se suspengués l'execució de l'acte administratiu, fins a la resolució administrativa del recurs presentat, entenent que l'acord de la universitat no requeria una execució immediata, ja que l'ajornament no significà un important perjudici a la universitat i a més calia valorar les circumstàncies econòmiques de l'administrat, al qual el pagament de la matrícula comportava un gran cost econòmic *(vegeu en l'apartat de recomanacions i suggeriments de caràcter general la queixa núm. 1197/94)*.

Queixa núm.1773/94

Manca de places universitàries

El Síndic ha rebut més de dos mil escrits de queixa, que han estat comptabilitzats com un únic expedient, en els quals un nombre igual de joves li han fet arribar la seva protesta per la impossibilitat d'accedir a les universitats catalanes.

Els signants d'aquests escrits manifesten que la situació descrita s'agreuja amb el pas del temps, atès que s'incrementa el nombre de joves no admesos que han d'esperar un any a incorporar-se a les aules universitàries; altres, mentrestant, ho fan accedint a estudis no desitjats. Els interessats conclouen manifestant que aquests efectes són resultat d'una política de planificació universitària equivocada i demanen la intervenció del Síndic per tal que s'esmeni.

El Síndic va rebre una representació de membres de la Joventut Socialista de Catalunya, promotora de la campanya de tramesa d'aquestes queixes, acompanyats per un il·lustre diputat al Parlament de Catalunya.

El Síndic va recordar als compareixents que el dret fonamental a l'educació, reconegut en l'article 27.1 de la Constitució, no implica el dret de tots i cadascun dels ciutadans a accedir als ensenyaments universitaris, ni menys el dret a fer-ho en l'especialitat desitjada, la qual cosa vol dir que es poden establir límits a l'accés quan l'oferta no s'ajusta a la demanda; però també els manifestà que, admesa la possibilitat d'establir límits, els criteris que assenyalen quins són els alumnes que poden accedir en aquest ensenyament, han de ser objectius. Així, la limitació d'alumnes per aula que determina el nombre total de places ofertes en una especialitat en funció dels recursos docents disponibles en un determinat moment, no pot ser arbitrària, sinó que ha de basar-se en criteris raonables i que tinguin la finalitat d'aconseguir un nivell acadèmic adequat.

D'altra banda, establerta l'oferta total, l'atorgament de places ha de fer-se aplicant criteris que reconeguin la capacitat acadèmica dels alumnes per sobre d'altres criteris com els econòmics, ja que d'altra forma podria afectar-se il·legítimament a l'exercici del dret a l'educació.

El Síndic es va comprometre a estudiar la queixa des de la perspectiva esmentada i fixar la seva posició, tot adoptant una resolució. D'acord amb aquest compromís, va tenir una entrevista amb el Director General d'Universitats, al qual va demanar un seguit de dades que, pocs dies després, el 29 de desembre de 1994, la Institució va rebre. En el moment de finalitzar la redacció d'aquest Informe, el Síndic treballa en la dita resolució.

Queixa núm. 1550/94
Error en el procediment de pre-inscripció universitària

El senyor L. es va dirigir a la Institució denunciant un error en la seva fitxa de proves d'accés a la Universitat (PAAU), en la qual constava només l'opció «A» de ciències, encara que, per les optatives cursades pel senyor L., hi havia de constar «AB». Com a resultat d'això, li havia estat denegat l'accés a la facultat de Fisioteràpia, d'acord amb l'aplicació del procediment d'ingrés als centres universitaris regulat per D. 1005/91, malgrat la presentació d'un justificant de la mateixa universitat en el qual se certifica la validesa de l'opció «AB» en la fitxa de PAAU del senyor L.

Posats en contacte amb l'oficina de pre-inscripció universitària i formulades les consideracions antecedents, se'ns va indicar que s'havia admès la sol·licitud d'inscripció del senyor L. i que es procediria a comunicar-li aquesta decisió.

Queixa núm. 1506/93
Pagament de taxes universitàries

El senyor S. es va adreçar al Síndic de Greuges per demanar-li que la matrícula de primer curs de llicenciatura no li fos invalidada per manca de pagament d'una part de l'import i per tal que la Universitat de Barcelona n'acceptés el pagament extemporani.

El senyor S. ignorava el deute d'aquestes quantitats, ja que havia formalitzat la matrícula amb el convenciment que la seva condició de fill de funcionari d'ensenyament li donava dret a unes exempcions.

Només va tenir coneixement del canvi de normativa quan la Universitat li va comunicar que la seva matrícula quedava invalidada, i els exàmens realitzats, sense efecte, ja que amb anterioritat no se li havia fet cap requeriment sol·licitant l'ingrés de la diferència en la taxa.

Donada l'especial situació del senyor S. i el suggeriment formulat amb anterioritat pel Síndic de Greuges i estimat per la Universitat de Barcelona, en la línia d'acceptar els pagaments retardats de les matrícules originats per la supressió de l'exempció, amb l'excepció dels casos en què la Universitat acrediti la recepció dels corresponents requeriments previs, ens vam dirigir a la Universitat sol·licitant que s'acceptés el pagament del senyor S.

Finalment, la Universitat de Barcelona va acceptar el pagament extemporani de les taxes de matriculació, i el senyor S. pogué continuar els seus estudis.

6. Normalització lingüística

L'any 1994 les queixes relatives a la normalització lingüística no s'han referit a l'àmbit de l'ensenyament, i per tant no han entrat en aquesta Institució qüestions relatives a la política d'immersió lingüística duta a terme pel Departament d'Ensenyament.

En relació amb les dificultats dels ciutadans per relacionar-se en català amb els òrgans de l'Administració de Justícia radicats a Catalunya, el Síndic ha tancat algunes actuacions iniciades durant 1993 que li permeten fer algunes consideracions.

En opinió del Síndic, la situació desitjable és que tant el català com el castellà puguin utilitzar-se amb la màxima normalitat en les actuacions judicials i que, en conseqüència, l'ús d'una llengua o l'altra no comporti cap entrebanc a la normal tramitació dels assumptes, per tal que es presti la tutela judicial efectiva, reconeguda com a dret fonamental a la Constitució.

Les circumstàncies inherents a la mateixa Administració de Justícia, configurada com un servei públic (recursos humans i naturals), essent importants, són adjectives; allò que és substantiu és el dret del justiciable a la tutela judicial efectiva. En conseqüència, aquestes circumstàncies condicionants han de ser ateses amb les tècniques d'organització a l'abast, que inclouen polítiques de formació de personal, disposició de mitjans materials, etc.

El Síndic, en l'Informe de 1993, ja es va referir als efectes beneficiosos que, en la seva opinió, tindria la territorialització de la convocatòria de personal auxiliar de l'Administració de Justícia a Catalunya, tant pel que fa a disminuir-ne l'excessiva mobilitat, que impedeix la formació de plantilles estables en els òrgans jurisdiccionals, com per facilitar la normalització lingüística *(vegeu BOPC, núm. 203, de 16 de març de 194, pàg. 13138).*

En aquest moment, els elements adjectius esmentats encara prevalen, sovint, sobre el substantiu, el dret del justiciable a la tutela judicial efectiva, si entenem que això comprèn fer arribar a l'òrgan jurisdiccional la seva percepció sobre la qüestió litigiosa, amb tots els matisos que expressar-se en la seva llengua pròpia comporta. Aquest sacrifici del dret del justiciable té lloc quan es produeix un retard en la tramitació dels afers en català, pel sol fet d'estar documentats en català, o una inhibició en el seu ús, com a conseqüència d'aquell efecte alentidor, malgrat la bona disposició de moltes jutges que no tenen el català com a llengua pròpia, a permetre'n l'ús sense traves als justiciables.

Aquest any les queixes en aquesta àrea han estat sobretot referides a l'ús del català en l'administració perifèrica de l'Estat. Malgrat que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya proclama que el català és llengua cooficial a Catalunya i com a tal és llengua vàlida de comunicació entre tots els poders públics i institucions radicats a Catalunya, i per tant també l'Administració de l'Estat, els ciutadans que s'han adreçat al Síndic exposen les seves dificultats a ser atesos en català quan s'adrecen a alguns òrgans de l'Administració perifèrica de l'Estat.

En aquests casos el Síndic ha recordat als òrgans superiors d'aquestes administracions el caràcter de llengua cooficial del català, el qual comporta en l'àmbit de l'Administració perifèrica de l'Estat, d'acord amb l'article 36.1 de la Llei 30/1992, de Règim Jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, entre

d'altres conseqüències, que els administrats poden adreçar-se en català als òrgans de l'Administració de l'Estat amb seu a la comunitat autònoma *(vegeu queixa núm. 1876/93).*

En relació també amb l'ús del català davant de l'Administració de l'Estat, el Síndic rebé una queixa relativa a l'ús correcte de la toponímia. La Llei 7/1983, de 18 d'abril, de Normalització Lingüística de Catalunya, preveu (article 12) que els topònims de Catalunya tenen com a forma oficial única la catalana. Malgrat aquesta previsió legal, algunes administracions perifèriques de l'Estat continuen facilitant impresos amb una toponímia diferent de l'oficialment admesa.

El Síndic sol·licità informe sobre aquesta darrera qüestió a la Delegació del Govern a Catalunya, que reconegué l'error i indicà les gestions realitzades per tal posar-hi remei *(vegeu queixa núm. 1088/93).*

També en l'àmbit de l'Administració autonòmica s'han presentat queixes que afecten la política de normalització lingüística. Les queixes denuncien la supressió de programes orientats a fomentar el coneixement de la llengua catalana o millorar el nivell de les persones que en tenien ja d'un determinat grau de coneixement.

El Síndic, havent tingut coneixement pels mitjans de comunicació de la voluntat del Departament de Justícia de suprimir les classes de català que s'oferien a la població reclusa, sol·licità informe al dit Departament, que finalment informà de la represa d'aquells cursos *(vegeu en l'apartat d'Actuacions d'Ofici la queixa núm. 1345/94).*

Així mateix s'han presentat queixes relatives a la supressió de programes de formació en català, si bé en aquest cas adreçats als funcionaris docents. El programa d'immersió lingüística del professorat es proposava facilitar un nivell acceptable de coneixement del català als docents. El Departament considerà que aquest programa no tenia ja caràcter prioritari i per tant acordà, en el marc d'una política educativa en gran part condicionada per l'aplicació d'un nou sistema educatiu, la supressió del programa *(vegeu queixa núm. 1244/94).*

Finalment, en relació amb la normalització lingüística en l'àmbit de l'ensenyament, volem destacar la sentència dictada el dia 23 de desembre pel Tribunal Constitucional, que resol la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Suprem relativa als arts. 14.2 i 4.15 i 20 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de Normalització Lingüística de Catalunya. Concretament, el Tribunal Suprem es plantejava si hi ha un deure de coneixement de les llengües oficials de les comunitats autònomes que en tenen una de diferent del castellà, i si la Constitució reconeix als pares el dret d'escollir la llengua d'ensenyament dels seus fills.

El primer dels articles impugnats, l'art. 14.2, reconeix el dret del nen a rebre el primer ensenyament en la seva llengua habitual. El Tribunal Suprem entenia que de l'interpretació de l'article se'n derivava que no existeix aquest dret en les etapes posteriors. El Tribunal Constitucional, en el seu FJ10, estima que aquest precepte no resulta contrari al text constitucional perquè no contradiu la normativa bàsica de l'Estat en l'àmbit de l'ensenyament, i a més no comporta l'ús exclusiu d'una de les dues llengües oficials, ja que la llei preveu l'ús de totes dues. Pel Tribunal Constitucional, tampoc no existeix el dret a la lliure opció de la llengua vehicular de l'ensenyament, però alhora entén que això no determina que els ciutadans no gaudeixin de drets davant els poders públics des de la perspectiva del dret a l'ensenyament, i d'aquí deriva el reconeixement d'un dret a rebre l'ensenyament en una llengua que puguin comprendre aquelles persones que s'incorporen al sistema educatiu d'una comunitat, dret que la Llei de Normalització Lingüística reconeix (FJ.11).

En relació amb l'article 14.4, sobre el deure de conèixer les dues llengües oficials al final dels estudis bàsics, el Tribunal Constitucional entén que aquest deure deriva del caràcter oficial de les llengües. (FJ.14).

L'article 15 preveu que només pot expedir-se el certificat de grau de l'ensenyament bàsic a l'alumne que acrediti un coneixement suficient de les dues llengües oficials de Catalunya. Aquest deure de coneixement deriva, segons el Tribunal Constitucional, del caràcter de matèria obligatòria d'ensenyament que té l'idioma cooficial de la comunitat autònoma i de les competències que en matèria d'ens té atribuïdes la comunitat autònoma dins del marc de la normativa bàsica de l'Estat.

Finalment, respecte a l'article 20 de la Llei de Normalització Lingüística, que estableix que el català és la llengua d'ús normal en les activitats dels centres docents de Catalunya, el Tribunal Constitucional entén que el precepte té per finalitat normalitzar l'ús del català en un àmbit de l'Administració, sense que això comporti l' exclusió de l'ús del castellà com a llengua cooficial.

En conclusió, el Tribunal Constitucional declara la constitucionalitat del model de conjunció lingüística.

Queixa núm. 1876/93

Administració perifèrica de l'Estat i drets lingüístics

El senyor G. en nom i representació d'Òmnium Cultural, es queixà al Síndic del fet que un expedient sancionador obert per la Inspecció de Treball i Seguretat Social a la citada entitat s'havia notificat al seu representant jurídic –tant l'acta per obstrucció a la Inspecció com la posterior notificació de la resolució adoptada pel director provincial de Treball i Seguretat Social– redactades en llengua castellana, no tenint en compte la llengua pròpia de Catalunya, també oficial i elegida per l'afectat, la qual cosa fou entesa per l'interessat com una lesió i vulneració dels seus drets lingüístics.

El representant de l'entitat denunciada interposà el corresponent recurs d'alçada davant la Direcció General de Treball del Ministeri de Treball i Seguretat Social, de Madrid, la qual resolgué el recurs i comunicà la corresponent resolució al recurrent, amb un escrit on s'utilitzava per primer cop la llengua oficial i pròpia de Catalunya.

El Síndic va atendre l'interessat, l'informà de les funcions i competències de la Institució i l'orientà en els drets i accions que li corresponien, i va donar trasllat de la queixa al Defensor del Poble.

Així, el Síndic suggerí al Defensor del Poble que recomanés als poders públics en general, especialment al Ministeri per a les Administracions Públiques, que l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya adopti les mesures pertinents, a fi que el ciutadà de Catalunya pugui ser atès en la llengua per ell elegida, de manera que es facin efectius els seus drets lingüístics.

Així mateix, el Síndic recordà al Defensor del Poble l'article 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, mitjançant la regulació de l'ús de les llengües cooficials en els procediments administratius i la tramitació del procediment en la llengua elegida per l'interessat.

El Defensor del Poble ens indicà que tindria en compte el nostre criteri.

Queixa núm. 1088/93

Ús de la toponímia correcta

El senyor P. denuncià la manca de respecte de la normativa referent a la toponímia en la documentació facilitada pel Ministeri de l'Interior en la tramitació del DNI a Catalunya.

La Direcció General de la Policia, quan facilita les adreces dels equips habilitats per tramitar la renovació del DNI, indica les poblacions sense tenir en compte el que preveu l'article 12 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de Normalització Lingüística a Catalunya. D'acord amb aquest article:

«Els topònims de Catalunya, excepte els de la Vall d'Aran, tenen com a única forma oficial la catalana.»

Aquest precepte ha estat desenvolupat pel Decret 78/1991, de 8 d'abril, sobre l'ús de la toponímia.

Sol·licitat informe sobre aquesta qüestió a la Delegació del Govern a Catalunya, se'ns indicà que efectivament es va detectar, un cop editats els fulls informatius, que s'havien produït errors en la toponímia, i això es va posar en coneixement de la Direcció General de la Policia, que va donar les ordres oportunes per esmenar els errors detectats.

Així mateix se'ns indicà que s'han iniciat els tràmits per tal de posar en marxa l'edició en les dues llengües oficials dels impresos de sol·licitud del DNI. El març de 1994, aquesta edició estava en fase de correcció de proves d'imprenta, prèvia a la posada en circulació dels impresos.

Queixa núm. 1244/94

Supressió del programa d'immersió lingüística del professorat

El senyor V. exposà al Síndic de Greuges el seu desacord amb la decisió del Departament d'Ensenyament de suprimir l'anomenat programa d'immersió del professorat.

Aquest programa tenia per objecte facilitar al personal docent no catalanoparlant l'obtenció d'un nivell acceptable de coneixement del català, i, per tant, s'incloïa dins un conjunt de mesures de normalització lingüística dels funcionaris.

Sol·licitat l'informe del Departament d'Ensenyament, se'ns indicà que efectivament el Departament no té previstos més programes d'immersió en la llengua catalana per al professorat d'educació primària, perquè considera que han estat satisfetes en els darrers anys les necessitats més prioritàries en aquest camp –s'han format 1265 professors–, i per tant, per als cursos vinents es dóna preferència a les activitats de formació permanent derivades de l'aplicació del nou sistema educatiu.

El Síndic considerà que els arguments exposats pel Departament d'Ensenyament responen a una opció determinada de política educativa, amb la qual es pot estar d'acord o no en termes d'oportunitat, però que des del punt de vista de la valoració que pertoca al Síndic s'ha d'admetre com a legítima en tant que l'ha presa l'òrgan competent, d'acord amb el procediment predeterminat a l'ordenament jurídic i no vulnera els drets dels ciutadans ni els principis generals de l'ordenament.

Queixa núm. 1308/93

Compliment de càrregues testamentàries

El senyor B., en representació de la Reial Acadèmia Catalana de Belles Arts de Sant Jordi, exposà al Síndic que, malgrat les sol·licituds adreçades a l'Ajuntament de Barcelona, aquest no ha complert les dues condicions imposades per la senyora Clarà quan el nomenà hereu.

La primera afecta l'exhibició de les obres del germà de la testadora, l'escultor Josep Clarà, la cessió de les quals se sotmetia a la condició que no fossin dispersades ni exposades separadament.

La segona condició afecta la constitució, per part de l'Ajuntament, de la fundació José y Carmen Clarà, per editar monografies sobre l'escultor i concedir uns premis.

El Síndic sol·licità informació sobre aquesta qüestió a l'Ajuntament de Barcelona, que respongué que l'escultor Clarà, en la seva condició de donant, no havia imposat condicions suspensives o resolutòries, sinó càrregues a l'Ajuntament.

Sobre la primera condició, l'Ajuntament creu que no s'ha produït cap incompliment, ja que no ha dispersat la col·lecció artística ni reproduït obres incomplint les característiques exigides, si bé el projecte és d'adscriure una part de l'obra al Museu Nacional d'Art de Catalunya (MNAC) mitjançant un préstec, i una altra part al Museu d'Olot, on va néixer l'artista, pels motius següents:

– El Museu Clarà, situat en una torre del carrer Calatrava, manca dels mínims de funcionament i té un cost desproporcionat.

– L'obra de Clarà, temàticament i cronològica, encaixa en el projecte museològic del MNAC; mantenir-la en les condicions i l'emplaçament actuals seria contribuir a un buit en el discurs d'aquest.

– El MNAC té infraestructures capaces d'estudiar i difondre molt millor el patrimoni de Clarà que no pas el museu monogràfic.

– D'altra banda, també es vol lligar el nom i l'obra de Clarà a la ciutat de naixement de l'artista, com succeeix amb Dalí i Figueres.

Respecte a la segona condició, l'Ajuntament reconeix no haver creat la fundació que havia d'editar monografies sobre l'escultor i concedir dos premis anyals d'escultura i dibuix. Per l'Ajuntament, el primer objectiu és impossible de portar a terme. Quant al segon, encara no ha considerat l'oportunitat de crear els premis.

Analitzat l'informe, el Síndic considerà que la senyora Clarà instituí hereu l'Ajuntament de Barcelona i alhora li ordenà de constituir una fundació. Es tracta, doncs, d'un mode imposat que l'hereu és obligat a complir. Per tant, sol·licità a l'Ajuntament que indiqués els motius de no haver creat la fundació. Si, com sembla, les causes són econòmiques, el Síndic recordà que, d'acord amb la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, l'acceptació d'herència que comporta una càrrega no és possible si resulta onerosa a l'Ajuntament.

D'altra banda, vist que l'escultor donà part del patrimoni amb la condició de no dispersar la seva obra, el Síndic considera que traslladar-la al MNAC seria incomplir la càrrega imposada.

L'Ajuntament respongué al Síndic que, respecte al possible incompliment de la càrrega de constituir la fundació, calia rebutjar l'existència d'incompliment, perquè hi havia hagut un supòsit d'impossibilitat legal «ab initio» de complir el mode. L'Ajuntament justificà la impossibilitat amb als següents arguments jurídics:

– L'article 34 de la Constitució espanyola reconeix «el dret de fundació per a finalitats d'interès general, d'acord amb la llei». D'altra banda, l'article 9.24 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, declara competència exclusiva de la Generalitat la matèria de Fundacions i associacions de caràcter docent, cultural, artístic, benèfico-assistencial i similars, quan exerceixin principalment llurs funcions a Catalunya». Basant-se en aquest títol competencial, el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 1/1982 de 3 de març de fundacions privades, que a l'art.1 regula la capacitat subjectiva de constituir fundacions de les persones naturals o jurídiques privades que afectin un patrimoni a la realització, sense afany de lucre, de finalitats d'interès general i que exerceixin les seves funcions principalment a Catalunya.

En conseqüència, cap persona jurídico-pública a Catalunya té capacitat legal per constituir fundacions privades a l'empara de la Llei abans esmentada 1/1982.

En tot cas, el trasllat de l'obra de Clarà al MNAC (consorci de dret públic) no implica incompliment del mode testamentari d'acord amb la normativa vigent, més que més si només es transmet la possessió i no la propietat, i els béns continuen afectats a la destinació cultural.

Sobre el trasllat, el Síndic estimà que, segons la normativa que regula els béns dels ens locals a Catalunya, les condicions i modalitats d'afectació permanent tenen una durada màxima de 30 anys i poden deixar de tenir efecte per raons sobrevingudes d'interès públic. Doncs, es pot considerar que, passats aquests 30 anys –l'acceptació tingué lloc el 26 de març de 1966– es pot canviar la destinació cultural d'aquestes obres.

El Síndic considerà, en relació amb la possible constitució municipal d'una fundació privada, que la interpretació de l'Ajuntament no és ajustada a dret, ja que la Llei de Fundacions Privades no impedeix que l'Ajuntament atorgui la carta fundacional, ja que, amb aquest acte, es limita a executar la voluntat fundacional manifestada en el testament.

Finalment el Síndic recomanà a l'Ajuntament la constitució de la fundació. L'Ajuntament no ha donat resposta a aquesta recomanació.

SECCIÓ 8: JUSTÍCIA

I. INTRODUCCIÓ

En l'àrea de Justícia, el Síndic de Greuges ha atès 61 visites, resolt 292 consultes, rebut 182 queixes i iniciat 11 actuacions d'ofici *(vegeu la presentació de l'Informe quant a la classificació d'actuacions)*.

El motiu de queixa més reiterat continua essent la lentitud en la tramitació dels procediments. Això provoca que, quan, finalment, es dicta la resolució judicial, l'efectivitat de la mesura esdevé moltes vegades nul·la.

Aquesta problemàtica ja ha estat estudiada pel Síndic i exposada en anteriors Informes. Així, en l'Informe de l'any 1991 es va posar de manifest la incidència de la lentitud judicial en el dret a la tutela judicial efectiva. En l'Informe de 1993, per aportar solucions a aquest problema, el Síndic féu algunes consideracions sobre l'organització i la possible reforma de l'oficina judicial, la posada en marxa de les quals permetria un millor rendiment dels recursos humans i materials disponibles, amb la conseqüent agilitació en la tramitació dels assumptes.

Enguany, en relació amb aquest tema, el Síndic ha de celebrar que alguns dels canvis proposats hagin estat, així mateix, recomanats pel Consell General del Poder Judicial en sessió plenària del proppassat mes de desembre.

També destaquem les principals reformes introduïdes per la Llei Orgànica 16/1994, de 8 de novembre, que reforma la Llei Orgànica del Poder Judicial. Aquestes mesures tendeixen a solucionar la problemàtica de molts jutjats que, per diferents motius, pateixen amb caràcter més o menys endèmic una acumulació d'assumptes pendents i un considerable retard a resoldre'ls.

D'altra banda, pel que es refereix a les persones que han estat víctimes d'un delicte, en l'Informe de 1993 el Síndic va posar de manifest la necessitat de crear una Oficina de la Víctima, on aquesta es pugui dirigir, en qualsevol moment, per tal de rebre suport en la seva situació i informació sobre el corresponent procediment judicial.

Enguany, mantenint aquella proposta, que ens consta que té en estudi el Departament de Justícia de la Generalitat, el Síndic fa un pas més en l'intent de cercar fórmules que ajudin a restablir els drets de les persones que sofreixen un delicte, i es fa ressò d'un ampli corrent doctrinal, en molts països ja traduït en canvis legislatius, que recomana una resposta diferent del dret penal envers als delictes menors i propugna la conciliació entre la víctima i el delinqüent i la reparació per aquest dels perjudicis causats a aquella, davant la resposta actual i única de càstig, que respecte a aquest tipus de delictes s'ha demostrat ineficaç i estigmatitzador.

Finalment, el Síndic vol recomanar, per raons d'equitat i solidaritat social, l'adhesió de l'Estat espanyol al Conveni Europeu sobre la indemnització a les víctimes de delictes violents, de 24 de novembre de 1983.

Respecte al món penitenciari a Catalunya, el 1994 s'ha completat la visita, iniciada el segon semestre de 1993, a tots els centres penitenciaris del país i en alguns casos –dels quals informem amb detall– s'ha repetit la visita per comprovar, personalment, els canvis efectuats. En la secció 12 d'aquest informe –actuacions d'ofici– s'analitzen les mancances detectades en aquestes visites, com també la mesura en què han estat corregides un temps després. En el mateix apartat d'actuacions d'ofici, es fa un avanç del treball iniciat per actualitzar l'informe extraordinari de 1990, sobre dipòsits municipals de detinguts.

Entre els problemes que les persones privades de llibertat ens han plantejat, el Síndic exposa la seva posició en relació amb els qui que han d'ingressar a la presó per complir condemnes d'entre dos i quatre anys, quan ja s'han rehabilitat i viuen en un entorn familiar i de treball normalitzat.

II. TIPOLOGIA DE LES QUEIXES

Administració de Justícia	– Lentitud – Inexecucions – Jutjats vacants – Manca d'informació – Desacord amb sentències o altres resolucions – Sol·licitud d'assessorament – Presumptes indefensions – Sol·licitud d'indult – Registre civil – Col·legis professionals – Associacions, fundacions i entitats jurídiques i de dret.
Institucions penitenciàries	– Qüestions relatives a classificació penitenciària – Treball penitenciari – Trasllats – Aplicació de l'article 251 del Reglament Penitenciari, classificació inicial en tercer grau.

III. TEMES SELECCIONATS I QUEIXES ILLUSTRATIVES

1. L'Administració de Justícia

Per tal de donar resposta a les queixes que presenten els ciutadans respecte a l'Administració de Justícia, el Síndic, ateses les seves competències, les adreça al Defensor del Poble, el qual, per la seva banda, de conformitat amb la Llei Orgànica que regula aquella Institució, demana informació al Fiscal General de l'Estat o al Consell General del Poder Judicial, segons els casos.

Tanmateix, el Síndic, en determinats supòsits, posa en coneixement del President del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya les queixes que rep. L'experiència d'aquesta col·laboració ens mou a agrair públicament, un cop més, la tasca duta a terme per la Presidència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya amb vista a esmenar els greuges que els ciutadans ens han plantejat respecte a l'Administració de Justícia. També volem aprofitar per assenyalar la inestimable col·laboració prestada pels jutges i secretaris encarregats dels jutjats als quals ens hem adreçat en algun moment.

Les queixes rebudes pel Síndic de Greuges durant aquest any posen de manifest que la lentitud de l'Administració de Justícia continua essent el problema més greu a solucionar.

El ciutadà es desespera quan passa un any i un altre sense obtenir una resolució judicial, i és difícil fer-li entendre que no és que el jutjat hagi oblidat el seu expedient, sinó que aquests terminis poden considerar-se «normals» dins l'actual context de l'Administració de Justícia.

Aquesta situació provoca indefectiblement una imatge molt deficient del sistema judicial i crea un corrent d'opinió majoritàriament negatiu, que en el decurs d'aquest any ha posat de manifest una enquesta elaborada pel Centre d'Investigacions Sociològiques, segons la qual el 61% dels espanyols prefereixen, en cas de conflicte, arribar a un acord extrajudicial, encara que això impliqui cedir, que no pas iniciar un plet.

Aquestes dades i les queixes que presenten els ciutadans a la nostra Institució demostren clarament que, malgrat els esforços legislatiu i de provisió de mitjans materials que s'han fet darrerament per tal d'agilitar l'Administració de Justícia, aquest sistema és encara insuficient; i es que, com ja vam posar de manifest a l'Informe de l'any passat, la reforma d'aquesta Administració no es pot abordar només canviant les lleis processals, sinó, fonamentalment a partir de l'Oficina Judicial, el funcionament de la qual està basat en un model arcaic i que no s'adequa a les necessitats socials actuals.

En el mateix sentit s'ha pronunciat darrerament el Consell General del Poder judicial, que, reunit en sessió plenària el mes de desembre de 1994, aprovà una valoració circumstanciada de les necessitats de l'Administració de Justícia per a l'any 1995. Així, després de distingir entre el que és la funció estrictament jurisdiccional i el que són els mitjans materials i personals que en són el suport, hom reclama un canvi d'estructura i organització de l'Oficina Judicial que signifiqui tant un canvi de la direcció material d'aquesta com la redefinició de les funcions del secretari i de la resta de personal.

Ens remetem, doncs, a l'Informe anterior *(vegeu BOPC núm 203, de 16 de març de 1994, pàgina 13138)*, en el qual ja vam exposar aquestes necessitats, com també el fet que una major descentralització en aquesta matèria permetria assolir millors resultats, donat que la proximitat permet un profund i continuat coneixement de la realitat de cada jutjat.

Mentre no s'aprovin les disposicions legislatives adients per tal de dur a terme aquest canvi, cal reconèixer el pas endavant que ha suposat en aquesta matèria la Llei Orgànica 16/1994, de 8 de novembre, que reforma la Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial.

El legislador, després de reconèixer, a l'exposició de motius, la anormal acumulació d'assumptes en determinats jutjats, que repercuteixen en l'efectivitat de la tutela judicial reconeguda a tothom per l'article 24 de la Constitució, articula un seguit de reformes encaminades a pal·liar aquesta situació.

Destaquem, entre totes, la nova regulació de les mesures d'ajut judicial que podrà acordar el Consell General del Poder Judicial, a proposta de les corresponents Sales de Govern, respecte als jutjats que tinguin un excepcional retard en la resolució dels assumptes.

Aquest alentiment pot haver estat provocat per diversos motius: perquè la plaça de jutge hagi estat vacant durant un temps; perquè hagi augmentat en gran mesura la litigiositat en una determinada població; perquè hagin recaigut en un jutjat assumptes especialment complexos que requereixen, per si sols, més dedicació, etc.

En tots aquest supòsits es podran nomenar jutges o magistrats suplents (llicenciats en dret però que no pertanyen a la carrera judicial) per tal que participin, junt amb el jutge titular, en la tramitació i resolució dels assumptes pendents. També es podran atorgar comissions de servei als jutges o magistrats titulars que ho sol·licitin per tal que puguin servir temporalment en jutjats diferents dels seus propis.

D'altra banda, per evitar que determinats òrgans jurisdiccionals tinguin la plaça de jutge més temps vacant que proveïda, la nova Llei introdueix l'obligatorietat de no canviar de destinació durant un termini de dos o tres anys, segons que hagi estat obtinguda amb caràcter forçós o voluntari.

També considerem molt important el nou tractament que fa la Llei respecte als mitjans tècnics, electrònics, informàtics i telemàtics, autoritzant de servir-se'n per part dels tribunals i reconeixent la validesa i eficàcia dels documents emesos per qualsevol d'aquests mitjans com un document original sempre que compleixi els requisits exigits per les lleis processals.

Creiem que si aquestes reformes s'apliquen d'una forma generalitzada i àgil, els resultats poden ser molt positius i arribar-se a traduir en una Administració de Justícia més adaptada al temps actual i més eficaç.

Tot seguit s'enuncien diversos casos presentats al Síndic i que els mateixos mecanismes de l'Administració de Justícia van permetre de resoldre.

Per acabar aquestes reflexions sobre l'Administració de Justícia, volem fer esment d'una qüestió que hi té relació però la solució de la qual no passa, només, per la pròpia Administració de Justícia.

El Síndic ha de manifestar la seva preocupació davant els comentaris en mitjans de comunicació, val a dir que no sempre procedents de professionals d'aquests mitjans, sobre afers sotmesos a coneixement judicial, que incorren en notables inexactituds imputant a tercers, amb lleugeresa, fets que, fins aleshores no han estat provats i afecten el bon nom d'aquestes persones.

El Síndic tampoc es pot estar de referir-se críticament a reportatges àudio-visuals o gràfics, que exhibeixen persones relacionades amb fets delictius com a imputats, com a familiars d'aquests o fins i tot com a víctimes, sense prendre en consideració, respecte els primers, el seu dret a la presumpció d'innocència el qual, per contrarestar l'impacte de la informació s'hauria de remarcar, i respecte als segons, el seu dret a romandre en l'anonimat tot respectant la seva intimitat. D'altra banda, aquestes informacions, quan es tracta de menors, obliden amb freqüència, l'especial protecció que els infants mereixen segons les normes jurídiques vigents.

Lentitud

Queixa núm. 2098/93

El senyor A. exposa que el seu pare va patir l'any 1988 un accident de circulació, del qual li van quedar importants seqüeles.

Es van iniciar les corresponents diligències penals i després de sis anys encara no s'havia celebrat el judici.

Queixa núm. 2203/93

El senyor M. exposa que l'any 1990 es van iniciar diligències prèvies per un presumpte delicte d'imprudència temerària, a conseqüència del qual va morir el seu fill.

Tres anys després, les diligències van ser trameses a un jutjat del Penal i, després d'haver estat suspès per dues vegades el corresponent judici, el mes de febrer de 1994 (quatre anys després de l'accident), encara no s'havia celebrat.

Queixa núm. 2564/93

La senyora R. exposa que l'any 1982 va patir greus lesions a conseqüència d'un accident de circulació.

Deu anys després (1993) es va dictar sentència on s'establia una indemnització a favor de la senyora R. que, el mes de maig de 1994, encara no l'havia percebuda.

Queixa núm. 655/94

El senyor P. exposa que l'any 1989 va presentar una querella per un presumpte delicte d'estafa.

Finalitzada la instrucció després de tres anys, es va iniciar la tramitació del procediment abreujat al Jutjat Penal.

El mes de juny de 1994, cinc anys després d'interposada la querella, encara no s'havia assenyalat dia per celebrar el judici.

Queixa núm. 684/94

Els veïns d'un immoble exposen que l'any 1987 van presentar una demanda de judici declaratiu de menor quantia.

Cinc anys més tard es va dictar l'acte segons el qual es donava per finalitzada la tramitació i quedava vist per sentència.

Després de dos anys encara no havia estat dictada.

Queixa núm. 1015/94

El senyor B. exposa que l'any 1987 va ser víctima d'un accident de circulació, arran del qual es van iniciar les corresponents diligències judicials.

L'any 1994 restaven pendents d'assenyalament per judici.

Inexecució

Queixa núm. 2311/93

El senyor E. exposa que l'any 1988 va interposar demanda de judici declaratiu de menor quantia davant.

El mes d'abril de l'any 1991 va ser dictada sentència, l'execució de la qual es va demanar el mes de juny de 1991.

L'any 1994 (sis anys després d'interposar la demanda) encara no havia estat executada.

Queixa núm. 83/94

El senyor G. exposa que l'any 1989 va ser dictada sentència per un Jutjat de Districte, en el veredicte de la qual es decretava una indemnització a favor seu.

Interposat recurs d'apel·lació per la part condemnada, va recaure sentència definitiva l'any 1991 que confirmava la primera.

El mes de maig de 1994, sis anys després d'haver succeït els fets, encara no havia cobrat la indemnització que li correspon.