

## Primer mandat de la Síndica de Greuges de Barcelona

Pilar Malla. Síndica de Greuges de Barcelona

Des del novembre del 2004 Barcelona té una Síndica de Greuges municipal. Aquests cinc anys de treball han permès posar en marxa la nova institució i alhora focalitzar l'atenció en aquells temes en què els drets dels ciutadans i les ciutadanes encara no estan prou garantits.

La figura del síndic local va ser creada i definida per la Llei municipal i la Llei de règim local de Catalunya, i és –en l'àmbit municipal– anàloga a la del Síndic de Greuges de Catalunya, el Defensor del Pueblo o altres defensors locals promoguts per la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (CESDHC), també coneguda com a Carta de Saint-Denis, que va ser ratificada per l'Ajuntament de Barcelona l'any 2000. La figura del síndic local o defensor de la ciutadania ja està present en més de quaranta ajuntaments catalans, que han aprovat la incorporació d'aquest organisme a l'estructura municipal.

### La supervisió de l'Administració municipal

La Síndica de Greuges de Barcelona és una institució unipersonal, personalitzada en la figura del síndic o la síndica, encarregada de la supervisió de l'Administració municipal i d'aquells organismes que en depenen.

La missió de la Síndica de Greuges es desenvolupa en dues dimensions d'actuació:

– la defensa del dret del ciutadà davant d'un presumpte greuge, i

– la prevenció general de les garanties dels drets fonamentals de tothom davant projectes o omissions de l'Ajuntament.

L'obligació de defensar el ciutadà o la ciutadana que se sent agreujat/da té rang de llei, i és, per tant, el mandat prioritari. Però aquesta defensa no es limita només a dur a terme una funció supervisora de les resolucions administratives dictades pels òrgans municipals, sinó que és també una defensa preventiva, segons diu el Reglament de la institució i en línia amb el que preveu la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat; preventiva perquè els ciutadans i les ciutadanes de Barcelona tinguin una institució que vetlli pels seus drets i les seves llibertats i en sigui garant. Aquesta funció li permet advertir dels riscos a què es pot sotmetre la ciutadania a causa d'una acció municipal programàtica o normativa, o dels riscos d'exclusió que pateixen alguns col·lectius silenciosos.

Per poder dur a terme aquesta missió, la competència d'aquesta institució comprèn tots els òrgans de dependència municipal i totes les persones que visquin a Barcelona, que hi treballin o hi transitin.

Aquesta funció s'ha de realitzar amb independència i objectivitat, i per aquest motiu no té dependència jeràrquica; la Síndica es deu només a la ciutadania i a l'esperit de la llei, i dóna comptes al Ple Municipal, que és qui el/la nomena amb un mandat de cinc anys, independent dels cicles electorals.

És, doncs, una forma de garantia democràtica paral·lela als recursos administratius i contenciosos judicials.

És gairebé impensable que en un entorn administratiu democràtic es puguin produir atemptats contra els drets humans. I, si fos així, hi ha els mitjans ordinaris de garantia jurídica per neutralitzar-los. Per això, la Síndica de Greuges no és una institució creada per interferir en els processos administratius o judicials, ni se li permet anul·lar resolucions administratives. Tampoc no pot intervenir en els casos pendents de resolució judicial. Però pot cercar solucions de consens voluntari, proposar alternatives, tenir accés a la documentació administrativa sobre els casos estudiats i posar de manifest possibles defectes procedimentals que hagin perjudicat un ciutadà o una ciutadana o que justificarien que la mateixa Administració revisés la resolució.

L'objectiu de la institució és procurar que les normes s'apliquin ajustant-les a les circumstàncies de les persones. I no és que la Síndica de Greuges tingui més capacitat que altres instàncies per aconseguir solucions justes per a la ciutadania; simplement es tracta d'una figura institucional que pot perseguir-les cercant solucions d'equitat i no només de dret formal. Donant la raó o no al ciutadà o la ciutadana que s'han sentit agreujats per una actuació municipal, la Síndica de Greuges pot garantir que el procediment i l'aplicació de la norma hagin estat ajustats, o, si no ha estat així, pot proposar la revisió o

la reparació a què té dret el ciutadà o la ciutadana.

### Els drets de la ciutadania

Els drets emparats per la Síndica de Greuges es poden enunciar en tres grans conjunts.

Primer els drets més identificables, que són *els drets fonamentals i les llibertats públiques*, o sigui aquells que han d'assegurar la igualtat davant la llei i que han d'evitar qualsevol tracte inhumà o degradant, o que fereixi la dignitat de les persones. Això inclou els drets de llibertat ideològica i religiosa, de llibertat de residència i moviment pel territori, el dret de participació en els afers públics i d'accés a la funció pública, o la llibertat d'expressió, entre molts altres fixats en la Constitució espanyola.

Un segon grup està format pels *drets socials*, la realització dels quals requereix que els poders públics els legislin, programin i desenvolupin. El grau de realització i gaudi d'aquests drets depèn de la regulació legal i del reconeixement de prioritats pressupostàries, però també del sentit de justícia social dels mateixos poders públics; però aquests drets són igualment exigibles pel fet de ser consubstancials a la condició humana. Aquests drets constitucionals inclouen, per exemple, la protecció social, econòmica i jurídica de les famílies i els infants; la promoció de les condicions favorables per al progrés social i econòmic; l'habitatge; els serveis socials per a la gent gran; la tutela de la salut pública o l'accés a la cultura.

La Síndica de Greuges ha de vetllar perquè, en la part que sigui competència de l'Ajuntament, el reconeixement i la protecció d'aquests drets presideixin tota l'actuació municipal.

Finalment, un tercer conjunt que ha de ser objecte d'atenció de la Síndica de Greuges són *els drets i principis relatius a la bona administració*. La importància d'aquests drets consisteix a fer viables els altres dos tipus de drets. El dret a tenir una bona Administració –previst en el projecte de Constitució europea– comporta l'exigència d'un bon i eficient exercici de les competències municipals incloses en la legislació de règim local, i això tant pel que fa a les garanties dels procediments com pel que fa a l'eficiència dels resultats. Aquí cal recordar que les competències municipals comprenen temàtiques ben diverses, com ara la participació ciutadana, la sostenibilitat ambiental, la gestió territorial, la cohesió social, la mobilitat, la seguretat en llocs públics, l'ordenació del trànsit, la protecció civil, la disciplina urbanística, els parcs i els jardins, les vies públiques urbanes, el patrimoni historicoartístic, la protecció del medi ambient, els mercats, la salubritat pública, els serveis funeraris, la neteja, el transport públic, les activitats culturals, esportives i de lleure, el turisme, l'ensenyament i la igualtat en l'accés als serveis públics. I, en definitiva, tota mena d'activitats i serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la ciutadania.

Alhora, el camp d'intervenció municipal és inesgotable, perquè la Carta Municipal de Barcelona també diu que, en tot cas, l'Ajuntament pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que siguin d'interès general de la ciutadania i que no estiguin atribuïts expressament a altres administracions públiques.

### El procediment

Quan es considera que algun d'aquests drets ha estat vulnerat per una actuació municipal, tota persona que resideix a Barcelona, que hi treballa o hi està de pas té la possibilitat de presentar la seva queixa a la Síndica de Greuges. Així mateix, la Síndica de Greuges pot intervenir d'ofici; aquesta intervenció pot estar justificada per la impossibilitat de la mateixa persona interessada de fer-ho, o perquè el perjudici a un ciutadà o una ciutadana és una ofensa a tota la ciutadania. És evident que aquesta competència de la institució en relació amb la supervisió de l'activitat municipal no és exclusiva; en la investigació d'un mateix assumpte hi poden concórrer també el Síndic de Greuges de Catalunya o el Defensor del Pueblo.

Tot i tractar-se d'una institució independent, la Síndica de Greuges barcelonina forma part de l'organització politicoadministrativa de la ciutat i, per tant, les seves intervencions supervisores han de seguir un procediment formal i les seves decisions s'han d'ajustar als principis constitucionals garantistes per a tothom. La tramitació i investigació

de les queixes es fa seguint les normes establertes en el Reglament de la Síndica de 21 de març de 2003 i la norma complementària, Aspectes complementaris de l'organització i funcionament del Síndic/a de Greuges de Barcelona, aprovada el 19 de gener de 2005.

Els ciutadans i les ciutadanes expressen les queixes per les diferents vies que hi ha establertes: presencialment (mitjançant una entrevista a l'oficina), per telèfon o per escrit; en aquest darrer cas, l'escrit es pot presentar a qualsevol dels punts de registre d'entrada de documents habilitats per l'Ajuntament, i això inclou el de la mateixa oficina de la Síndica. Les queixes també es poden trametre per correu ordinari, per fax o per correu electrònic. En tot cas, per poder admetre la queixa a tràmit és necessari que es formalitzi; és a dir, cal que la persona interessada, a títol individual o en representació d'un col·lectiu, transcrivui el greuge en un document signat en què constin les seves dades personals d'identificació. Únicament queden fora d'admissió les queixes anònimes i aquelles en què s'evidenciï mala fe, falta de fonament, inexistència de pretensió, o aquelles la tramitació de les quals pugui comportar un perjudici a l'interès legítim de terceres persones.

Tal com s'estableix en el Reglament de la institució, la Síndica de Greuges ha de comunicar a l'Alcaldia totes les queixes rebudes i admeses; per aquest motiu, la relació de queixes es trameta mensualment a l'Alcaldia. Així mateix,

per poder endegar les investigacions, setmanalment es trameta la relació de les queixes sobre les quals es demana informe o documentació als serveis municipals corresponents.

Quan un ciutadà o una ciutadana es posa en contacte amb aquesta oficina, no s'està adreçant a un servei d'informació i de consulta, sinó que manifesta un greuge sobre el qual espera rebre una solució. Quan l'oficina rep una queixa, l'equip de la síndica o el síndic valora si hi ha indicis de vulneració dels principis i drets constitucionals i valora també si es compleixen els elements reglamentaris establerts per poder iniciar la investigació del problema.

Si la queixa s'admet a tràmit, la síndica o el síndic de greuges i el seu equip d'assessorament procedeixen a l'estudi documental, a la comprovació presencial, a entrevistes amb responsables municipals, a la petició d'informes tècnics o jurídics i a consultes a especialistes –tant interns com externs– que puguin ajudar a comprendre millor el problema.

Ara bé, quan parlem de procediment administratiu, cal destacar la importància que té la col·laboració dels òrgans municipals als quals s'ha demanat informació. De vegades passa que la resposta municipal es dilata excessivament en el temps, i això fa que la intervenció de la Síndica de Greuges es dilueixi i que el seu pronunciament perdi la raó de ser. Hem de tenir present que la ciutadania agraeix tenir una resposta ràpida de l'Administració, encara que

aquesta no sempre sigui favorable a les seves reclamacions. El sol fet d'obtenir una resposta raonada a la petició es valora com una mostra de tracte digne i proper, i ajuda a corregir el sentiment de greuge que va motivar la queixa.

Un cop s'ha estudiat i analitzat la queixa, s'adopta la decisió estimatòria o desestimatòria, que és fonamentada en termes de dret i equitat i es comunica a la persona interessada, a l'Alcaldia i a l'òrgan afectat.

L'estudi de la queixa d'un ciutadà o una ciutadana sobre un tema obert d'ofici pot comportar també la necessitat de plantejar recomanacions més àmplies i preventives. És el que es recull cada any en l'informe anual<sup>1</sup> i del qual es dona compte almenys un cop l'any en el Plenari Municipal.

### **Efectes de les decisions de la Síndica de Greuges**

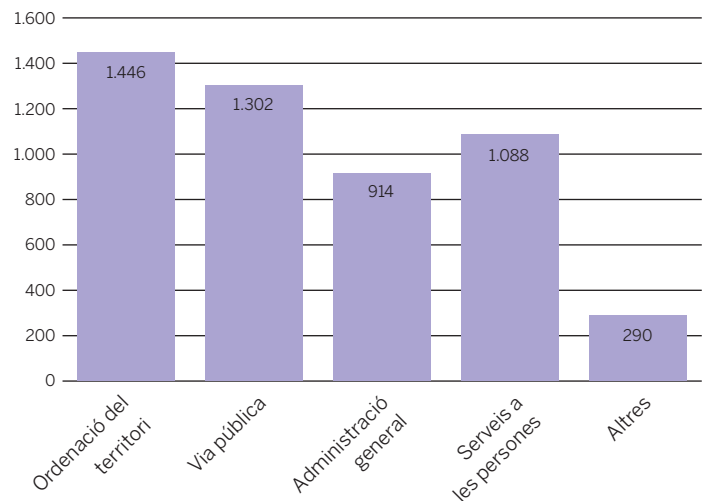
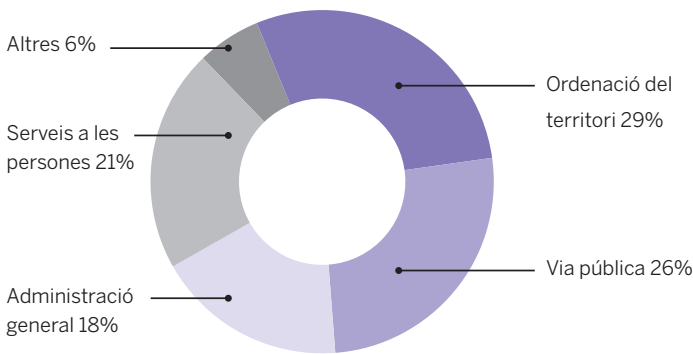
La Síndica de Greuges és comissionada pel Consell Municipal per a la supervisió de l'Administració municipal i per atendre les queixes dels ciutadans i les ciutadanes, i després d'aquesta supervisió, un cop l'any ha de donar compte dels resultats al Plenari Municipal. Però donar compte no és només relatar el resultat de les indagacions efectuades per conèixer les posicions divergents

---

1. Els informes anuals es poden trobar a la pàgina web: [www.sindicadegreugesbcn.cat](http://www.sindicadegreugesbcn.cat). Per a obtenir la publicació en paper hom es pot adreçar a l'oficina de la Síndica de Greuges, situada a la ronda de Sant Pau, 43-45, 3a planta.

**Queixes presentades durant els anys 2005-2009. Distribució per matèries**

Ordenació del territori		Via pública		Administració general		Serveis a les persones	
Habitatge	403	Accessibilitat	88	Comunicació entre les administracions i la ciutadania	171	Serveis socials	487
Urbanisme	470	Circulació i transports	864	Procediment administratiu	262	Infància	156
Medi ambient	573	Seguretat ciutadana	167	Activitat econòmica	413	Immigració	87
		Manteniment de la via pública	183	Funció pública	68	Salut, cultura i esports	358
<b>1.446</b>		<b>1.302</b>		<b>914</b>		<b>1.088</b>	



Font: Síndica de Greuges de Barcelona.

dels ciutadans i les ciutadanes respecte del seu Ajuntament, ja que poca cosa es construeix només coneixent els problemes però sense cercar-hi solucions, sinó que el que és convenient és que exposi solucions quan s'han esbrinat les causes dels problemes i quan la mateixa investigació permet presentar un escenari millor, un escenari de síntesi que pugui satisfer els objectius de l'interès públic tenint en compte les aspiracions dels particulars, sempre que l'un i els altres siguin compatibles.

Les decisions de la Síndica de Greuges no poden modificar resolucions

administratives. És lògic i necessari que sigui així per seguretat jurídica i perquè no és funció de la Síndica de Greuges, sinó dels mecanismes juridicoadministratius de l'Estat de dret. Però la intervenció de la Síndica de Greuges ha de poder tenir uns efectes pràctics per al ciutadà o la ciutadana. Per això el Reglament de la Síndica preveu l'emissió d'avertiments, recomanacions i suggeriments. Aquests pronunciaments es desprenen de la valoració –des d'un observatori neutral i objectiu– en termes de dret i d'equitat de les circumstàncies concurrents en l'expedient

concret considerat, i poden consistir a demanar la revisió d'un expedient o fer constar un fet. Així doncs:

- Un *advertiment* és un toc d'atenció a un servei municipal quan s'ha constatat un perjudici material o moral a un ciutadà o una ciutadana que, segons el parer de la Síndica, mereix una reparació.

- Una *recomanació* és el pronunciament amb què la Síndica demana que es corregeixi una forma de procedir perquè la Síndica ho considera convenient per evitar nous greuges, o per augmentar l'eficàcia o la qualitat dels serveis.

– I un *suggeriment* és l'aportació d'una proposta de millora o de solució alternativa sobre el fet objecte de la queixa. Aquest suggeriment es trasllada a la persona responsable dels serveis perquè el valori. En aquests casos, moltes vegades es fa evident que encara que una situació sigui legal i que s'hagi tramitat ajustant-se a tots els principis administratius, es podria millorar. En definitiva, es tracta d'aconsellar el que es considera que és bo, millor, útil o oportú.

Els advertiments, les recomanacions i els suggeriments que emet la Síndica de Greuges en les seves decisions constitueixen la veritable raó de ser de la institució, ja que són l'eina per procurar esmenar les situacions insatisfactòries descobertes mitjançant la investigació. Per tant, mereixen una consideració activa dels responsables municipals, consideració que ha de consistir en una revisió del cas i un nou pronunciament exprés en què es ratifiqui l'anterior de manera fonamentada o s'esmeni per les vies establertes en la llei.

Com ja hem dit, un cop l'any, la Síndica de Greuges ha de donar compte al Plenari de l'Ajuntament dels resultats de les supervisions que ha dut a terme, mitjançant un informe que es presenta públicament. En aquestes sessions públiques i davant la totalitat dels càrrecs electes tant del govern municipal com de l'oposició, la síndica exposa el contingut del seu informe, sobre el qual emeten consideracions els responsables de cada grup polític.

### **Eficàcia de la institució**

Quan es va posar en marxa aquesta institució, es va establir un model de funcionament que respongués als seus objectius, és a dir, que donés resposta als ciutadans i les ciutadanes que manifesten que han patit un greuge. És molt important que, quan algú considera que una actuació municipal no ha estat correcta o que l'Administració no actua davant un problema, tingui una institució a la qual adreçar-se per ser atès degudament. Això no vol dir, naturalment, que el resultat de l'estudi de la queixa li hagi de ser favorable, però en canvi sí que ha de ser convincent. Cal fer aquesta distinció. La persona que presenta una queixa se sent satisfeta de rebre una resposta, tant si és favorable com si no ho és, si aquesta és àgil, raonada i fonamentada, és a dir, convincent, perquè llavors percep que no ha estat objecte de cap injustícia o que, si ho ha estat, el cas es podrà resoldre, si més no moralment.

En els casos que atén la Síndica és imprescindible indagar i comprendre la realitat i relacionar-se correctament amb les diferents parts interessades. Però també cal que l'Administració vulgui escoltar els resultats de la indagació i vulgui procedir en conseqüència.

Així, l'eficàcia immediata de la institució depèn en primer lloc del treball ben fet des de l'oficina de la Síndica de Greuges. Però també depèn dels responsables polítics o administratius, ja que, una vegada dictada la decisió, tot dependrà del fet que l'assumeixin

per resoldre el problema individual presentat o, com ha succeït de vegades, per modificar una ordenança, repensar el model organitzatiu d'una gerència o modificar el plec de condicions per a la contractació de serveis externs. Però l'eficàcia de la Síndica consisteix en primer lloc a proposar solucions viables i acceptables per totes les parts interessades.

En definitiva, l'eficàcia de la institució de la Síndica de Greuges depèn del seu prestigi. El prestigi depèn de la seva capacitat per generar confiança tant entre la ciutadania com entre els responsables polítics i administratius, i aquesta confiança s'obté gràcies a la qualitat de les decisions i recomanacions que dicta. Per aconseguir-ho cal una argumentació jurídica sòlida, una argumentació científica sòlida, un sentit de l'equitat i creure en el valor de les persones.

Si el que es proposa és just, viable i equitatiu, i millora la situació anterior, serà reconegut com a útil. Que després això s'executi o no serà responsabilitat del Govern de la ciutat.

En el model de treball de l'oficina de la Síndica de Greuges sempre es té present que cada persona és única i mereix tota l'atenció. Així mateix, cal destacar que les recomanacions sempre es fan a partir de fets reals valorats des d'una perspectiva jurídica, objectiva i ponderada; d'aquesta manera es pot mantenir l'equilibri entre el rigor administratiu i de procediment i l'atenció personal i directa a les persones. 