

**ESTUDI SOBRE ELS MECANISMES MUNICIPALS DE GARANTIA DELS DRETS HUMANS,
PREVIST A LA MESURA NÚMERO 9 DEL “PROGRAMA BARCELONA CIUTAT DE DRETS.
ACCIONS DE PREVENCIÓ I GARANTIA DE DRETS DE LA CIUTADANIA I ACCIONS PER
INCLOURE L’ENFOCAMENT DE DRETS HUMANS A LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES”,
APROVAT EL JULIOL DE 2016**

Elaborat per

**Dra. Laura Díez Bueso
Catedràtica acreditada en Dret Constitucional
Professora Titular de Dret Constitucional
Directora del Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l’Administració,
i Filosofia del Dret
Universitat de Barcelona**

A petició de

**Direcció de servei de Drets de Ciutadania i Diversitat
Àrea de Drets de Ciutadania, Participació i Transparencia de l’Ajuntament de
Barcelona**

Lloc i data

Barcelona, 29 de desembre de 2016

ÍNDIX

I. CONTEXT, DELIMITACIÓ DE L'OBJECTE, METODOLOGIA I ESTRUCTURA DE L'ESTUDI

- 1. Context**
- 2. Delimitació de l'objecte**
- 3. Metodologia**
- 4. Estructura de l'estudi**

II. ELS MUNICIPIS COM A GARANTS DELS DRETS DE LES PERSONES

III. ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓ DE LA SÍNDICA MUNICIPAL DE GREUGES DE BARCELONA I PROPOSTES DE MILLORA

- 1. Descripció de la Síndica a la normativa vigent: aspectes rellevants**
- 2. La configuració de la Síndica de Greuges de Barcelona com a institució independent de defensa dels drets dels ciutadans**
- 3. Naturalesa de la funció de defensa dels drets de la Síndica**
- 4. Funcions accesoris a la tasca de defensa de drets**
- 5. Instruments de defensa dels drets: la doble perspectiva de la queixa, les actuacions d'ofici i les inspeccions**
- 6. La mediació de la Síndica com a forma alternativa de resolució de conflictes**
 - 6.1. En què consisteix la mediació?
 - 6.2. Casos en què no procedeix la mediació
 - 6.3. Casos en què és procedent la mediació
 - 6.4. Avantatges de la mediació
 - 6.5. Procediment aplicable a la mediació
 - 6.6. Valoració de l'èxit de la mediació

IV. ANÀLISI DE L'OFICINA PER A LA NO DISCRIMINACIÓ DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA I PROPOSTES DE MILLORA

- 1. Descripció de l'OND a la normativa vigent: aspectes rellevants**
- 2. L'OND com a institució de defensa dels drets: funcions específiques**

3. Funció divulgadora dels drets com a tasca adreçada a la prevenció de les vulneracions

- 3.1. Instruments per conèixer l'eventual vulneració de drets i lideratge d'una xarxa d'institucions de defensa de drets
- 3.2. La prioritització de les polítiques de defensa de drets i els instruments per prevenir vulneracions

4. Tramitació de les queixes dels ciutadans i mediació

- 4.1. Mètode de tramitació de les queixes
- 4.2. Anàlisi del mètode de tramitació de queixes

5. Atenció jurídica

V. ANÀLISI DEL SISTEMA D'INCIDÈNCIES, RECLAMACIONS, QUEIXES I SUGGERIMENTS I PROPOSTES DE MILLORA

- 1. Descripció de l'IRIS a la normativa vigent: aspectes rellevants**
- 2. El sistema d'IRIS com a mecanisme de defensa del drets dels ciutadans**

I.CONTEXT, DELIMITACIÓ DE L'OBJECTE, METODOLOGIA I ESTRUCTURA DE L'ESTUDI

1.CONTEXT

El mes de juliol de 2016 l'Ajuntament de Barcelona va aprovar la Govern "Programa Barcelona Ciutat de Drets. Accions de prevenció i garantia de drets de ciutadania i accions per incloure l'enfocament de drets humans a les polítiques públiques", promoguda per l'Àrea de Drets de Ciutadania, Transparència i Participació.

El Programa Barcelona Ciutat de Drets, a més de superar la visió centrada exclusivament en els drets civils i obrir-la als drets de ciutadania, té un enfocament intercultural i basat en els drets humans com a marc conceptual. El Programa col·loca el respecte, la protecció i la garantia d'aquests drets com el fonament, l'objectiu i l'eina per fer possible un desenvolupament humà sostenible.

L'objectiu general del Programa es la promoció d'un model de ciutat diversa, intercultural i polièdrica on totes les persones tinguin un accés real, efectiu i en condicions d'igualtat als drets humans reconeguts i garantits a la ciutat. Aquest objectiu general es desdobla en dos d'específics: incloure l'enfocament basat en drets humans a les polítiques públiques; i el disseny i la implementació de polítiques de drets humans segons prioritats temàtiques, que giren entorn al discurs de l'odi i a la no discriminació, als drets civils i les llibertats públiques i a la plena ciutadania. Les línies d'actuació del Programa es desdoblen també en dues: les adreçades a la prevenció de vulneracions de drets humans i les que es posen en marxa quan ja s'ha produït la conculcació del dret, és a dir, les dirigides a garantir-lo. Aquestes línies van acompanyades d'accions concretes i, en el marc de les adreçades a la garantia dels drets, s'inclou un "Estudi sobre els mecanismes municipals de garantia".

Concretament, el Programa Barcelona Ciutat de Drets estableix que, per tal de millorar la resposta municipal davant vulneracions de drets humans, ja siguin produïdes per

l'Ajuntament, per particulars, per empreses o per d'altres administracions, cal fer un Estudi de valoració sobre els diferents serveis i finestres que ofereix Barcelona. L'Estudi té com a objectiu la detecció de duplicitats i de mancances i la proposició de millores i canvis per tal de poder establir un vertader sistema de garantia dels drets humans a nivell local.

2.DELIMITACIÓ DE L'OBJECTE

Així doncs, aquest Estudi té com a propòsit realitzar un complet anàlisi dels serveis i finestres municipals a l'abast dels ciutadans un cop s'ha produït presumptament la vulneració d'un dret, entès en sentit ampli. És per això que s'han avaluat les següents institucions:

- La Síndica municipal de Greuges de Barcelona (en endavant, Síndica)
- L'Oficina per a la No Discriminació (en endavant, OND)
- El Sistema d'Incidències, Reclamacions, Queixes i Suggeriments (en endavant, IRIS)

Convé, en primer lloc, deixar constància dels motius que han justificat centrar l'Estudi en aquestes tres institucions i excloure d'altres entitats connectades amb la defensa dels drets.

Més enllà de la reconeguda i àmplia tasca en defensa dels drets duta a terme per aquestes instàncies, la seva feina ha tingut un abast general i no sectorial. Aquesta dada ha estat definitiva per incloure-les en l'Estudi i, al mateix temps, per excloure altres instàncies també dedicades a la defensa dels drets que no tenen una aproximació transversal a la defensa dels mateixos. Concretament, aquest ha estat el motiu de l'exclusió de l'Oficina Municipal d'Informació al Consumidor (en endavant, OMIC) i de l'Oficina Afers Religiosos.

En relació amb l'OMIC, centra la seva activitat en temes de comercialització de béns i/o en la prestació de serveis en qualsevol de les seves etapes, com són la informació, l'oferta, la promoció, la publicitat, la comercialització, la utilització, la venda de béns o subministrament de serveis i les obligacions posteriors. Això significa que concentra la seva tasca en qüestions concretes com són els subministraments d'aigua, gas i llum, la telefonia i accés a internet, els serveis turístics, la restauració, els transports, els prestadors de serveis a la llar, les assegurances, els serveis financers o la compra o reparació de productes.

Pel que fa a l'Oficina d'Afers Religiosos focalitza la seva activitat en la llibertat de consciència i religió i treballa perquè totes les visions de la vida, tant les religioses com les que no ho són, siguin reconegudes i respectades. En aquesta direcció, duu a terme tasques d'assessorament; ajuda a gestionar els assumptes quotidians de les comunitats religioses; ofereix formació sobre les diverses creences; actua com a mediatra en conflictes relacionats amb la religió; i informa sobre els espais i serveis que ofereixen les diferents confessions religioses de la ciutat.

Convé fer una justificació especial sobre el motiu que ha portat a excloure també d'aquest Estudi a la Bústia Ètica i de Bon Govern, atès que les seves funcions sectorials no es troben tant clarament explicitades en la seva configuració. Segons que diu l'article segon de les seves Normes reguladores, aprovades per la Comissió de Govern el 6 d'octubre de 2016, la Bústia Ètica permet que qualsevol persona o servidor públic de l'Ajuntament comuniqui conductes dutes a terme per l'Administració municipal que resultin contràries al Dret o als principis o regles ètiques i de bon govern i administració que determina el marc normatiu vigent, a fi que la gestió municipal es desenvolupi amb un respecte total als valors de qualitat democràtica i de bona administració en un context de millora continua en la qualitat dels serveis públics.

Descrit en aquests termes semblaria que l'abast de la intervenció de la Bústia és genèric i no sectorial, especialment en referir-se a conductes que puguin considerar-se contràries a Dret. També abonaria aquesta tesi el fet que en diverses ocasions l'articulat de les Normes reguladores de 2016 fa referència a altres instàncies garants dels drets

dels ciutadans, com quan l'article 6.2 diu expressament que la creació de la Bústica es realitza sense perjudici de les competències de la Síndica i que tampoc no limita l'actuació de qualsevol organisme o institució creat estatutària o legalment que impacti en la supervisió de l'actuació de l'Administració municipal.

No obstant, si analitzem amb detall el conjunt de l'articulat de les Normes reguladores de la Bústia Ètica es constata que aquesta instància se centra en conductes que puguin connectar-se amb activitats relacionades amb la corrupció en els serveis públics. En primer lloc, es constata la insistència en garantir la confidencialitat de les dades de les persones que es comuniquen amb la Bústia, en articles com el 8.2.b. En segon lloc, es fan reiterades al·lusions a la comprovació dels fets denunciats, en articles com el 8.4. En tercer lloc, la naturalesa de les recomanacions delimita igualment l'objectiu de la Bústia, en establir-se en el seu article 17 que es tracta de tràmits no qualificats no susceptibles de recurs, ja que no declaren de manera definitiva l'existència de responsabilitat ni de vulneració de l'ordenament jurídic, sinó que se centren a millorar la gestió i l'efectivitat de les regles de conducta i constitueixen, si escau, una denúncia d'una eventual responsabilitat disciplinària o penal. En quart lloc, les Normes reguladores prohibeixen formular comunicacions que vulnerin de qualsevol manera els drets fonamentals a l'honor, la imatge i la intimitat personal i familiar de terceres persones o que siguin contràries a la dignitat de la persona. Finalment, es dota d'independència funcional a la Direcció de Serveis d'Anàlisi com a responsable de la gestió de la Bústia, de manera que no pot rebre ordres jeràrquiques que en condicionin la seva actuació. Tots aquests preceptes normatius indiquen que la funció de la Bústia Ètica i de Bon Govern s'adreça a la tutela de l'ús correcte dels recursos públics.

Per acabar amb aquest epígraf de delimitació de l'objecte de l'Estudi cal apuntar el següent. La transversalitat dels drets provoca que, a voltes, l'escrit d'un ciutadà quedi a cavall de la competència de diverses instàncies. També la manca d'un clar coneixement per part dels ciutadans de les institucions de defensa dels drets provoca que aquests no sempre siguin conscients del tràmit que han de donar als seus escrits i utilitzin aleatòriament o alhora les instàncies municipals al seu abast.

Aquestes circumstàncies imposen, amb caràcter general, la necessitat d'interlocució entre totes les instàncies i institucions de defensa dels drets de la ciutat, de manera que hi hagi un traspass fluït dels escrits que no caiguin dins la competència de l'OMIC, l'Oficina d'Afers Religiosos o la Bústia Ètica i de Bon Govern a les institucions pertinents, com poden ser la Síndica, l'OND o l'IRIS. Cal afegir, a més, que com a institució de control de l'Administració municipal la Síndica té la funció de supervisar l'actuació i funcionament de totes aquestes institucions, com de fet dur a terme.

3.METODOLOGIA

La metodologia seguida pel desenvolupament del present Estudi ha seguit els següents criteris.

Per començar, s'ha procedit a la selecció de les institucions i instàncies a tractar, qüestió fonamental tenint en compte la multiplicitat i varietat d'instàncies existents en l'àmbit municipal de Barcelona dedicades de manera directa o indirecta a la defensa dels drets i la no discriminació. Com ha quedat descrit àmpliament en l'epígraf anterior, s'ha avaluat una per una cada instància i s'ha optat per la inclusió d'unes i l'exclusió d'altres en funció dels criteris ja exposats.

Un cop delimitades les institucions i instàncies a avaluar, és a dir, la Síndica, l'OND i l'IRIS, s'ha procedit a un estudi de la seva configuració normativa. Aquesta anàlisi no s'ha centrat en la configuració global de les institucions, sinó en l'estudi de les mateixes des de la perspectiva del seu perfil com a defensores dels drets i de la no discriminació. Per aquest motiu, en els apartats dedicats a aquestes tres institucions es destaquen, només, aquells elements que realment són rellevants pel present Estudi i no es relaten totes les altres qüestions de la normativa que resulten supèrflues a aquest efecte.

Aquest anàlisi qualitatiu de les tres institucions ha tingut en compte també la seva interdependència. Això ha significat que en el moment d'analitzar una institució s'ha

avaluat també la seva possible complementarietat respecte de la resta, de cara a evitar solapaments en la seva actuació i, al mateix temps, d'aconseguir extreure'n el seu màxim rendiment.

Després de l'anàlisi normatiu de caràcter qualitatiu i sistèmic, s'ha procedit a analitzar la feina d'aquestes institucions a partir dels seus informes anuals, plurianuals o monogràfics i de les seves publicacions adreçades a la ciutadania. Aquesta anàlisi ha estat imprescindible per poder complementar el vessant positivista i normatiu de l'Estudi amb la virtualitat del treball diari de les institucions.

Finalment, tota aquesta feina s'ha complementat amb la concertació i desenvolupament d'entrevistes amb els màxims responsables d'aquestes tres institucions. Aquestes entrevistes han estat cabdals per a completar i contrastar els resultats obtinguts amb l'anàlisi de la normativa i la feina desenvolupada per la Síndica, l'OND i l'IRIS, i ha permès acabar de descobrir els solapaments en les seves funcions, proposar millores i plantejar interrelacions.

Concretament, les entrevistes realitzades varen ser les següents:

- el 7 de novembre de 2016, entrevista amb la Directora de l'OND, la Sra. Guadalupe Pulido, i amb la Cap de Departament de Drets de Ciutadania, Àrea de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència de l'Ajuntament de Barcelona, la Sra. Núria Martínez Mozas;
- el 8 de novembre, entrevista amb l'Adjunt a la Síndica, el Sr. Marino Villa, i amb la Cap de Gabinet de la mateixa, la Sra. Natalia González del Pueyo;
- i el 9 de novembre, entrevista amb el Director de l'IRIS, el Sr. Xavier Socastro.

4. ESTRUCTURA

De cara a facilitar la comprensió de la informació i de les propostes de millora, aquest Estudi s'estructura en tres parts, cadascuna corresponent a una de les institucions analitzades. Cada part separa, d'una banda, els aspectes més rellevants de la configuració normativa de la institució i, d'una altra, la feina desenvolupada per la mateixa amb les recomanacions proposades.

II.ELS MUNICIPIS COM A GARANTS DELS DRETS DE LES PERSONES

Les institucions democràtiques tenen com a funció principal la defensa dels interessos generals i, en conseqüència també, la protecció dels drets de les persones. Aquesta funció resulta especialment destacable en el cas dels municipis, per les tasques que normativament tenen assignades i per la proximitat als problemes i situacions concretes dels seus veïns.

Certament, a banda de les competències municipals determinades per la llei, els municipis han d'assumir la responsabilitat de treballar per fer possible que els veïns puguin gaudir a nivell local dels drets i, a més, que aquest gaudi sigui en condicions d'igualtat i no discriminació.

L'aprovació l'any 1948 per part de les Nacions Unides de la Declaració Universal dels Drets Humans va significar una fita essencial pel reconeixement d'aquests drets, doncs fa esment de molts que han de garantir els municipis. No obstant, la seva aplicació efectiva ha anat acompanyada de dificultats indiscutibles, en major o menor grau en funció del municipi concret. Aquesta circumstància es va fer avinent l'any 1998, quan la Regidoria dels Drets Civils de l'Ajuntament de Barcelona va organitzar la I Conferència Europea de Ciutats pels Drets Humans, per celebrar el 50é aniversari de la Declaració Universal. En aquest moment es va constatar que existien nombrosos drets que encara no eren efectius i que els ciutadans tenien moltes dificultats per orientar-se en el laberint dels procediments administratius i jurídics.

En aquesta Conferència es troba l'origen de l'elaboració d'una Carta que recull tot allò que des dels municipis es pot aportar per aconseguir una aplicació efectiva dels drets humans en l'àmbit local. Aquesta Carta s'aprova l'any 2000 a Saint-Denis amb el títol de "Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat", signada inicialment per

70 ciutats europees a les que posteriorment s'hi han anat adherint més fins a superar-se les 400.

En el Preàmbul de la Carta s'expressen diverses idees fonamentals per situar els municipis en la seva funció de defensors dels drets i la no discriminació. En primer lloc, considera la ciutat com un espai de trobada on poden aparèixer totes les discriminacions arrelades a l'atur, a la pobresa i al menyspreu de les diferències culturals; però, igualment, es considera que a la ciutat poden esbossar-se i multiplicar-se pràctiques cíviques i socials de solidaritat. El Preàmbul també sosté que la vida a la ciutat imposa l'obligació de definir millor determinats drets i de reconèixer de nous. Finalment, defensa que és en l'àmbit de la ciutat on els drets poden trobar les condicions per a una democràcia de proximitat, més participativa i solidària, que tingui com a principi la igualtat.

Com es constata, el Preàmbul de la Carta situa al municipi en un lloc de centralitat en la defensa dels drets, tant com a escenari de gaudi dels mateixos com també de dificultat per garantir-los. Al mateix temps, el seu programa és ambiciós respecte del paper que els municipis han de tenir en aquest doble context, com demostra el contingut material de les diferents Parts de la Carta.

A la Part Primera de la Carta s'entén el concepte de ciutat com un espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants, que tenen dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social i ecològica, la qual cosa comporta assumir també deures de solidaritat. Aquesta Part també recull el principi bàsic d'igualtat de drets i no discriminació i de protecció dels col·lectius més vulnerables.

La Segona Part concreta allò que les Administracions locals hauran de garantir per protegir i fer viables els drets civils i polítics dels ciutadans. Així, la Carta explicita com es concreten a la ciutat el dret a la participació política, d'associació, reunió i manifestació i el dret a la informació. Pel que fa a la protecció de la vida privada i familiar val la pena destacar l'especial protecció dels infants com a grup vulnerable.

La Tercera Part aborda els drets econòmics, socials i culturals als quals dedica un bon nombre d'articles, mostra de la connexió existent entre la ciutat i aquests drets i la millora en la qualitat de vida dels veïns en la mesura en què gaudeixen dels mateixos.

En aquest context, val la pena destacar que la Carta explicita que les polítiques socials són part central de les polítiques de protecció dels drets humans i assumeix el compromís d'oposar-se a la comercialització dels serveis personals d'ajuda social i vetllar perquè existeixin uns serveis essencials de qualitat a preus acceptables en altres sectors dels serveis públics. Tot plegat amb un objectiu o compromís de desenvolupar polítiques socials especialment destinades als més desfavorits, com a forma de rebuig a l'exclusió i en la recerca de la dignitat humana i de la igualtat.

Pel que fa als drets econòmics, socials i culturals concrets la Carta recull compromisos pel que fa al dret a l'educació, el treball, l'habitatge, la cultura, la salut, la pacificació del transport i dels sorolls, el lleure i l'esport i la protecció dels consumidors. Convé apuntar que es tracta d'un reconeixement ampli i pioner en la descripció de molts d'aquests drets, com per exemple quan reconeix el dret a participar en la planificació urbanística amb el compromís de cercar un equilibri entre l'hàbitat, els serveis públics, els equipaments, els espais verds i les estructures destinades a usos col·lectius, així com de respectar, rehabilitar i reutilitzar el patrimoni construït i el patrimoni natural, cultural i artístic.

La Quarta Part de la Carta té com objecte els drets relatius al funcionament democràtic de l'Administració local, on s'hi desenvolupen dos principis fonamentals com són el d'eficàcia i el de transparència. En el primer cas, especifica que es tracta de l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats dels usuaris, vetllant per evitar qualsevol discriminació o abús, i s'assumeix el compromís de dotar-se d'instruments d'avaluació. Pel que fa a la transparència s'afirma que els veïns han de poder conèixer els seus drets i obligacions polítiques i administratives mitjançant la publicitat que es fa de les normes municipals, que han de ser comprensibles i actualitzades de forma periòdica; la transparència s'ha d'aplicar als contractes municipals, a la selecció per mèrits dels funcionaris i a l'ús dels fons públics.

Finalment, la Cinquena Part fa referència als mecanismes de garantia dels drets humans de proximitat. S'hi aposta, per exemple, per mecanismes que facilitin l'accés a una justícia de proximitat, sigui mitjançant mecanismes de mediació o de conciliació, sigui a través de jutjats de pau o municipals. Igualment es proposen fórmules de policia de proximitat o de convivència. Es plantegen també mecanismes de prevenció, com mediadors socials o de barri o l'*Ombudsman* municipal, com a institució independent i imparcial. També es proposa la creació d'una comissió ciutadana per avaluar el compliment de la Carta.

Més enllà del valor jurídic que es pugui atorgar a totes les Parts de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets de la Ciutat, és sens dubte un punt de referència central en les institucions locals de defensa dels drets i a les dedicades a evitar la discriminació. En el marc concret de la ciutat de Barcelona una d'elles és la Síndica, a la qual fa expressament la Carta, al costat d'altres institucions que l'Ajuntament ha anat instituint al cap dels anys, com són l'OND i l'IRIS.

A partir d'ara, analitzarem aquestes institucions tal i com s'han configurat en l'ordenament municipal de Barcelona i veure'm el joc que poden oferir a partir del contingut de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets de la Ciutat i del contingut de les altres normes de reconeixement de drets que aquestes institucions tenen com a referència, molt marcadament el Títol Primer de la Constitució Espanyola de 1978 i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

III. ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN DE LA SÍNDICA MUNICIPAL DE GREUGES DE BARCELONA I PROPOSTES DE MILLORA

1. DESCRIPCIÓ DE LA SÍNDICA A LA NORMATIVA VIGENT: ASPECTES RELLEVANTS

En aquest apartat es recullen els aspectes de la normativa reguladora de la Síndica que són rellevants des de la perspectiva del present Estudi. Així doncs i com s'ha avançat, no es tracta d'un repàs de tots els trets que defineixen la figura, sinó només d'aquells que tenen una connexió amb la temàtica tractada en aquest Estudi.

El Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, estableix al seu article 44.1 que, per a fer efectius els drets dels veïns establerts en l'article 43, els titulars poden iniciar els procediments administratius i jurisdiccionals que corresponen per llei i també poden demanar l'actuació del Síndic de Greuges.

Dins l'article 48 de la Llei es reconeix com a òrgan del municipi, juntament a figures com l'Alcalde o la Comissió de Govern, al Síndic municipal de Greuges, si ho acorda el ple per majoria absoluta a proposta d'un grup municipal.

L'article 59 regula aquesta figura determinant que per a poder ésser elegit Síndic s'ha de ser major d'edat i gaudir de la plenitud de drets civils i polítics, a més de tenir la condició política de català. També s'estableix que el Síndic és escollit pel ple de l'Ajuntament per una majoria de tres cinques parts dels seus membres en primera votació i, si no s'assoleix aquesta majoria, en segona votació per majoria absoluta. La durada del càrrec és de cinc anys i la seva funció la de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns, per la qual cosa pot supervisar les activitats de l'Administració municipal. Finalment, aquest precepte determina que el Síndic municipal de Greuges exerceix la seva funció amb independència i objectivitat.

Dins aquest marc normatiu, el plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el Reglament de la Síndica municipal de Greuges de Barcelona en

sessió celebrada el 21 de març de 2003. Aquest Reglament explicita a la seva Exposició de Motius que existeix una clara correlació entre la institució recollida a la Llei Municipal de 2003 i el mecanisme de protecció dels drets dels ciutadans de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat de 2000. En efecte, en el Reglament es recorda que l'Ajuntament de Barcelona va signar la Carta Europea on es contempla entre els seus mecanismes de prevenció la implantació de l'*Ombudsman* municipal, com a institució independent i imparcial que no pot rebre instruccions de cap autoritat o càrrec municipal. A això el Reglament afegeix que la naturalesa d'aquesta figura és pràcticament idèntica a la prevista en la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya ja que en tots dos supòsits la funció principal d'aquest òrgan és la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi.

En aquesta línia, l'articulat del Reglament regulador de la Síndica estableix que té la missió de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans de Barcelona i també de totes aquelles persones que es trobin a la ciutat encara que no en siguin residents, amb independència de la seva nacionalitat, edat i situació legal.

Amb aquesta finalitat la Síndica pot supervisar les activitats de l'administració municipal, la qual cosa suposa que haurà de comptar amb la col·laboració de tots els òrgans municipals, inclosos els organismes autònoms i les societats de capital íntegrament municipal, i de les societats mercantils prestadores de serveis públics municipals on l'Ajuntament tingui una participació superior al 50 per 100 del capital social. En els supòsits de consorcis, mancomunitats, comarques, entitats metropolitanes, societats d'economia mixta amb participació municipal i demés organismes on hi participi l'Ajuntament de Barcelona, els representants d'aquest a les esmentades organitzacions recavaran dels seus òrgans de govern la col·laboració que els hi sigui interessada per la Síndica.

Per dur a terme aquesta tasca de control, la Síndica pot iniciar actuacions d'ofici o tramitar les queixes formulades a petició de part interessada, queixes que no afecten els terminis previstos per a l'exercici d'accions en via administrativa o jurisdiccional, doncs les resolucions de la Síndica no tenen caràcter vinculant com tenen les resolucions

judicials; precisament per aquest motiu, la Síndica no pot investigar les queixes l'objecte de les quals es troba pendent d'una resolució judicial.

La Síndica ha de presentar anualment al Plenari del Consell Municipal un Informe de les seves actuacions i pot presentar també davant el Plenari de la Comissió de Presidència i Hisenda Informes extraordinaris quan ho requereixin la urgència o la importància dels fets que motiven la seva intervenció.

Aquesta regulació reglamentària es va completar amb els Aspectes complementaris de l'organització i funcionament de la Síndica de Greuges de Barcelona, aprovats per la Comissió de Govern en sessió del dia 19 de gener de 2005, que afegeixen algunes qüestions rellevants en relació amb la configuració de la institució. En aquestes normes complementàries s'estipula que els organismes municipals creats per a la defensa dels drets de les persones, dedicats a l'assessorament, mediació i resolució de conflictes amb tercers, continuen amb les seves funcions i queden sotmesos a la supervisió de la Síndica quant a la seva actuació envers les persones interessades. Igualment, és important ressenyar que es mantenen els mecanismes habituals de gestió de queixes i suggeriments que actuen com una primera instància d'accés i comunicació dels ciutadans amb l'estructura municipal, sense perjudici de l'actuació de la Síndica davant la manca d'atenció o de resolució dels problemes.

Pel que fa al seu funcionament, aquestes normes de 2005 estableixen que les decisions de la Síndica adoptaran la forma de comunicació, recomanació o advertiment i no seran objecte de recurs de cap tipus. De la mateixa manera, insisteixen en què aquestes resolucions mai no anul·laran actes o resolucions de l'administració municipal o dels organismes i entitats que depenen de l'Ajuntament, tot i que pot suggerir criteris alternatius per a la seva modificació. És molt rellevant assenyalar en aquest punt que les normes estableixen que la Síndica pot utilitzar fórmules de conciliació o acord per facilitar una resolució ràpida i satisfactòria de les queixes.

En l'àmbit de la tramitació, aquesta normativa complementària estableix que la inadmissió d'una queixa serà notificada a la persona interessada mitjançant escrit

motivats i, quan sigui possible, s'informarà de les vies que es considerin més oportunes per a l'exercici de la seva acció.

En el cas que, com a resultat de l'actuació investigadora, apareguessin indicis racionals de criminalitat, la Síndica ho posarà en coneixement del Ministeri Fiscal. Si de les actuacions s'observen indicis d'infraccions disciplinàries de personal de l'Administració municipal, se'n donarà compte a l'Alcaldia per a l'adopció de les mesures que s'estimin oportunes.

2.LA CONFIGURACIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA COM A INSTITUCIÓ INDEPENDENT DE DEFENSA DELS DRETS DELS CIUTADANS

Atesa la regulació normativa de la Síndica, la primera qüestió que es planteja és si realment ens trobem davant d'una institució que podem catalogar com a defensora independent dels drets dels ciutadans o d'una mera figura de control de l'activitat dels procediments administratius que es substancien a l'Ajuntament de Barcelona.

Començant per l'essencial qüestió de la seva independència, hi ha una sèrie d'aspectes que cal avaluar per constatar-la. Aquests aspectes són la seva forma d'elecció, el termini del seu mandat i la rendició de comptes, així com la declaració formal a la normativa de la seva actuació independent respecte de la resta de poders públics.

Si es duu a terme aquesta anàlisi, pot constatar-se que la institució es configura normativament com a *Ombudsman* independent de la ciutat de Barcelona. En primer lloc, per les majories qualificades que es requereixen pel seu nomenament, que impliquen com a mínim la majoria absoluta dels membres del Ple municipal. En segon lloc, el termini del seu mandat és de cinc anys, desvinculat doncs de la legislatura municipal i del joc partidista que podria produir-se si cada nova legislatura hagués d'elegir-se una nova Síndica. En tercer lloc, el caràcter dels Informes que ha de presentar anualment a l'Ajuntament en cap cas es configuren com una eina de control jurídic o polític de la tasca de la Síndica, sinó com una interlocució entre els poders municipals

per debatre sobre l'estat dels drets a l'administració local. Finalment, són reiterades les al·lusions normatives a què la Síndica desenvolupa la seva actuació amb independència de criteri i sense trobar-se sotmesa a cap directriu.

Abundant en aquesta qüestió, cal apuntar que la forma d'aprovació del pressupost de la Síndica i la manera en què es selecciona el seu personal poden fer més o menys senzill i eficaç el desenvolupament de les seves funcions, però no poden considerar-se condicionants de la seva naturalesa com a institució independent. Si bé sempre és recomanable que en aquests dos aspectes el marge de maniobra de la titular de la institució sigui ampli, el cas contrari no pot interpretar-se com a una degradació de la seva naturalesa independent.

Finalment, cal apuntar que l'*auctoritas* de la persona que desenvolupa el càrrec, així com les seves actuacions concretes en defensa dels ciutadans i la fonamentació de les seves resolucions, també influiran en la percepció de la institució com a independent, però mai no desvirtuaran la seva configuració com a figura imparcial.

Pel que fa ara a la funció de la Síndica, si atenem a les funcions de l'*Ombudsman* existeixen dos models diferents a nivell de Dret comparat. D'acord amb el primer model, l'*Ombudsman* actua com una institució que supervisa l'Administració pública i la protecció dels drets es vista com una tasca secundària, sempre vinculada a la mala administració. D'acord amb el segon model, l'*Ombudsman* juga un paper molt més central en la protecció dels drets.

Quin és el motiu d'aquesta distinció? En una primera fase, l'*Ombudsman* es va expandir des de Suècia cap centre-Europa després de la Segona Guerra Mundial, quan s'estava produint un gran augment de l'Administració com a conseqüència de l'adveniment de l'Estat social. En aquest moment es necessitava a la institució per ajudar a controlar l'activitat d'aquesta creixent Administració. Neix així el primer model d'*Ombudsman*: l'*Ombudsman*-controlador de l'Administració.

Posteriorment, la institució es va expandir cap a altres països amb unes necessitats diferents, que van provocar l'aparició de l'*Ombudsman*-defensor de drets. Les forces responsables del creixement dels *Ombudsman* dels drets humans inclouen la democratització, la internacionalització i els moviments regionals per establir institucions nacionals de drets humans i la recent aprovació dels tractats de drets humans. El primer prototip d'*Ombudsman* defensor dels drets va ser el Proveïdor del Justícia portuguès, que va servir de model de referència al Defensor del Poble espanyol i, a partir d'ell, als Defensors autonòmics i locals creats al nostre país.

Així, durant tot aquest temps les característiques bàsiques de la institució s'han mantingut: el seu caràcter independent, la vinculació de les seves resolucions en base a la seva *auctoritas*, la proximitat al ciutadà i la flexibilitat dels seus procediments. Tanmateix, la funció ha variat quan la figura s'ha recepcionat en els diferents ordenaments jurídics i pot sostenir-se que a l'actualitat existeixen dos models institucionals diferents: el continental (implantat al centre d'Europa) centrat en el control de l'administració; i l'ibèric (península i països llatinoamericans) que no només supervisa l'administració sinó que també defensa els drets dels ciutadans. Així doncs, la Síndica s'inscriu en aquest darrer model d'*Ombudsman* defensor dels drets.

3. NATURALESA DE LA FUNCIÓ DE DEFENSA DELS DRETS DE LA SÍNDICA

A partir de la seva normativa reguladora, la Síndica ha concretat uns criteris de funcionament de l'Oficina, que són rellevants per entendre la naturalesa de la seva funció defensora de drets. En primer lloc, per presentar una queixa s'ha d'haver reclamat abans a l'òrgan o servei municipal implicat i no haver obtingut resposta o obtenir-ne una amb la qual el ciutadà no es consideri satisfet. Aquesta qüestió és rellevant atès que s'ha de donar primer ocasió a l'Administració a esmenar la seva eventual errada i, per tant, la Síndica ha d'actuar com una segona instància un cop s'ha donat la paraula a l'Administració municipal.

En segon lloc, una vegada rebuda la queixa, la Síndica envia un justificant de recepció a la persona remitent i la informa de si la queixa s'ha admès a tràmit o no. Si la queixa no s'admet a tràmit, s'informa per escrit a la persona interessada i se li suggereixen, si és possible, altres vies perquè intenti solucionar el problema. L'admissió a tràmit significa que la Síndica, després d'haver estudiat el cas i la documentació aportada, decideix tramitar la reclamació davant l'Ajuntament per aclarir les causes del problema o els possibles errors ocorreguts.

En el procés d'investigació, la Síndica demana informe o còpia de l'expedient municipal i el supervisa; també pot demanar informació a altres serveis públics i privats per tal d'aplegar tota la informació rellevant per poder decidir sobre la queixa amb ple coneixement de les circumstàncies concurrents i de la legislació aplicable al cas. Finalment i si escau, la Síndica pot recomanar, recordar o suggerir fórmules per solucionar el problema.

Vistos els criteris de funcionament de la Síndica, queda clar que la supervisió que duu a terme com a defensora dels drets i el control que desenvolupen els jutges tenen diferents notòries. A més, a banda del divers *modus operandi* d'uns i altres, també la naturalesa del control és diferent. En primer lloc, la legitimació per adreçar-se a la institució és molt més àmplia que per accedir a la jurisdicció. Aquesta diferència es deu a que la persona que presenta la queixa a la Síndica pot no tenir un estricte interès legítim en el cas, motiu pel qual la mateixa queixa seria inadmesa per un jutge per manca de legitimació.

En segon lloc, la supervisió que realitza la Síndica és sistemàtica doncs no es redueix, com en el cas dels jutges, a les queixes que li presenten els ciutadans, sinó que pot controlar qualsevol aspecte de l'actuació administrativa que consideri inadequat. Precisament per això, la Síndica disposa d'instruments per dur a terme la seva tasca com els expedients d'ofici, les inspeccions o els informes monogràfics.

En tercer lloc, a diferència de les sentències judicials les resolucions de la Síndica no són d'obligat compliment. Lluny de constituir això un inconvenient, aquesta és una de les

principals virtuts de la institució, doncs si les resolucions fossin vinculants com les de la jurisdicció només podrien emetre's resolucions basades en la legalitat i no en l'equitat.

Certament, el cànon per resoldre les queixes que té la Síndica és més ampli que el del jutge: en tant que aquest només pot aplicar la lletra de la llei (resolucions de legalitat), la Síndica també pot disposar d'altres paràmetres per resoldre en base a l'equitat, com són els principis d'una bona administració. Això significa que el paràmetre per resoldre els casos, és a dir, els criteris per resoldre els assumptes, són diferents: en el cas del jutge el seu únic paràmetre és la llei; en el cas de la Síndica, a més de la llei, pot utilitzar com a criteri per resoldre una queixa els principis de bona conducta administrativa.

Malgrat a l'actualitat s'utilitzen abastament, els principis de la bona administració són una creació moderna que s'ha formalitzat darrerament. En l'ordenament català es reconeixen plenament a l'Estatut d'Autonomia de 2006. Concretament, l'article 71 EAC recull els "Principis d'actuació de l'Administració", entre els quals destaquen actuar d'acord amb els principis de coordinació i transversalitat; fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió; i els principis de desconcentració i descentralització. També l'article 30 EAC fa referència als drets d'accés als serveis públics i a una bona administració, entre els quals destaca que l'actuació dels poders públics ha de ser proporcionada a les finalitats que la justifiquin.

Tenint en compte aquestes dues referències normatives, ¿quins són els principis bàsics de la bona administració que fonamenten les resolucions d'equitat de la Síndica?

En primer lloc, la simplicitat, la informació i la transparència, que inclouen el dret a ser escoltat i a tenir un interlocutor únic; el dret a obtenir notificacions i que aquestes siguin motivades, clares i senzilles; el dret a ser orientat i informat sobre els tràmits, terminis i criteris de resolució dels procediments; i el dret a un accés fàcil a la informació, a la formulació de queixes i suggeriments o a la denúncia per tractes inadequats o desatenció.

En segon lloc, la bona administració suposa el dret a rebre una atenció adequada, que inclou el dret a ser atès amb cortesia, diligència i confidencialitat; l'extensió en l'horari d'atenció al públic; o evitar desplaçaments excessius.

Finalment, els principis d'una bona administració impliquen el dret de participar en els serveis públics, que suposa que l'Administració ha de promoure la participació més enllà dels drets legals de participació en el procediment ja reconeguts, per exemple, consultant als ciutadans sobre el grau de satisfacció dels serveis que rep per part de l'Administració pública.

4.FUNCIONS ACCESORIAS A LA TASCA DE DEFENSA DE DRETS

Fins aquí hem analitzat la funció principal de la Síndica com a defensora dels drets dels ciutadans. Al costat d'aquesta funció principal, la Síndica també desenvolupa altres dues funcions accessòries lligades a la principal: la funció d'informació i la funció de promoció de modificacions en l'ordenament jurídic.

Quan ens referim a la funció informadora de la Síndica ens referim a la seva tasca d'oferir informació sobre el funcionament de l'Administració i sobre el nivell de protecció dels drets dels ciutadans. Aquesta funció informadora s'ha ofert tant als ciutadans com als poders públics.

En relació amb la informació oferta als ciutadans, ja s'ha indicat que la Síndica els informa sobre els seus drets fins i tot quan la seva reclamació queda fora de la seva competència. En aquests casos, la Síndica informa al ciutadà sobre les instàncies a les quals pot acudir. La quantitat d'informació donada depèn de cada cas i dels recursos humans disponibles per a l'Oficina, doncs aquesta funció d'informació al ciutadà requereix invertir molts recursos de la institució.

En relació amb els ciutadans, aquesta funció d'informació també s'ha portat a terme a través comunicacions a la premsa, la ràdio i la televisió en un intent de fer que el contingut de certes lleis siguin més conegudes.

Quant als poders públics, les troballes de la Síndica sobre la situació de l'Administració i la protecció dels drets dels ciutadans són d'especial interès, ja que els ajuda a desenvolupar la seva activitat. En general, aquesta informació es transmet a través dels Informes anuals i extraordinaris de la Síndica.

La segona funció accessòria a la principal és la de promoure modificacions en l'ordenament jurídic relatives al funcionament de l'Administració o als drets dels ciutadans. Aquesta funció ha estat desenvolupada de forma constant per la Síndica, per exemple, en la Decisió de novembre de 2014 sobre el nou Reglament d'habitatges d'emergència social; la proposta d'octubre de 2013 de regulació d'accés a la zona monumental del Parc Güell; o la proposta d'octubre de 2012 de modificació de l'Ordenança de Mesures per Fomentar i Garantir la Convivència Ciutadana.

Aquesta funció ha inclòs la proposta de modificació de la normativa existent o la promoció de noves regulacions quan no hi ha normes vigents. A través d'aquestes propostes la Síndica contribueix considerablement a la clarificació i el desenvolupament dels principis del procediment administratiu i de la comprensió dels drets.

No obstant, la funció de promoció normativa també suposa certs riscos. En primer lloc, l'opció per aprovar una nova norma o la determinació del seu contingut sol implicar que la Síndica adopta una posició a favor o en contra de les opcions dels partits polítics.

En segon lloc, pot ser difícil la situació en què després d'haver avalat l'aprovació o modificació d'una norma la Síndica detecta deficiències en la mateixa que es veu obligada a criticar; això suposa que aquesta institució pot ser criticada per no haver identificat prèviament el problema en l'esborrany del projecte de normativa o de reforma.

5. INSTRUMENTS DE DEFENSA DELS DRETS: LA DOBLE PERSPECTIVA DE LA QUEIXA, LES ACTUACIONS D'OFICI I LES INSPECCIONS

La Síndica utilitza diferents instruments per dur a terme la seva funció de defensa de drets i les funcions accessòries d'informació i promoció normativa. El primer d'ells es tenir en compte la doble naturalesa de les queixes, doncs la institució centra la seva activitat en la solució dels problemes subjacents a cada queixa.

El principal interès d'una queixa no és només conèixer la situació específica d'un ciutadà davant l'Administració, sinó saber si darrere de la denúncia hi ha una acció administrativa incorrecta que afecta, no només al ciutadà que presenta la reclamació, sinó a un grup de ciutadans. La solució d'aquest problema general evitarà futures irregularitats administratives.

En definitiva, es tracta de què la Síndica tingui sempre present, com ho fa, el doble vessant de les queixes ciutadanes que tramita. En la major part de les ocasions, aquestes plantegen d'una manera directa un problema concret i subjectiu del ciutadà queixós, però amaguen alhora un problema general o estructural que és el que s'ha de procurar resoldre per part de la institució. Només mirant el problema global que es troba en les queixes ciutadanes la Síndica desenvoluparà adequadament la seva funció de defensa dels drets dels ciutadans.

Com a conseqüència, quan la Síndica resol una queixa concreta i emet una recomanació aquesta té una doble funció. Per un costat, la recomanació és vàlida pel cas concret doncs permet resoldre el problema del ciutadà que ha interposat la queixa. Per un altra, aquesta mateixa recomanació serveix també per evitar que el problema es reproduïxi en un futur i, si no és el cas, per recordar a l'Administració que ha d'implementar-la si el problema torna a plantejar-se. Aquesta activitat de la Síndica aconseguirà una millora a mig termini del funcionament de l'Administració (especialment dels seus defectes més freqüentment repetits o més greus) i la millora de la situació i garantia dels drets dels ciutadans (especialment els dels més vulnerables).

Com ja s'ha avançat, la Síndica té sempre present aquesta doble perspectiva de la queixa, com mostren Decisions com la presa l'octubre de 2016 sobre el tractament dels menors d'edat estrangers indocumentats no acompanyats d'adults: després de rebre diverses reclamacions relatives a casos concrets, va procedir a un estudi general del problema i a la proposta d'una solució global sobre la situació d'aquests menors.

El segon instrument per desenvolupar les funcions institucionals és promoure iniciatives d'ofici, per a les quals la Síndica està especialment indicada per dos motius. En primer lloc, perquè es troba en una posició immillorable per conèixer de primera mà els problemes endèmics que afecten l'Administració i els ciutadans; en segon lloc, perquè aquestes actuacions permeten abordar els assumptes de forma sistemàtica i completa i proposar solucions globals.

Les actuacions d'ofici poden obrir-se en un nombre molt variat de situacions però són especialment útils en els següents casos: quan la matèria sigui d'especial rellevància des del punt de vista de l'activitat administrativa o la situació dels drets; per l'elevat nombre de ciutadans afectats; o per tractar-se de temes que afecten a grups que habitualment no s'acosten a la Síndica per presentar les seves queixes.

No obstant això, a partir d'aquests criteris orientatius, la Síndica ha d'aplicar un cert *self-restraint* valorant els riscos que per a la institució pot significar obrir actuacions d'ofici en relació amb certs assumptes, especialment els mediàtics o els de gran calat polític. Aquest *self-restraint* s'ha d'aplicar especialment quan l'actuació no reporti un benefici clar pel ciutadà o per l'interès públic en general, per tal d'evitar la pèrdua de la força de les actuacions d'ofici i, en última instància, el desgast de l'*auctoritas* de la Síndica.

Les actuacions d'ofici de la Síndica han estat nombroses i mostren un bon ús de les mateixes quant els criteris d'obertura esmentats i el *self-restraint* necessari. Poden posar-se multitud d'exemples, com les actuacions obertes relatives al frau en el transport públic col·lectiu a Barcelona (setembre de 2014); a l'edat límit d'accés al Cos

de la Guardia Urbana (maig de 2012); o la referent al projecte d'augmentar la tarifa del servei del Bicing (gener del 2012).

El tercer i últim instrument per desenvolupar les funcions de la Síndica són les inspeccions, que poden cobrir un ampli espectre d'instal·lacions sobre les que l'Administració municipal disposi de competències. En relació amb aquestes inspeccions la Síndica pot fer consideracions sobre circumstàncies molt diverses relacionades amb l'organització o amb el funcionament de les instal·lacions.

Malgrat no es tracta pròpiament d'inspeccions, la Síndica ha dut a terme des de 2014 un Programa de visites als barris de Barcelona per constatar la seva realitat quotidiana. Un exemple clar d'aquest tipus d'intervencions va ser la realitzada el 27 de setembre de 2016 al barri del Poblenou en relació amb la massificació turística que pateix, que va donar lloc a una resolució en aquesta matèria. Un altre exemple va ser la visita al barri de la Vila Olímpica, en relació amb temes més generals relatius a qüestions com l'enllumenat públic, les persones sense llar, els equipaments públics o la presència de la Guardia Urbana en la zona d'oci del port.

6.LA MEDIACIÓ DE LA SÍNDICA COM A FORMA ALTERNATIVA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES

Amb caràcter general, la Síndica ha dut a terme totes les funcions que ha de desenvolupar com a *Ombudsman* de la ciutat de Barcelona. Tanmateix, la pròpia titular de la institució va reconèixer en la seva presa de possessió del seu segon mandat que ha de potenciar l'ús de la mediació d'ara en endavant, si els recursos de la institució ho permeten. Certament, aquest és un repte institucional que mereix una atenció especial, motiu pel qual se li dedica aquest apartat.

Per què la Síndica està en bones condicions per erigir-se com a mediadora? En primer lloc, per la seva configuració com a pont entre l'Administració i el ciutadà. Certament,

es tracta d'una instància d'acostament, no només de la institució cap al ciutadà, sinó de la pròpia Administració controlada cap al ciutadà.

D'altra banda, perquè la Síndica coneix de primera mà quina és la realitat social del municipi, doncs té un contacte permanent amb institucions i associacions que es dediquen a la defensa dels drets. D'altra banda, també es tracta d'una institució que coneix de primera mà quins són els engranatges administratius que a vegades permeten la resolució dels conflictes.

En tercer lloc, la Síndica és una institució que gaudeix de prestigi davant els poders públics i davant la pròpia ciutadania, la qual cosa permet que Administració i ciutadà acceptin a aquesta institució com a medidora, com a instància que liderarà el procés o, com a mínim, com un dels protagonistes.

En quart lloc, la Síndica és una institució independent i aquesta circumstància és fonamental: si es vol aconseguir un bon procés de mediació, cap de les dues parts pot considerar que la institució està a favor de l'Administració o que es decanta pel ciutadà. La Síndica és defensora de la ciutadania però també de la legalitat i de la democràcia, la qual cosa implica que de vegades ha de concedir la raó a l'Administració.

Finalment, la Síndica disposa d'una forma de funcionament informal que permet, d'alguna manera, crear un espai de diàleg per poder arribar a la resolució del conflicte a través d'un acord de mediació.

6.1. En què consisteix la mediació que pot dur a terme la Síndica?

La mediació és un procés per a la resolució de conflictes que permet a les parts implicades, és a dir, a la ciutadania i a l'Administració, comunicar-se entre sí perquè expressin els seus punts de vista, els seus arguments, els seus interessos i, d'aquesta forma eventualment, puguin arribar a un acord que sigui mútuament consentit. En aquest procés hi participa un tercer, la Síndica, que és un tercer imparcial que actua com

a facilitador per aconseguir aquest acord i que, a més, vetlla perquè hi hagi un funcionament legítim de la mediació. En definitiva, no es pot considerar mediació qualsevol reunió o qualsevol acord, sinó que ha d'existir un procés previ per considerar que efectivament s'està davant d'un procés de mediació.

Els principis del procés que són imprescindibles per poder considerar que es tracta d'una veritable mediació són els següents. Respecte del mediador, els principis bàsics són la imparcialitat, la independència i l'equitat comunicativa, és a dir, posar en un mateix pla a ciutadà i Administració.

Respecte de les parts, els principis fonamentals són la voluntarietat, la igualtat de les parts i la llibertat del ciutadà i de l'Administració en el procés.

I, respecte del propi procés, s'ha de respectar el principi de confidencialitat. Això és fonamental sobretot des de la perspectiva de l'Administració, ja que moltes vegades els funcionaris tenen cert recel a aquests processos per allò que pugui transcendir.

6.2. Casos en què no procedeix la mediació

Que la Síndica estigui en una posició excepcional per mediar i que concorrin els principis per poder dur a terme una mediació no vol dir que sempre s'hagi de produir. En primer lloc, per una qüestió material. La mediació implica una gran inversió de mitjans tant personals com econòmics com de temps, i això implica que una institució relativament petita ha de mesurar acuradament si està capacitada per dur a terme determinades mediacions.

En segon lloc, no sempre és possible la mediació, no perquè no hi hagi la predisposició i els mitjans per dur-la a terme, sinó perquè, per exemple, no hi ha una voluntat real de les parts, ja siguin els ciutadans o l'Administració. A voltes, els ciutadans s'acosten a la institució com a última instància, quan consideren que no hi ha manera que

l'Administració resolgui a favor seu i intenten "utilitzar" la Síndica com a seguidora, no com a medidora.

Hi ha altres supòsits en què hi ha una impossibilitat en l'equitat o en la paritat entre les parts. Es tracta de casos en què hi ha un gran desequilibri entre la potència que té l'administració i el pes que tenen els ciutadans. En aquests casos, tampoc s'ha d'iniciar la mediació per manca d'aquest equilibri entre les parts implicades.

Tampoc s'ha d'intentar començar mediacions quan les parts tenen una millor alternativa a l'acord, molt clarament quan els tribunals de justícia són la seu més convenient per a la resolució dels seus conflictes.

Finalment, tampoc no quep la mediació quan les parts, fonamentalment els ciutadans que s'apropen a la Síndica, no tenen unes capacitats mínimes per intervenir perquè són, per exemple, poc representatius dels interessos que volen defensar.

6.3. Casos en què és procedent la mediació

Descartats els casos en què no convé la mediació, la Síndica ha de plantejar-se seriosament organitzar tot un procés medidor en quatre supòsits.

El primer grup de casos plausible d'ésser sotmès a mediació sorgirà de l'anàlisi de la normativa aplicable. Hi ha vegades on la normativa no és clara, per exemple, quan no fa evident quina és la solució unívoca que s'ha de donar a un cas; això provoca situacions d'inseguretat jurídica que aboquen a la mediació. Altres vegades, la normativa és clara però no resol definitivament el conflicte i provoca disfuncions que periòdicament arriben a la institució, circumstància que es dona habitualment en normatives obsoletes; en aquests supòsits cal generalment la mediació, paral·lelament a la funció de promoció de modificacions en l'ordenament. Altres vegades hi ha una excessiva rigidesa administrativa en la interpretació de la normativa i, per tant, el ciutadà es veu impotent davant d'una Administració que és summament estricta en l'aplicació de la llei; també

aquí convé la mediació per flexibilitzar la posició municipal. Altres cops, la norma provoca situacions injustes però poden desprendre's interpretacions més favorables al ciutadà; la mediació serveix per defensar aquestes interpretacions i evitar resultats injustos. Finalment, en molt bona part dels casos en què la normativa preveu una potestat discrecional de l'Administració la Síndica estarà indicada per dur a terme la funció mediatora, una funció d'acostament entre les dues parts per trobar la millor opció d'acord amb l'interès general.

Un segon bloc de casos on és convenient la intervenció mediatora de la Síndica el constitueixen aquells on hi ha més d'una instància municipal implicada. La debilitat dels sistemes de coordinació administrativa i la falta de comunicació dins la mateixa Administració fan que el ciutadà surti a voltes perjudicat per una manca d'acord dins de la pròpia Administració municipal. En aquests supòsits, també convé la mediació de la Síndica.

Un tercer bloc de casos on convé igualment la mediació és quan una de les parts ho sol·licita i l'altra l'accepta, doncs no és excepcional que la pròpia Administració municipal sol·liciti la mediació, per exemple, quan no sap com donar sortida a un assumpte o quan té un conflicte enquistat amb un conjunt de ciutadans. Altres vegades serà la Síndica qui haurà d'oferir la mediació, quan analitzi un cas i vegi que per part de l'Administració i per part dels ciutadans hi ha una certa predisposició al diàleg i es compleixen els requisits que fan oportuna la mediació.

Un quart bloc de casos on és adequada la intervenció mediatora ve determinat per la resolució habitual de determinats problemes, per exemple, quan la resposta de l'Administració és molt lenta en algunes matèries o àrees. En aquests supòsits en què l'Administració municipal actua de forma excessivament lenta i, per tant, no resol adequadament el cas, la Síndica ha d'intervenir com a mediatora, o quan hi ha supòsits en què l'Administració resol però no soluciona el conflicte.

Finalment, el darrer bloc de casos on és oportuna la mediació ve determinat per la rellevància del cas, doncs la transcendència de la problemàtica concreta també és un element decisiu per mediar.

En tots aquests casos la Síndica està especialment indicada per a la mediació, oferint la seva neutralitat i també la sensibilitat per les bones pràctiques administratives, i aprofitant l'experiència que té la institució per identificar l'interès legítim de les parts, determinant quins són els fets acceptables i també apuntant quins són els temes essencials en el debat.

6.4. Avantatges de la mediació

Més enllà dels avantatges que implica la resolució del cas concret, és molt important que els veïns, les associacions o els ciutadans surtin satisfets de les reunions i dels acords i que també ho faci la pròpia Administració, doncs això augmentarà l'*auctoritas* de la Síndica.

Però més enllà del cas concret, també a nivell general la mediació té altres importants avantatges. Per començar, la mediació fa que la ciutadania se senti protagonista en la resolució dels seus conflictes amb l'Administració municipal. Tradicionalment, en el nostre país hi ha hagut una visió de l'Administració com un aparell omnipresent i omnipotent que decideix sobre el ciutadà i aquests processos mediadors permeten capgirar la situació, fent que aquest se senti protagonista en la presa de decisions que l'afecten directament. Els processos mediadors promouen la resolució dels conflictes mitjançant el diàleg entre ciutadania i poders públics.

D'altra banda, la mediació és un procés que es basa en la corresponsabilitat entre els ciutadans i l'Administració municipal: a voltes el ciutadà té la sensació de que l'Administració ha de resoldre qualsevol problema i que pot fer-li qualsevol requeriment. Els processos de mediació fan que el ciutadà comprovi les dificultats amb què moltes vegades es troba la pròpia Administració per dur a terme les seves finalitats

i el fa co-responsable de les mateixes. En aquest sentit, la mediació promou de nou un canvi cultural: passar del litigi al diàleg.

També aquestes actuacions mediadores prevenen determinats conflictes, és a dir, conflictes recurrents que es plantegen una i altra vegada davant la Síndica. Una actuació mediatora pot fer que la solució al conflicte sigui definitiva, per exemple, que l'Administració municipal canviï la seva visió d'abordar un tema i no sorgeixin nous conflictes relacionats amb la mateixa matèria.

A més, les solucions a les quals s'arriba en els processos mediadors són molt més sostenibles, és a dir, hi ha molta més garantia d'èxit i de compliment del que s'ha pactat, perquè les dues parts coincideixen en què el conveni al qual s'ha arribat és el més satisfactori per a les dues parts

Finalment, el darrer avantatge de la mediació és que, en general, és un procés molt més ràpid de consecució d'acords, sobre tot si es compara amb els terminis del procediment administratiu comú i del procés judicial.

6.5. Procediment aplicable a la mediació

La mediació de la Síndica s'ha de dur a terme a través de reunions amb les parts, conjuntament o per separat. Malgrat són convenients les reunions a tres bandes, hi ha vegades en què és més oportú convocar sessions separades i, posteriorment, fer una reunió tripartita.

Aquestes reunions tenen com a objectiu fer avinent a les parts que la seva posició no és necessàriament la correcta, sinó que hi ha uns interessos dels quals han de prescindir. A més, les discussions a les reunions han d'orientar-se cap al futur, doncs moltes vegades les parts tenen tendència a recriminar-se tot allò què ha passat durant el procés previ.

Un altre element clau en el procediment mediador és la flexibilitat i la creativitat, tant difícil d'aconseguir especialment en les burocràcies administratives.

Finalment, en el procés cal insistir en la promoció del diàleg i en la participació en totes les decisions que es prenen.

Partint d'aquests principis generals, poden distingir-se cinc fases en el procediment mediador.

La primera és instruir a les parts sobre el que significa la mediació. Això suposa que s'ha d'informar en les primeres reunions que es duen a terme sobre qui és la Síndica i sobre quines són les normes del procés per a què, des de l'inici, les parts siguin conscients de què és el que estan acceptant.

En una segona fase convé realitzar una sessió de preguntes i de clarificació d'interessos, perquè les parts puguin exposar d'una manera relaxada quina és la situació des del seu punt de vista. Una vegada que s'han exposat aquestes posicions de les parts, s'elabora una agenda.

En la tercera fase ja es plantegen una sèrie d'opcions de futur per solucionar el cas. És important que aquestes opcions siguin viables.

Finalment, l'última fase pot dir-se que és l'acord entre les parts, que ha de ser per escrit. Aquest acord ha de tenir unes característiques fonamentals per a què sigui una decisió ferma: ha de ser un acord equilibrat entre les parts; un acord clar, és a dir, sense problemes en la interpretació dels seus termes que pugui provocar la reobertura del procés mediador; ha de ser un acord realista, és a dir, no s'ha de pressionar a les parts per a què subscriuïn extrems que després no estan disposades a complir; i ha de consistir en un acord concret i avaluable, en el sentit que sigui possible un seguiment per saber si efectivament s'ha pogut executar.

Quina ha de ser la posició de la Síndica en totes aquestes fases? Doncs, en primer lloc, la de controladora del procés, doncs és qui ha de portar les regnes del mateix, tant en relació amb la seva seqüència com amb el temps i l'espai. En segon lloc, és la responsable d'equilibrar permanentment el poder de les parts, sempre pendent que es mantingui l'equilibri entre ciutadà i Administració. En tercer lloc, la posició de la Síndica ha de ser imparcial, la qual cosa no suposa que no pugui proposar solucions. Finalment, és l'encarregada de confirmar la viabilitat del procés.

6.6. Valoració de l'èxit de la mediació

Quins elements s'han d'avaluar per comprovar que hi ha hagut èxit en la intervenció mediadora de la Síndica? Fonamentalment cal fer cinc preguntes després d'haver conclòs el procés mediador i d'haver fet el corresponent seguiment.

La primera pregunta és evident: s'ha resolt el problema? És a dir, ¿s'ha arribat a un acord o ha hagut de deixar-se el procés mediador a mitges, perquè una de les parts ha desistit o perquè no s'ha aconseguit l'objectiu d'acostar les posicions?

La segona pregunta és quant de temps s'ha trigat en arribar a l'acord. Això és important, perquè a voltes existeixen conflictes que s'allarguen excessivament en el temps i arriba un moment en què la Síndica ha de considerar que no convé continuar el procés.

La tercera pregunta és com s'acaba complint l'acord, és a dir, si es compleixen els punts concrets, clars, concisos i equilibrats del conveni.

La quarta pregunta és quant de temps triga a complir-se l'acord. Hi ha vegades en què serà fàcil o relativament senzill arribar a un acord, però posteriorment l'Administració trigarà massa en complir-lo. En aquests casos, tampoc no pot considerar-se una mediació reeixida.

I, finalment, la pregunta clau: ¿torna a plantejar-se el mateix conflicte? Si torna a plantejar-se, encara que no sigui amb les mateixes parts sinó amb d'altres, tampoc no s'ha tingut èxit en la mediació. Reprenent una idea recurrent, la Síndica ha de resoldre el cas concret del ciutadà però, per sobre de tot, treballa per a què els problemes no tornin a reproduir-se en el futur.

I.ANÀLISI DE L'OFICINA PER A LA NO DISCRIMINACIÓ DE L'ADJUNTAMENT DE BARCELONA I PROPOSTES DE MILLORA

1.DESCRIPCIÓ DE L'OND A LA NORMATIVA VIGENT: ASPECTES RELLEVANTS

L'OND es crea per Resolució de l'Alcaldia de 19 de febrer de 1999, d'acord amb un Projecte que la pròpia Resolució adjuntava. El contingut d'aquest Projecte és l'única referència normativa de què disposa l'Oficina i estipula, bàsicament, el següent.

L'OND neix com a servei municipal d'orientació per a la defensa dels drets de les persones, amb especial atenció als col·lectius discriminats per raó de gènere (sexu i orientació sexual); pertinença cultural (immigració i minories culturals); salut física i mental (disminucions, malalties cròniques sida/VHI i addiccions); i edat (infància i gent gran).

Respecte de la seva funció general, l'Oficina es constitueix com a punt de recepció, anàlisi i canalització de les queixes per tracte discriminatori, sigui quina sigui la seva naturalesa. A partir d'aquestes reclamacions, l'OND haurà de determinar si els fets que es denuncien poden constituir una vulneració dels drets dels ciutadans i cercar, si és possible, una solució adequada per a totes les parts implicades.

Concretament, la Resolució estableix que les funcions específiques de l'OND són tres: la divulgació, la mediació i l'assessorament jurídic.

La primera funció concreta de l'Oficina és informar, formar i sensibilitzar sobre tot allò que faci referència a la igualtat de drets i també identificar i prevenir diferents àmbits de discriminació. Des de la perspectiva de la informació, és tasca de l'OND facilitar informació útil als seus usuaris sobre les entitats per a la defensa dels drets civils existents a Barcelona; sobre els serveis per a la protecció dels drets humans; sobre les activitats i els actes que s'organitzen a la ciutat en defensa i promoció dels drets de les persones; sobre els tràmits i gestions més habituals per accedir a la igualtat de drets; i

sobre qualsevol altra dada referent a una possible vulneració dels drets humans. Des de la perspectiva de la prevenció, és tasca de l'Oficina exercir una funció preventiva d'actituds discriminatòries en coordinació amb altres entitats i, en aquest marc, actuar com a observatori de la ciutat per a la identificació i prevenció dels diferents àmbits de discriminació; proposar l'edició de materials d'estudi, informació i sensibilització al voltant dels drets humans; derivar i fer el seguiment dels casos que siguin competència d'altres serveis de l'Ajuntament de Barcelona o d'altres Administracions; i coordinar-se i col·laborar amb les entitats del teixit associatiu relacionades amb la defensa dels drets.

La segona funció específica de l'OND és exercir la funció medidora en les queixes per discriminació. En aquest sentit, un cop es determina la naturalesa del conflicte, l'Oficina pot proposar si ho considera oportú una solució alternativa més ràpida i fàcil que l'estrictament judicial: la mediació. Segons la Resolució de 1999, l'OND pot exercir aquesta funció medidora o altres formes de resolució alternativa de conflictes entre les persones o entitats que creguin que han estat discriminades per particulars, empreses o institucions. Aquesta acció medidora es defineix com un procediment senzill per intentar resoldre els conflictes sense necessitat de recórrer als tribunals de justícia, sempre que hi hagi un acord previ entre les parts per acceptar sotmetre's a la mediació i assumir els eventuais acords.

La tercera i darrera funció específica de l'OND és oferir assessorament jurídic per a la tramitació de queixes per discriminació. En cas que la reclamació hagi de prosperar per via judicial, és tasca de l'Oficina assessorar l'usuari per tal que disposi del màxim d'informació possible per decidir si vol presentar denúncia.

En definitiva, la regulació de l'OND es recull en una Resolució de l'Alcaldia de 1999 a la qual s'adjunta un Projecte que descriu la seva configuració. Si s'analitza el contingut d'aquest Projecte es constata que l'Oficina es conforma, essencialment, com un servei d'orientació sobre els drets humans amb la missió de rebre i canalitzar les queixes presentades pels ciutadans.

A partir d'aquesta descripció general, s'assignen a l'OND tres funcions concretes. En primer lloc, una tasca de formació i sensibilització sobre drets humans, tasca divulgadora fonamentalment de caràcter preventiu. En segon lloc, se li atribueix la tramitació de les queixes dels ciutadans amb l'opció d'oferir la resolució del conflicte a través de la mediació. En tercer lloc, li pertoca l'assessorament jurídic als ciutadans quan aquests decideixin presentar denúncies.

Si bé la normativa fa una descripció aproximada de la tasca general de l'OND i de les seves funcions específiques, no aclareix del tot com ha de desenvolupar la seva feina, de manera que deixa certs interrogants oberts. Alguns d'aquests interrogants són evidents: quin paper tindrà l'Oficina quan altres institucions tinguin assignades les mateixes competències en matèria de defensa de drets?; com ha de desenvolupar la seva funció mediadora?; pot intervenir en determinats supòsits judicialitzats?

Aquests interrogants indiquen la conveniència de plantejar-se una reformulació de la regulació normativa de l'OND amb una doble finalitat: d'una banda, aconseguir una major claredat expositiva que permeti determinar unívocament quina és la seva posició com a servei de defensa dels drets a la ciutat de Barcelona; i, d'una altra, adaptar-se a la situació actual en matèria de protecció dels drets a la ciutat, és a dir, actualitzar el seu paper considerant les seves possibilitats d'actuació real i la tasca desenvolupada per altres institucions.

Finalment, la nova regulació hauria de tenir en compte que l'OND ja no depèn, com ho feia originàriament, de la Regidoria de Drets Civils, per la qual cosa les al·lusions restringides a aquests drets haurien d'eliminar-se i referir-se ara al conjunt dels drets dels ciutadans.

2.L'OND COM A INSTITUCIÓ DE DEFENSA DELS DRETS: FUNCIONS ESPECÍFIQUES

Les tres funcions concretes assignades a l'OND en la seva normativa reguladora impliquen un espectre molt ampli d'actuació, la qual cosa significa que haurà de

determinar-se quina de les tres funcions ha de tenir un major protagonisme. Dit d'una altra manera, ¿quina de les funcions de divulgació, de mediació o d'assessorament jurídic ha de tenir una major projecció? Per respondre a aquesta pregunta s'han d'analitzar acuradament els paràmetres recollits a la normativa reguladora de l'OND. Si ho fem, queda clar que la missió principal de l'Oficina és constituir-se com a "servei municipal d'orientació per a la defensa dels drets de les persones, amb especial atenció a determinats col·lectius vulnerables". Abundant en aquesta direcció, la seva primera funció i més àmpliament descrita és la "d'informar, formar i sensibilitzar de tot allò que faci referència a la igualtat de drets i identificar i prevenir diferents àmbits de discriminació"; aquesta primera funció es desdobla en d'altres específicament concretades en la Resolució de 1999, que fins i tot arriba a configurar l'OND com a "observatori de la ciutat per a la identificació i prevenció dels diferents àmbits de discriminació". Si bé el terme observatori no s'ajusta a la funció principal de l'Oficina com a servei municipal d'orientació, ni l'actual estructura ho permetria, sí mostra la voluntat normativa de situar-la com a atalaia des d'on identificar espais on sigui necessària la defensa preventiva dels drets.

Respecte de la segona funció específica assignada a l'OND, la funció medidora en les queixes per discriminació, es concreta d'una forma no imperativa, és a dir, s'estableix que l'Oficina "pot exercir" aquesta funció. A més, probablement la Resolució de 1999 no està pensant en processos pròpiament de mediació atès que els qualifica com a "procediments senzills"; això no es correspon amb la tècnica de la mediació descrita en apartats precedents, que requereix de gran preparació, molt de temps i amplis mitjans per executar-se.

Finalment, la funció d'assessorament jurídic es descriu de forma genèrica i sintètica, sense concretar com ha de desenvolupar-se.

Així doncs, sembla clar que des del punt de vista de la normativa reguladora de l'OND la funció divulgadora de drets encarada a la prevenció de vulneracions i discriminacions es configura com la principal tasca de l'Oficina. Per la seva banda i de forma subsidiària, la mediació es preveu com una opció a oferir per part de l'OND quan el procediment

mediador pugui ser especialment senzill. Finalment, la tasca assessora es configura com a tasca general adreçada a tota la ciutadania.

Aquesta interpretació de les funcions de l'OND tal i com es recullen en la Resolució de 1999 també ve abonada des de la perspectiva de la màxima eficiència en la defensa dels drets: la divulgació i la prevenció de les conculcacions són la millor manera de protegir-los. A més, l'Oficina s'ha d'inscriure i adaptar al sistema general de defensa dels drets dels ciutadans de Barcelona, la qual cosa implica que ha de cobrir els espais on altres instàncies i institucions municipals no arriben: això suposa que no haurà de centrar els seus esforços en la tramitació de queixes contra l'Administració o en la funció mediadora entre ciutadà i Administració municipal, doncs aquestes tasques es troben ja cobertes per la Síndica.

A partir d'aquestes premisses, s'analitzaran les tres funcions específiques de l'OND per separat, descrivint com les ha dut a terme i com es proposa que hauria de fer-ho. Abans, però, cal referir-se a una funció no esmentada a la Resolució de 1999 però sí desenvolupada per l'Oficina: l'atenció psicològica. La configuració de l'OND com a instància dedicada a avaluar i donar sortida a casos de discriminació provoca que les persones que hi contacten poden presentar quadres psicològics diversos. Els efectes psicològics del fet discriminatori varien segons si el ciutadà ha patit una discriminació puntual o si ha estat sotmès a una vulneració continuada, però existeixen en tot cas i requereixen d'un suport psicològic davant simptomatologies com ansietat o desajust en el procés d'adaptació, atesa la situació multi-problemàtica que perceben. És per tot això que l'Oficina ha prestat especial atenció a la contenció de l'ansietat i als mecanismes de defensa de les persones afectades, perquè puguin desenvolupar eines per tornar a responsabilitzar-se i actuar equilibradament.

L'estratègia que se segueix davant aquests casos ha tingut en compte els següents paràmetres: avaluar l'existència d'una discriminació real i no d'altres problemàtiques com desequilibris psicològics, que moltes vegades no són derivats de discriminacions; definir l'estratègia d'intervenció amb pocs elements, traduint i filtrant la informació facilitada; avaluar tots els elements i/o organitzacions que poden estar implicats; i

treballar en equip rebent un suport extern quan la situació ho requereix.

Així doncs, fins a cert punt l'OND ha dut a terme una funció de recolzament psicològic. ¿Pot considerar-se que l'assistència psicològica entra dins les funcions principals de l'Oficina? ¿Està en condicions d'oferir aquest servei? No hi ha dubte que l'OND rebrà ciutadans que plantejaran situacions específiques que requeriran d'una atenció psicològica concreta. Però també sembla evident que l'Oficina no pot convertir-se en un consultori que faci front a aquest tipus de problemàtiques, sinó que haurà de limitar-se a una tasca de contenció i eventual derivació. Això suposa comptar amb personal amb el perfil adequat que haurà de poder proveir d'aquesta contenció i, eventualment, derivar al ciutadà als serveis psicològics pertinents.

3.FUNCIÓ DIVULGADORA DELS DRETS COM A TASCA ADREÇADA A LA PREVENCIÓ DE LES VULNERACIONS

3.1. Instruments per conèixer l'eventual vulneració de drets i lideratge d'una xarxa d'institucions de defensa de drets

Com acaba d'exposar-se, l'OND ha de centrar la seva activitat en la prevenció de la vulneració dels drets i la discriminació a través de la divulgació dels mateixos, doncs així es desprèn de la seva normativa reguladora i, a més, constitueix la forma més eficaç de protegir els drets dels ciutadans. A diferència de la Síndica, que té com a missió la tramitació de queixes i on la funció informadora es configura com a complementària, en l'OND la tasca reactiva ha de constituir-se com a secundària de la divulgació preventiva, que ha de ser la protagonista de la seva acció.

Per tal de dur a terme aquesta tasca divulgadora de caràcter preventiu, l'Oficina ha de ser coneixedora de les vulneracions dels drets que es produeixen a la ciutat de Barcelona. Per aconseguir-ho disposa de dues vies.

La primera via és el contacte directe amb les persones que denunciïn haver patit

actituds discriminatòries i que s'adrecen a l'OND exposant les seves experiències. Com fa la Síndica, l'Oficina també extrapola aquests conflictes fent una aproximació al problema general que rau en el fons de la queixa del ciutadà; això permet conèixer problemes generals a partir de casos particulars. No obstant, si bé en el cas de la Síndica aquestes queixes i els conflictes generals que plantegen són la principal font de coneixement de la realitat dels drets a la ciutat, el reduït nombre de reclamacions que rep l'OND no podrà mai considerar-se representatiu del tipus de vulneracions i discriminacions que es produeixen en els diversos àmbits. Aquesta diferència entre ambdues situacions provoca que en el cas de l'Oficina el coneixement de la vulneració dels drets a través de les queixes ciutadanes sigui tant sols una via complementària.

Quin serà, doncs, el canal principal que tindrà l'OND per detectar quins són els drets menys protegits a la ciutat? Aquest canal haurà de ser el coneixement de les vulneracions dels drets a partir de les necessàries relacions que hauria d'establir amb la nodrida xarxa existent a Barcelona d'entitats, ONGs, sindicats, associacions professionals i administracions municipals i autonòmiques relacionades amb la defensa dels drets. El contacte amb aquestes diferents instàncies oferirà a l'Oficina una font de coneixement dels punts més febles en la defensa dels drets, que li permetrà actuar per prevenir futures vulneracions.

En aquesta direcció, l'OND ha establert fins al moment certes relacions amb algunes entitats rellevants, com la Síndica de Greuges de Barcelona; el Síndic de Greuges de Catalunya; l'Administració de Justícia (fiscalia, jutges i magistrats); alguns dels Departaments de la Generalitat de Catalunya, com Interior, Justícia, Ensenyament o Benestar; i certs serveis de l'Ajuntament com l'OMIC o els Serveis Socials d'Atenció Primària. No obstant, malgrat que formalment existeixen Comissions de Seguiment amb algunes d'aquestes instàncies, les relacions no han estat tant estretes com seria desitjable, sinó més aviat escasses.

Aquesta circumstància ha provocat que l'OND hagi perdut una immillorable via de coneixement de les possibles vulneracions de drets a la ciutat. Per tal de superar aquesta situació, poden explorar-se les següents opcions, totes compatibles entre sí.

La primera possibilitat fora la creació i lideratge d'un Consell conformat per representants de les entitats esmentades que, en reunions periòdiques, pogués aixecar casos de quebrantament dels drets i, al mateix temps, permetés a les institucions conèixer quines són les activitats de les seves contraparts. La constitució d'aquest Consell i el seu lideratge vindrien avalades per la mesura recollida en el Pla de Treball 2016-2019 de la Direcció de Servei de Drets de Ciutadania i Diversitat que preveu la creació d'una "xarxa de persones i entitats defensores de drets humans".

La segona opció per fer possible un adequat coneixement de les vulneracions de drets fora la conclusió de Convenis amb institucions claus, que permetessin un intercanvi fluid de comunicació de cara a detectar aquells àmbits on l'Oficina hagués de desenvolupar especialment la seva actuació divulgadora preventiva. Concretament, seria convenient l'elaboració i la conclusió de Protocols de col·laboració amb la Síndica, l'IRIS i la Fiscalia Provincial de Barcelona, molt especialment amb el Servei de Delictes d'Odi i Discriminació. Aquests Protocols haurien de regular els mecanismes d'intercanvi d'informació entre ambdues instàncies, delimitar els seus àmbits d'actuació per tal d'evitar solapaments i, al mateix temps, establir les formes de derivació d'expedients. A més, aquests Protocols assegurarien que no queden espais buits en la defensa de certs drets o de certs col·lectius desprotegits, és a dir, que no hi ha cap fuita de protecció per no trobar-se algun dret o algun col·lectiu específicament cobert per alguna d'aquestes tres instàncies.

3.2. La prioritació de les polítiques de defensa de drets i els instruments per prevenir vulneracions

A partir de les queixes presentades pels ciutadans i, sobre tot, a partir dels contactes assidus amb les altres institucions de defensa de drets, l'OND tindrà coneixement d'una multiplicitat d'espais on resultarà necessària l'actuació municipal per a defensar els drets des ciutadans. La pregunta és, doncs, ¿haurà d'esmerçar els seus esforços en la protecció divulgadora preventiva de tots aquests drets? La resposta negativa a aquesta

qüestió ve de la mà de diverses circumstàncies. La primera és la gran amplitud i diversitat de drets a protegir. La segona és la reduïda dimensió de l'Oficina. La tercera és l'existència d'unes certes prioritats polítiques que com a ens municipal ha de marcar.

Certament, l'actuació preventiva de l'OND hauria de focalitzar-se en aquells àmbits que considerés més apropiats des del punt de vista de les prioritats municipals. A més, convindria que aquestes prioritats se centressin en la vulneració dels drets entre particulars, doncs és l'àmbit on la Síndica no disposa de competències. Com exemple i seguint aquesta lògica, podrien prendre's com a prioritats les tres temàtiques especificades en el Programa Barcelona Ciutat de Drets i que giren entorn al discurs de l'odi i la discriminació; els drets civils i llibertats públiques; i la plena ciutadania. També podrien prendre's com a prioritats els grups especialment referits en l'esmentat Pla de Treball 2016-2019, com són per exemple els col·lectius amb una situació administrativa irregular o el poble gitano.

Un cop definit l'àmbit prioritari d'actuació divulgadora preventiva, l'OND haurà d'establir els instruments per dur a terme aquesta funció. Aquests mecanismes poden ser de caire molt divers i hauran d'adaptar-se als requeriments de cada cas, doncs cada supòsit precisarà d'uns canals específics, d'uns missatges adaptats en funció dels destinataris i de la participació de diferents col·lectius i administracions. L'encert en el tipus d'instrument marcarà l'èxit de la intervenció i, en la major part dels casos, haurà de comptar amb la col·laboració externa doncs requerirà d'una especialització que no podrà oferir-se des de l'Oficina.

Entre els diferents instruments a l'abast de l'Oficina poden destacar-se les campanyes, les inspeccions i els cursos de formació, que poden complementar-se amb publicacions de diferent format.

Les campanyes poden ser de caire molt divers en funció de la naturalesa dels drets que es vulguin protegir i poden tenir una durada curta o sostinguda en el temps. Fins al moment, l'OND ha dut a terme excepcionalment campanyes divulgadores preventives, per exemple la que va desenvolupar l'any 2005 quan es va constatar el desconeixement

i la falta d'aplicació de les directives europees contra la discriminació: l'Oficina va analitzar la gran dificultat que suposava aquest desconeixement per part dels professionals (advocats, psicòlegs, treballadors socials, magistrats, societat civil i ciutadania) i va organitzar unes jornades sobre aquest tema juntament amb el Col·legi d'Advocats de Barcelona.

De forma complementària a aquestes campanyes, poden emprar-se altres tipus de mecanismes com són les inspeccions a certs locals seleccionats. La idea és que les campanyes no quedin en una simple acció de difusió de drets, sinó que siguin el més efectives possibles. Això implica que l'OND pot procedir de la següent forma: o bé endegar una campanya i després fer inspeccions per contrastar la seva eficàcia; o bé fer inspeccions per analitzar en quin nivell es troba la protecció d'un dret concret i, constatat el resultat, endegar una campanya per tal de posar remei a les vulneracions detectades.

Finalment, els cursos de formació poden ser també una eina de divulgació dels drets amb efectes preventius. Precisament i fins al moment, aquest tipus de cursos han estat l'eina més emprada per l'OND i s'han adreçat principalment a joves de secundària i batxillerat per un doble propòsit. D'una banda, difondre els drets i els deures de les persones entre els més joves per prevenir les vulneracions futures. D'altra banda, promoure entre aquest col·lectiu l'acceptació de la diferència com un valor positiu; la convivència pacífica; la constatació de l'existència dels prejudicis socials que provoquen les vulneracions; la fugida de l'estigmatització; el foment de la consciència crítica respecte als missatges dels mitjans de comunicació; el reconeixement del llenguatge discriminatori d'ús quotidià; i la detecció de situacions de discriminació real que pateixen com a grup específic de població. Amb tot això es pretén que els joves s'impliquin com a agents actius en la definició dels problemes de discriminació i en la recerca de solucions conjuntes a les situacions que ells mateixos manifesten.

Malgrat el col·lectiu de joves ha estat el principal protagonista d'aquestes activitats formatives, l'OND també ha tractat d'ampliar els destinataris del seu projecte de difusió de drets. Certament, s'ha mirat d'eixamplar la difusió dels centres docents vers altres

grups de població, com són els professionals i grups diana específics on es produeixen conflictes relacionats amb els drets de les persones. En aquesta direcció, l'Oficina ha realitzat activitats i tallers per a col·lectius concrets (gent gran, grups professionals) i accions formatives per al personal dels serveis públics i privats. Aquesta formació ajuda a identificar i evitar la vulneració dels drets prevenint la discriminació, respectant els drets dels altres i assumint una actitud activa en la seva defensa. A més, aquesta formació duta a terme per l'OND pretén també visualitzar el reconeixement de les vulneracions de drets per trobar alternatives en les situacions de conflicte que puguin ser aplicades a l'àmbit de treball dels assistents.

Com exemple d'aquestes activitats de divulgació a grups específics, concretament als col·lectius més afectats per la normativa del dret d'admissió, l'OND va editar un tríptic explicatiu en llengües catalana, castellana, àrab, anglesa i francesa sota el títol "Reservat el dret d'admissió, coneix els teus drets". Aquest tríptic es va elaborar després d'un treball amb els diferents agents implicats, com foren els responsables de sales de festa, d'espectacles i de bars musicals així com els col·lectius amb problemàtiques per accedir-hi.

Així doncs, els destinataris més habituals dels cursos de promoció i defensa dels drets han estat els joves, concretament els alumnes de secundària i batxillerat, la qual cosa suposa un encert doncs a partir de la seva sensibilització sobre els drets poden prevenir-se discriminacions futures i aconseguir-se una societat més solidària i igualitària. També es constata una voluntat per ampliar els destinataris d'aquests cursos a altres grups que requereixin la tasca formativa de l'OND, la qual cosa també ha de considerar-se positivament; dins aquests darrers destinataris podrien incloure's tant col·lectius amb tendència a ser discriminats com, contràriament, col·lectius que requereixin d'una especial sensibilització per tal que no duguin a terme accions vulneradores de drets.

4. TRAMITACIÓ DE LES QUEIXES DELS CIUTADANS I MEDIACIÓ

4.1. Mètode de tramitació de les queixes

Com s'ha vist, una funció complementària a la de divulgació preventiva de vulneracions de drets i discriminacions és la de tramitació de les queixes que presenten els ciutadans, que pot cloure amb procediments de mediació. Per tal de tramitar aquestes reclamacions, l'OND ha creat un circuit que es descriu seguidament.

Els canals de coneixement de l'OND que han donat lloc a la presentació de queixes s'han mantingut estables en el decurs dels anys. Destaquen clarament les entitats de la ciutat, les quals han informat i derivat persones que han patit vulneracions de drets esdevenint el principal agent promotor. Altres fonts de derivació han estat els serveis municipals, els mitjans de comunicació, els amics o familiars que han estat atesos prèviament per l'Oficina, les diferents regidories de l'Ajuntament de Barcelona, la informació telefònica i el material imprès de la pròpia Oficina, així com la seva pàgina web.

Aquestes queixes arriben a l'OND per diferents vies: presencial, telefònica, correu postal i electrònic o web. Aquesta circumstància evidencia que són suficients els canals d'arribada de queixes sense que es consideri precís implementar altres vies, com podrien ser noves aplicacions de mòbil adreçades a donar a conèixer vulneracions de drets produïdes a la ciutat de Barcelona.

La majoria de queixes són referides a l'Administració Pública, especialment als cossos de seguretat. Les empreses i entitats privades també han mantingut constant la seva presència com a segon actor majoritari de les reclamacions per vulneracions de drets, observant-se un creixement de les queixes al llarg dels anys. Per últim, els ciutadans a títol individual han mantingut la seva presència en un nivell semblant pel que fa a les accions denunciades a l'OND.

Com a exemples de les queixes rebudes que mostren la classe de temes abordats per

l'Oficina poden referir-se els següents: l'expulsió d'un bar per tractar-se d'un grup de persones en cadira de rodes o la prohibició d'accés per ser membre de la comunitat gitana; la discriminació laboral per la condició de transsexual d'una persona; els inconvenients per aconseguir la inscripció de beneficiari de la targeta de la seguretat social de la parella per ser homosexual; la inclusió de la condició de malat mental en els *curricula* del Servei Català d'Ocupació; o l'obligació de signar la baixa voluntària en un curs d'auxiliar d'ajuda a domicili per estar embarassada.

El circuit de tramitació d'aquestes queixes discorre en cinc fases: les primeres entrevistes; la definició de l'estratègia d'intervenció; l'execució de la intervenció; el seguiment; i el tancament de l'expedient.

Les primeres entrevistes es consideren bàsiques per definir la tipologia del cas presentat, doncs serveixen per delimitar el tipus de dret vulnerat i definir els conflictes reals i les necessitats de la persona, grup o entitat que s'hi troben implicats. Durant aquestes entrevistes es determina a qui correspon la resolució de la problemàtica i si cal derivar-la a altres serveis, com poden ser l'atenció primària, la policia o la fiscalia. Des d'una altra perspectiva, aquestes entrevistes serveixen per gestionar expectatives explicant a la persona afectada les funcions de l'OND, establint el seu grau de col·laboració i d'implicació en la resolució del conflicte.

Pel que fa a la definició de l'estratègia d'intervenció es valora el tipus d'actuació més idònia que des de l'OND pot dur-se a terme per intentar arribar a una resolució satisfactòria del problema plantejat. A partir de la revisió de la informació de què es disposa, l'Oficina avalua l'impacte i les possibles conseqüències de la seva intervenció; la disponibilitat dels agents implicats cap a la mediació o la conciliació; o les possibilitats de materialitzar les denúncies que responguin a un possible delicte. Posteriorment, es defineixen les activitats que es realitzaran en funció de la línia de treball adoptada, és a dir, de si s'opta per la intervenció; si es procedeix a la mediació o la conciliació; o si es presenta una denúncia. També es determinen els responsables de les diferents actuacions i, finalment, es fixen les dates per desenvolupar les diverses actuacions.

Pel que fa a l'execució de la intervenció, és a dir, al desenvolupament de l'estratègia que cal seguir, es duen a terme dues accions diferents. La primera, estudiar el marc jurídic vigent per avaluar una possible denúncia: en el supòsit en què el ciutadà opti per la via judicial, l'OND assessora a la persona o col·lectiu i li dona el suport necessari; si s'aprecien elements constitutius de delictes, l'OND dona a conèixer el cas a la policia o a la fiscalia. La segona acció és oferir a les parts la mediació o qualsevol altra forma de resolució alternativa de conflictes, dient-la a terme si aquestes hi estan d'acord.

Pel que fa a la fase de seguiment, mentre es realitza la intervenció l'OND es replanteja sistemàticament la conveniència de mantenir-la o modificar-la per una alternativa que sigui més efectiva. Els elements que ajuden en aquesta avaluació són el continu contacte amb els agents implicats.

Finalment, les causes de tancament d'un expedient són la decisió de l'interessat; arribar a una resolució del problema; tractar-se d'un conflicte irresoluble; o la presentació d'una denúncia.

Per cloure aquest apunt relatiu al mètode com l'OND ha tramitat les queixes cal deixar constància d'un element ja avançat que és cabdal en la forma en què les reclamacions s'analitzen i resolen. Un dels objectius principals de l'OND ha estat l'anàlisi i transformació de les situacions individuals de vulneració de drets en qüestions més de fons i generalitzables: anar a les causes, cercar els actors implicats, crear documents d'aprofundiment, de reflexió i de debat, i convocar totes les parts implicades per generar propostes de resolució de les problemàtiques d'origen. En definitiva, tenir present la doble perspectiva de tota queixa: un problema puntual que afecta a un ciutadà concret que només és la punta de llança d'un conflicte de fons que afecta a una col·lectivitat. La resolució d'aquest segon conflicte tindrà un efecte multiplicador, que impedirà que el problema suri en un futur, com ho faria si només es resolgués el cas concret. Així doncs, aquesta aproximació a la reclamació del ciutadà ha permès eradicar el problema de fons que rau en la queixa presentada i que el conflicte no es torni a reproduir.

4.2. Anàlisi del mètode de tramitació de queixes

Del descrit fins al moment relatiu al mètode de tramitació de les queixes dels ciutadans per part de l'OND hi ha tres elements que cal destacar per la seva rellevància. El primer, que la major part de les queixes rebudes es refereix a les actuacions presumptament vulneradores de drets per part de l'Administració municipal, no obstant hi ha un nombre creixent de reclamacions relatives a empreses privades. El segon element, que els casos que no es deriven es resolen a través de la mediació o de la conciliació. El tercer, que tota aquesta tasca es duu a terme per un nombre reduït i no especialitzat de personal. Aquests tres factors són claus per poder avaluar la tasca desenvolupada i proposar millores.

Com s'ha vist, el primer element fa referència a l'origen de les queixes dels ciutadans. Una major part es correspon amb reclamacions per un incorrecte funcionament de l'Administració municipal, que ha provocat la vulneració d'un dret o una possible discriminació. Tanmateix, l'OND cada cop rep més queixes que plantegen conflictes entre un ciutadà i una empresa privada, en tant són residuals les queixes entre particulars, és a dir, entre ciutadans.

Partint d'aquest esquema, cal apuntar el següent. El primer grup de queixes tramitades, és a dir, les relatives a reclamacions contra l'Administració municipal, es solapen amb les queixes que el ciutadà pot presentar davant d'altres institucions, concretament davant la Síndica. En conseqüència i segons aquest mètode de funcionament, una mateixa queixa pot presentar-se davant dues instàncies diferents, doncs ambdues són competents.

No cal insistir en què aquest sistema provoca un solapament que cal resoldre, doncs les situacions que pot provocar sempre són inconvenients. En primer lloc, pot ser que el ciutadà només conegui una de les dues instàncies i presenti la seva queixa davant d'una d'elles sense saber les possibilitats que se li obren si ho fa davant l'altra. En segon lloc, el ciutadà pot presentar la reclamació davant les dues instàncies sense comunicar-ho, de manera que la mateixa es tramita paral·lelament davant la Síndica i l'OND sense que

cap de les dues instàncies sigui conscient. En tercer lloc, siguin o no coneixedores d'aquest fet, les dues institucions poden arribar a resolucions contradictòries respecte d'una mateixa reclamació.

Aquesta situació abona la necessitat de recomanar una distribució de les funcions entre la Síndica i l'OND. Aquesta distribució s'ha de realitzar partint de les tasques atribuïdes a ambdues instàncies i de l'economia del sistema, en el sentit de fer-lo el més eficient possible. Partint d'aquestes premisses, es constata que la Síndica només pot intervenir quan l'Administració municipal es troba implicada i que pot emprar la mediació com a forma de resolució de conflictes. Això cobriria una bona part de la feina assignada a l'OND, la qual cosa apunta a que aquesta hauria de centrar la seva activitat en allò que cap altra instància realitza, és a dir, en la defensa dels ciutadans en els casos de vulneracions de drets entre particulars a partir de la mediació o la conciliació.

Si bé aquesta distribució de tasques deixaria ja clarament delimitat l'àmbit d'intervenció de la Síndica i de l'OND, ja s'ha al·ludit que en el Protocol de col·laboració entre ambdues institucions convindria que es preveguéssin vies de comunicació sobre les intervencions d'ambdues instàncies, per un millor coneixement mutu i per la derivació automàtica dels casos que no es presenten a la instància pertinent. Així, s'haurà de preveure expressament que la Síndica ha de derivar a l'Oficina els casos de vulneracions de drets per part de les empreses privades i dels ciutadans i l'OND haurà de fer el mateix en sentit invers en els supòsits de reclamacions ciutadanes relatives a l'Administració municipal.

El segon factor cabdal en el moment d'avaluar el mètode de tramitació de queixes per l'OND és que el seu mètode d'intervenció parteix del següent esquema. Davant una queixa ciutadana, l'Oficina es planteja una doble sortida al conflicte: o bé la derivació o bé la mediació/conciliació. Certament, davant una vulneració de drets o d'una discriminació, l'OND opta per la derivació als tribunals, la fiscalia o la policia quan és oportú i, si no és així, procedeix pròpiament a la seva intervenció a partir d'un mecanisme molt concret: la mediació o la conciliació.

Resulta evident que l'Oficina duu a terme adequadament la seva funció en els casos de

derivació. En primer lloc, perquè com qualsevol altra instància administrativa té l'obligació de denunciar davant la policia o de posar en coneixement de la fiscalia els casos que procedeixin. En segon lloc, perquè atès que la seva intervenció no té un caràcter vinculant com el tenen les sentències judicials, ha de permetre al ciutadà que s'adreci als tribunals quan desitji una solució d'obligat compliment. En tercer lloc, perquè la derivació ha de ser l'opció més habitual davant una queixa atès que ja ha quedat aclarit que la principal funció de l'OND és la divulgació preventiva i no l'actuació reactiva.

Aquesta derivació, però, ha de ser de qualitat, la qual cosa implica el següent. En primer lloc, que l'OND haurà de comptar amb un registre dels casos que rep on constin les dades del ciutadà i el conflicte plantejat, així com la instància a la qual se'l deriva. En segon lloc, que l'Oficina haurà de lliurar al ciutadà un document acreditatiu de la presentació de la queixa. En tercer lloc, que l'OND haurà de facilitar informació al ciutadà sobre l'ens a on se l'adreça i, si escau, informar-li de la possibilitat de dirigir-se a la Síndica un cop s'hagi presentat la queixa corresponent i no s'hagi obtingut resposta o es consideri inadequada; en aquest sentit, convindria subscriure protocols de derivació amb les instàncies que plantegin el major nombre de queixes ciutadanes.

Tota aquesta operativa hauria d'estar explicitada en un Protocol d'Actuació de l'OND on figuri el circuit a seguir en cas de presentació de queixes ciutadanes o d'altres actuacions dutes a terme per l'Oficina. Es tracta de què quedi formalitzada quina intervenció concreta s'ha de dur a terme en cada supòsit, ja sigui la derivació d'un ciutadà, la mediació, el contacte amb altres instàncies municipals, etc. Es tractaria d'una part del contingut d'un Reglament de funcionament de l'OND, del qual careix i hauria d'aprovar-se.

En el cas de la intervenció mediatadora o conciliadora, ¿pot dir-se que l'OND també actua amb la mateixa oportunitat que en els casos de derivació? La forma de resolució de les queixes pot executar-se de formes molt diverses. Ja s'ha analitzat el cas de la Síndica, que segueix un sistema habitual de petició d'informes a l'Administració municipal per conèixer si hi ha hagut o no vulneració de drets i de posterior emissió de resolucions

sobre el cas, recomanant si escau la modificació de la decisió o normativa administrativa. L'OND no ha seguit aquest esquema sinó que ha optat per la mediació o per la conciliació, tal com indica la seva normativa reguladora de 1999.

Ja s'ha exposat molt àmpliament en què consisteix la mediació i, per tant, només cal aclarir ara que quan es parla de conciliació es fa referència al cas en què el tercer imparcial que aproxima les posicions de les parts s'absté de proposar una sortida concreta al conflicte, doncs actua com a mer àrbitre de la situació sense mostrar-se proactiu envers una solució concreta al problema.

Més enllà d'aquesta diferència, la qüestió és determinar si l'OND ha d'utilitzar de forma general i habitual la mediació o la conciliació quan un ciutadà considera que una empresa privada o un altra ciutadà ha vulnerat els seus drets o l'ha discriminat. Hi ha diversos arguments que indiquen que la resposta ha de ser negativa. En primer lloc, ja s'ha al·ludit a que la Resolució de 1999 parla de la mediació/conciliació com a una possibilitat que l'OND "pot oferir" al ciutadà. A més, també s'ha apuntat que la Resolució parla d'un procediment "senzill" que probablement indiqui que està pensant en un mètode que no es correspon pròpiament amb la mediació/conciliació.

En segon lloc, reprenent una idea esmentada ja en diverses ocasions, s'ha de recordar la rellevància de resoldre els casos des d'una perspectiva no concreta sinó general. Al igual que succeeix amb la Síndica, la raó de ser de l'OND és la millora del nivell general de protecció dels drets a la ciutat de Barcelona a partir de la resolució del problema de fons plantejat en les queixes que es presenten. Això suposa un punt en contra de la tasca mediatora/conciliadora com a forma habitual d'intervenció de l'Oficina, doncs aquesta tasca es focalitza habitualment a resoldre un conflicte concret.

En tercer lloc, s'ha de tenir en compte la reduïda estructura de l'OND i la necessitat de comptar amb personal especialitzat per dur a terme una mediació/conciliació adequada, és a dir, un procediment que segueixi els paràmetres que s'ha comentat en apartats anteriors. La tasca mediatora y conciliadora requereix d'un nombre elevat de personal per dedicar a les reunions i a l'aproximació de posicions que, a més, ha de comptar amb

uns coneixements especials per desenvolupar adequadament aquesta funció i sense els quals difícilment pot aconseguir-se l'èxit de la intervenció.

Com a conseqüència, en els supòsits de queixes contra la vulneració de drets o discriminacions per part d'empreses privades o particulars la intervenció habitual de l'OND hauria de ser la derivació dels casos a la policia o la fiscalia quan sigui preceptiu o als tribunals quan les característiques del cas o la voluntat del ciutadà ho determinin. En els reduïts supòsits de les queixes que no quadrin en aquest esquema de derivació es produirà, excepcionalment, alguna tasca aïllada de mediació o de conciliació si l'Oficina no considera oportú per les característiques del conflicte. A més, en els supòsits en què es produeixi una intervenció mediatora/conciliadora, l'OND haurà de mirar de trobar el problema general que rau en el fons de la queixa, per tractar de posar-hi remei proposant una solució general; a més i si escau, hauria d'emprar amb posterioritat altres instruments d'intervenció emmarcats en la seva funció de divulgació preventiva.

En definitiva, quan l'OND rep una reclamació ciutadana on es denuncia una vulneració de drets la primera opció ha de ser la derivació a les altres instàncies que puguin donar sortida a la situació: a la Síndica en el cas de vulneracions per part de l'Administració municipal; a la Fiscalia en cas de possibles delictes; o als tribunals si es considera la via més apropiada o ho prefereix el ciutadà. Quan no es produeix la derivació, l'OND ha de tractar de constatar si es troba davant d'un cas de vulneració recavant tota la informació possible sobre el cas, i emprar la mediació/conciliació excepcionalment.

5.ATENCIÓ JURÍDICA

Com s'ha vist, la tercera funció concreta assignada a l'OND en la seva normativa reguladora de 1999 és la d'assessorament jurídic als ciutadans que s'adrecen a la institució.

El fet que aquesta tasca s'assigni a l'Oficina amb caràcter genèric implica que l'activitat d'assessoria jurídica que ha de desenvolupar sigui molt àmplia i cobreixi gran varietat de temàtiques. Si a aquestes circumstàncies afegim que l'estructura personal i material de l'OND és reduïda, sembla lògic que aquesta tasca s'hagi vist abocada a l'externalització del servei.

Inicialment, aquesta externalització de la tasca d'assessorament jurídic va realitzar-se a través de l'Associació d'Advocats per la Defensa dels Drets Humans. En el darrer any, però, s'ha dut a terme a advocats particulars.

A través d'aquesta externalització, l'OND compta amb un equip jurídic especialitzat per atendre les situacions de vulneració de drets o discriminació, que assessora tant als professionals de l'Oficina com a les persones que presenten queixes, sempre que la situació ho requereixi. Aquest servei jurídic està especialitzat en les matèries relatives al dret penal, laboral i d'estrangeria per adequar-se millor a les demandes i necessitats de l'OND. A més, també elabora informes a fi i efecte que l'Ajuntament valori una possible personació com a acusació particular quan la situació ho requereix. De la mateixa manera, l'Oficina ha fet algun encàrrec específic que han consistit en estudis i dictàmens jurídics al voltant de diferents àmbits i col·lectius on s'han detectat vulneracions de drets; un exemple són els dos estudis elaborats l'any 2000 sobre l'exercici del dret d'admissió o la protecció de la salut i la vida en el marc de les assegurances privades.

Com es pot comprovar, la tasca d'assessorament jurídic que duu a terme l'OND és molt àmplia i la tendència és cap al creixement. Això ha justificat el replantejament del servei d'externalització existent fins al moment en el sentit d'ampliar-lo, per tal de poder oferir

un millor servei als ciutadans. Concretament, es troba en fase d'aprovació un Contracte de Servei d'Atenció i Assessorament de l'OND que cobrirà de forma més completa els tres àmbits descrits. En primer lloc, assessorarà en relació amb els casos concrets que l'Oficina estigui tramitant, és a dir, donarà suport al personal de l'OND resolent els seus dubtes respecte dels casos plantejats pels ciutadans o respecte d'altres activitats de l'Oficina. En segon lloc, realitzarà els informes i estudis específics que l'OND requereixi per tal de desenvolupar les seves funcions. Finalment, durà a terme tasques de consultoria en els litigis que l'Oficina consideri estratègics, és a dir, aquells litigis emblemàtics que permetin avançar en la implementació de solucions tant per les persones directament afectades com per a la resta de col·lectius en situació de vulnerabilitat.

5. ANÀLISI DEL SISTEMA D'INCIDÈNCIES, RECLAMACIONS, QUEIXES I SUGGERIMENTS I PROPOSTES DE MILLORA

1. DESCRIPCIÓ DE L'IRIS A LA NORMATIVA VIGENT: ASPECTES RELLEVANTS

En el Plenari del Consell Municipal de 17 de juny de 2005 es va implantar un nou sistema informàtic per a la gestió d'incidències, reclamacions, queixes i suggeriments: l'IRIS. L'objectiu del sistema era gestionar de forma unificada les comunicacions que arribaven a través de diferents canals; registrar-les; identificar la persona usuària i el punt del territori geo-codificat; emetre respostes automàtiques i semiautomàtiques; assignar-les immediatament als operadors encarregats de la seva resolució; i que el ciutadà pogués fer-ne un seguiment telefònic o per internet amb un codi de comunicació. A partir d'aquest sistema, es varen implementar progressivament protocols de resposta i actuació, de manera que totes les comunicacions quedessin ateses i fos possible establir una garantia de servei amb els usuaris. Després de tres anys de funcionament, el sistema IRIS va superar les 600.000 comunicacions ciutadanes i es trobava implantat en pràcticament tota l'organització municipal.

A causa del volum de les comunicacions, tant a nivell de participació ciutadana com de gestió interna, es va aprovar una nova norma reguladora de l'IRIS per tal de fer-lo més transparent i eficient, a través del Decret d'Alcaldia de 28 de maig de 2009. En el marc de la política municipal de millora de l'atenció als ciutadans, en aquest Decret es regulen els drets i deures d'aquests quan es dirigeixen a l'Administració municipal per manifestar les seves incidències, reclamacions, queixes i suggeriments, tot partint dels principis de l'administració electrònica, de la simplificació dels procediments administratius i d'una major transparència i participació.

Si s'analitza el contingut concret d'aquest Decret de 2009 resulta del tot destacable que el sistema es defineix com una eina de relació ciutadana que ha de servir a l'Ajuntament per conèixer els principals problemes de la ciutat o dels serveis municipals. Malgrat tot, aquest aspecte s'esmenta només en l'Exposició de Motius del Decret i no queda prou

reflectit en el seu articulat: només l'article 11 fa referència a la qualitat quan estableix que anualment l'Ajuntament avaluarà les respostes efectuades pels diferents operadors per tal de garantir la seva correcció. Certament, el Decret se centra en el funcionament de l'IRIS, com es veurà seguidament.

L'article 3 estableix el tipus de comunicacions que es consideren objecte del servei. En primer lloc, es troben la "Incidència" com a comunicació d'un ciutadà o un agent intern de l'organització que manifesta un fet irregular en el funcionament municipal localitzat en un espai i temps concrets, i que requereix d'una actuació municipal. En segon lloc, la "Queixa o Reclamació" definida com a una comunicació d'un ciutadà que manifesta una insatisfacció general, d'expectatives no satisfetes o d'insatisfacció causada per una situació perllongada en el temps. Finalment, el "Suggeriment" com a proposta la millora d'algun aspecte de la ciutat o dels serveis municipals.

L'article 4 del Decret regula els canals de rebuda de comunicacions i estableix com a principals els següents. En primer lloc, el Telèfon del Civisme 900 226 226, el 010 o qualsevol altre telèfon que l'Ajuntament determini; les comunicacions que es presenten per aquest canal es registren al sistema IRIS pels operadors de la plataforma telefònica. En segon lloc, el Canal web/Ajuntament t'escolta, que suposa que des de la pàgina web de l'Ajuntament de Barcelona es graven de forma automàtica a l'IRIS les entrades efectuades pels ciutadans. En tercer lloc, el Canal web/intranet, que implica que des de la intranet municipal es graven de forma automàtica a IRIS les entrades efectuades pels treballadors municipals. En quart lloc, els Escrits entrats per registre municipal, que es mecanitzen en l'IRIS en els dos dies següents a la seva recepció. Finalment, els Fulls de suggeriments que també es mecanitzen en el sistema IRIS en el mateix termini de dos dies.

Un cop s'ha rebut una comunicació a través dels canals descrits, hi ha una sèrie d'operadors d'obligats a donar resposta al contingut de la comunicació. Aquests operadors es troben relacionats a l'article 2 del Decret i són els següents: els òrgans administratius integrants de l'Ajuntament de Barcelona; els organismes autònoms vinculats a l'Ajuntament així com les entitats públiques empresarials vinculades al

mateix; altres entitats vinculades o dependents de l'Ajuntament i els consorcis on sigui majoritària la seva representació, quan exercitin potestats administratives i sempre que ho aprovin els seus òrgans de govern; i les societats i les entitats concessionàries de serveis públics municipals quan així ho disposi el títol concessional o ho aprovin els seus òrgans de govern, en el marc de les seves relacions amb l'Ajuntament de Barcelona i els ciutadans, de la prestació de serveis públics municipals i en l'exercici de potestats administratives de la seva competència.

Un altre aspecte rellevant de la normativa de l'IRIS en el context d'aquest Estudi són els efectes jurídics de les comunicacions tramitades per aquest sistema. Segons deixa clar l'article 9 del seu Decret regulador, aquestes comunicacions no tindran mai la condició de sol·licitud, denúncia, al·legació ni recurs administratiu, ni aturaran els terminis establerts per presentar-los. A més, les comunicacions tampoc no condicionen l'exercici d'altres accions o drets que poden exercir els interessats, de conformitat amb la normativa reguladora de cada procediment.

2. EL SISTEMA D'IRIS COM A MECANISME DE DEFENSA DELS DRETS DELS CIUTADANS

A diferència de la configuració normativa de la Síndica i de l'OND, la regulació que acaba de sintetitzar-se relativa l'IRIS no dibuixa un sistema directament adreçat a la defensa dels drets dels ciutadans.

Com s'ha assenyalat degudament, l'Exposició de Motius del Decret de 2009 sembla apuntar cap a la idea de fer de l'IRIS un canal de participació ciutadana, que no el situaria directament en el marc de la defensa dels drets en el sentit d'intervenir quan un dret civil, polític o socio-econòmic hagi estat vulnerat o en termes de prevenció de possibles vulneracions.

A més, com també s'ha apuntat, l'articulat allunya encara més a l'IRIS de la funció de defensa dels drets quan centra la regulació del sistema en la definició de comunicacions, canals i operadors, aspecte imprescindible per la seva operativitat però que alhora dona

la mida del tipus de servei que està dirigit a prestar. Aquesta circumstància es diàfana quan es defineixen les comunicacions, concebudes clarament per denunciar un mal funcionament dels serveis municipals dependents directament o indirecta de l'Ajuntament de Barcelona.

De fet, l'IRIS s'organitza internament per temàtiques que indiquen el tipus i el contingut de les comunicacions i que majoritàriament fan referència a deficiències o problemes en la prestació de serveis municipals. Actualment existeixen unes 1000 entrades per un motiu principal: la solució a cada comunicació pot afectar a operadors molt diferents (per exemple, no és el mateix operador l'encarregat de solucionar una comunicació relativa a un contenidor d'escombraries quan s'ha de buidar, arreglar o retirar). De fet, aquestes entrades temàtiques es troben en actual procés de revisió i, per aquest motiu, fora molt interessant la interlocució amb l'OND amb un objectiu concret: que l'Oficina aportés els ítems que considerés oportuns per a ser inclosos dins les temàtiques. Això facilitaria la interacció entre ambdues instàncies i una més fàcil detecció posterior dels problemes que poguessin afectar d'una manera directa a la vulneració de drets o la discriminació.

També la procedència de les comunicacions és indicativa del tipus d'incidències, queixes i suggeriments que rep l'IRIS. El sistema es troba obert tant als ciutadans com als servidors públics, que també poden trametre comunicacions. En un nombre rellevant de casos aquests darrers són els que efectuen la comunicació, en ser els més immediats coneixedors de l'eventual mal funcionament dels serveis municipals.

Hi ha un quart element que indica en la direcció de no considerar l'IRIS com una instància específicament adreçada a la defensa dels drets dels ciutadans. Quan el servei rep una comunicació relativa a un problema entre particulars (per exemple, sorolls en una comunitat de propietaris) contacta amb el districte corresponent que, en el seu cas, pot decidir d'intervenir d'ofici.

Finalment, un altra mostra de que l'objecte principal de l'IRIS no és pròpiament la protecció dels drets sinó el correcte funcionament dels serveis municipals és el fet que

també rep Peticions de servei i Consultes web. En el primer cas, es tracta de comunicacions que no poden derivar-se a un operador concret per tal que solucioni el problema, sinó que el conflicte ha de gestionar-se a partir de varius operadors o amb serveis especials (per exemple, recollida de roba al domicili). En el segon cas, es tracta dels apartats de Consulta que apareixen a les diverses pàgines web de l'Ajuntament de Barcelona, que generalment es deriven també al sistema IRIS.

Fins aquí sembla clar que no podem col·locar l'IRIS al mateix nivell que la Síndica o l'OND quant a la defensa de drets dels ciutadans. Tanmateix, això no vol dir que a partir de la tasca duta a terme pel sistema no es puguin detectar vulneracions de drets o discriminacions, encara que no sempre sigui fàcil fer-ho i que el caràcter de la vulneració sigui més difús, és a dir, no estigui focalitzat en una persona o fet concret. Pot pensar-se, per exemple, en comunicacions reiterades relatives a un nombre elevat de sense llar en un barri concret, que pot ser indicativa de la situació de vulnerabilitat d'un grup de persones o de la seva eventual discriminació.

Per aconseguir extreure'n aquesta valuosa informació sobre la conculcació de drets és imprescindible que, de manera sistemàtica i periòdica, les dades de l'IRIS siguin analitzades. Aquesta tasca es fa en certa mesura, malgrat encara des del paràmetre del funcionament del servei municipal i no tant des de la perspectiva de la defensa dels drets dels ciutadans. Certament, l'IRIS realitza estudis mensuals i trimestrals on s'analitzen les temàtiques que han provocat comunicacions; la concentració de les mateixes en un lloc determinat; o les temàtiques d'actualitat (per exemple, recentment, la col·locació de l'estàtua de Francisco Franco a la plaça del Born). Cas que d'aquests estudis es desprengui alguna dada rellevant o inusual, l'IRIS contacta amb l'operador corresponent per comprovar quin problema de fons existeix. Aquestes dades són accessibles també per part dels operadors, que tenen una informació molt útil per poder conèixer el nivell de prestació del seu servei. No obstant i fins al moment, aquests estudis i les dades de l'IRIS no són públics, malgrat en virtut de la normativa de transparència administrativa està previst que a finals de 2016 es facin trimestralment públiques dades fins ara inèdites, que faran referència a les comunicacions plantejades pels ciutadans (no les

provinents dels agents interns) i que inclouran, entre d'altres aspectes, les matèries objecte de la comunicació, la data d'entrada i el temps de resolució.
