

La Carta de Ciutadania. L'assoliment d'una fita en l'evolució de Barcelona

Joan Manel Abril. Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona

Previ

L'ordenança de mesures per a fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona (més coneguda com a ordenança de convivència), de 23 de desembre de 2005, té present que la ciutat de Barcelona esdevé un espai d'encreuament de cultures i idiosincràsies diferents, de manera que escau fer possible la convivència de les diferents persones, tot garantint el desenvolupament en llibertat de les activitats de lliure circulació, oci, trobada i esbarjo i alhora amb la cura i preservació degudes de l'espai públic.

Des d'aquesta òptica d'idees, l'ordenança de convivència constitueix un exercici clar de l'autonomia local, reconeguda a la Constitució de 1978 (cf. art. 137), i significa desenvolupar les previsions que ja es contemplaven a la Carta Municipal (Llei 22/1998, de 30 de desembre) per a l'ordenació de les relacions socials de convivència en l'àmbit local.¹ En aquest sentit, la disposició final setena de l'ordenança de convivència conté un mandat que no pot passar desapercebut. En efecte, s'imposa a l'Ajuntament el deure de contenir en una «carta» els drets i els deures dels ciutadans i ciutadanes i així donar-los a conèixer al conjunt de la ciutadania i a les persones que es troben a Barcelona. Com es pot observar, la disposició setena, indica literalment el següent:

«Setena. Carta de drets i deures dels ciutadans.

L'Ajuntament recollirà, en una

carta, els drets i deures dels ciutadans i els donarà a conèixer al conjunt de la ciutadania i a les persones que són a Barcelona.»

Malgrat el que assevera aquesta disposició final setena, l'elaboració d'una carta de drets i deures supera amb escreix aquesta finalitat pedagògica que ressenya l'ordenança de convivència. En efecte, l'elaboració d'una Carta de drets i deures planteja, *a priori*, un conjunt de problemes que han de ser resolts. Així, i sense ànim d'exhaustivitat, el primer que cal determinar és si l'aprovació d'una carta de drets i deures comporta una tasca pedagògica i sistemàtica, de manera que el recurs als drets i deures es troba en la seva seu material respectiva i allà, i d'acord amb els pressupòsits que es determinin, es on es podrà exigir el compliment del deure o la viabilitat del dret subjectiu. En segon terme, tampoc no es fútil que la carta de drets i deures no pot recollir tot el conjunt de drets i deures de les persones que conviuen a Barcelona, atès que aquesta tasca esdevindria incommensurable, sinó que requereix una anàlisi i tria d'aquells drets i deures que tenen relació amb el nucli de la ciutat; és a dir, aquelles situacions que tenen una connexió directa amb la convivència diària. En tercer terme, com el seu mateix nom indica, s'inclou dins l'abast de la Carta tant els interessos jurídicament protegits –drets– com els deures que han d'assumir les persones que empren l'espai públic de la ciutat

de Barcelona. En aquesta línia d'idees, es tracta d'evidenciar i conscienciar el ciutadà que l'ús de l'espai públic i les situacions convivencials no només generen drets sinó que, en moltes ocasions, comporten l'assumpció de comportaments i prestacions dels usuaris de la ciutat. I que, per assolir que la convivència es dugui a terme amb els paràmetres adequats i en un espai on es puguin exercir els drets amb llibertat i que fomenti el ple desenvolupament de la personalitat, cal establir un mecanisme de coerció d'aquelles conductes que els incompleixin.

Mètode i evolució dels treballs

L'inici dels treballs per a l'elaboració de la Carta de drets i deures dels ciutadans de Barcelona té la seva fita temporal en la constitució de la Comissió de Redacció. Aquesta comissió es va reunir, el 16 d'octubre de 2008, amb l'alcalde per establir les pautes a seguir per a la consecució de la Carta de la forma següent.

En primer lloc, la Comissió d'Experts es va reunir, a partir del mes de desembre del 2008 i fins al juny del 2009, en sessions plenàries, presidides

1. Amb posterioritat, i per a la resta de municipis, que no gaudien d'un règim específic com el de Barcelona, la modificació de la Llei reguladora de les bases de règim local (Llei 7/1985) per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, va comportar el reconeixement competencial dels ajuntaments per a la regulació de la convivència i l'establiment d'un aparell de sancions per a aquelles persones que no respectaven els usos adequats de l'espai públic (arts. 139 a 141 de la Llei reguladora de les bases de règim local).

pel director dels Serveis Jurídics. En aquestes reunions es debatia l'articulat i el Preàmbul de la Carta. Per aconseguir que aquestes sessions fossin al màxim de fructíferes, la Comissió d'Experts s'estructurà en diferents subcomissions, encarregades de l'elaboració de l'articulat de la Carta i del Preàmbul, en consonància amb les directrius que s'anaven indicant en les sessions plenàries.

Amb posterioritat a la presentació d'un text articulat i d'un Preàmbul per la Comissió d'Experts, la Comissió Política, formada per un representant de cada grup polític i presidida pel regidor Joaquim Mestre Garrido, i amb la intervenció del director de Serveis Jurídics, va endegar la tasca de revisió i reelaboració del material lliurat per la Comissió Tècnica. Actualment, en el moment que es redacta aquest article, la Comissió Política ha validat el contingut de l'articulat de la Carta i manca només, al marge de les correccions lingüístiques i d'estil que s'escaiguin, debatre el contingut del Preàmbul, com a pas final per a procedir a l'aprovació de la Carta de Ciutadania com a disposició normativa; és a dir, amb una aprovació inicial, un tràmit d'informació pública, en què es podran efectuar alegacions, i, finalment, l'aprovació definitiva.

Estructura de la Carta

El fruit dels treballs de la Comissió Tècnica i de la Comissió Política és la Carta de Ciutadania, on es recullen els drets i deures de les persones que conviuen a

l'espai públic de Barcelona. La rellevància de la Carta es posa de manifest des del mateix moment que es constata que no és simplement un element pedagògic o de difusió, sinó que gaudeix, per si mateixa, de valor jurídic. En altres paraules, la Carta constitueix una disposició normativa, en què es contenen els drets i deures de les persones que conviuen a la ciutat, de manera que la no observança dels deures o el desconeixement dels drets, per tercers, generarà el naixement de la responsabilitat contemplada a la normativa vigent.

Així, la Carta de Ciutadania constarà d'un Preàmbul i d'un text articulat, format aquest darrer per quatre títols (Títol preliminar, Drets i deures a Barcelona, Deures a Barcelona i Garanties dels drets i deures a Barcelona).

Pel que fa al Preàmbul, el que s'hi persegueix és posar de manifest, essencialment, tres fites rellevants. En primer lloc, s'ha de fer conèixer que la ciutat de Barcelona gaudeix d'una llarga tradició de preocupació i cura dels seus ciutadans i ciutadanes. Arribats al segle XXI i atesa la situació estratègica de Barcelona i la clara influència que la globalització genera en una ciutat tan cosmopolita, oberta i plural com Barcelona, es vol incidir en el dret dels seus ciutadans i ciutadanes a gaudir-ne, però també conscienciar-los sobre el fet que l'espai col·lectiu és un bé de tots i sobre el deure de solidaritat que ens ha d'impulsar envers l'afavoriment de la convivència. En segon lloc, s'expliciten en el Preàmbul un seguit de referències

històriques que posen en relleu que Barcelona ha estat un referent mundial no només pel fet de dotar-se d'un dret i d'òrgans judicials propis per vetllar pel respecte dels drets subjectius, sinó també per haver estat sensible des de fa molts segles a la participació democràtica dels habitants de la ciutat. I, en darrer lloc, en el Preàmbul s'enuncien els objectius o les finalitats que s'intenten assolir amb la Carta de Ciutadania. Segurament, d'entre tots ells, el més destacable és l'assoliment i la consecució d'una ciutadania democràtica, compromesa i responsable, que permeti garantir una convivència lliure i responsable.

La Carta tracta d'incorporar un treball de síntesi i de destil·lació dels drets i deures que afecten les persones quan conviuen en l'espai públic de Barcelona. I des d'aquesta òptica, el primer dels Títols, el Títol preliminar, posa l'èmfasi en tres aspectes essencials de la Carta:

1. La delimitació del seu objecte. S'indica, en consonància amb allò ja anunciat al Preàmbul, que Barcelona és una ciutat de convivència que es fonamenta en la responsabilitat, la pluralitat, la diversitat, la tolerància i el respecte dels drets humans, així com la promoció de les condicions per a fer possible el lliure desenvolupament de la personalitat. D'acord amb aquestes premisses essencials, la Carta reconeix un conjunt de drets i deures que es desprenen de la mateixa condició de la persona quan aquesta entra en relació

amb altres persones, de manera que es regulen les manifestacions dels drets i dels deures com a persones, ciutadans, veïns i interessats en procediments davant l'Administració.

2. El fonament de la Carta. El fonament, entès com a causa eficient, es troba en la disposició final setena de l'ordenança de convivència. Però el seu fonament o raó de ser més íntim es troba en la Declaració Universal dels Drets Humans, en la Constitució i en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en la Carta Municipal (Llei 22/1998) i en la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

3. L'eficàcia de la Carta. Com ja s'ha tingut ocasió de posar en relleu amb anterioritat, la Carta s'aprova com una disposició normativa, de manera que el desconeixement per tercers dels drets reconeguts a la Carta o bé l'incompliment dels deures que s'imposen als ciutadans comporta l'exigència de responsabilitat. En altres paraules, la Carta no consisteix només en un recull pedagògic dels drets i dels deures que hi són continguts, sinó que constitueix una veritable norma jurídica, i, per consegüent, la seva vulneració genera les conseqüències jurídiques previstes en l'ordenament. Des d'aquest punt de vista, convé ressenyar, en primer lloc, que la relació dels drets i deures continguts a la Carta, en atenció a la seva mateixa natura i finalitat, no és exhaustiva, sinó que recull aquells drets i deures que fan referència a la relació que les persones estableixen amb la ciutat

i amb el que es pot esperar d'aquesta envers elles, des de l'àmbit personal i relacional. I, en segon lloc, cal remarcar el caire normatiu de la Carta, és a dir el caràcter de dret necessari (*ius cogens*) dels seus preceptes, de forma que la seva inobservança o vulneració donarà lloc a l'exigència de responsabilitat en els termes que ho contemplin les normes legals i les ordenances de la ciutat.

Els tres títols restants podrien semblar desequilibrats, en un examen superficial, atès que el primer, (Drets i deures a Barcelona), consta de cinc capítols (Drets i deures de ciutadania, Drets socials, Equitat i accions positives, Drets i obligacions respecte a la cultura i Drets i deures ambientals) i conté el gruix de l'articulat (articles 1 a 29), mentre que el Títol segon (Deures a Barcelona), s'estructura solament en tres capítols (Ciutadania, Convivència i Administració municipal) i té set preceptes (arts. 30 a 36) i el Títol tercer (Garanties dels drets i deures a Barcelona) conté cinc preceptes, destinats a l'establiment de mecanismes que permeten garantir el compliment dels deures i el respecte dels drets que integren la Carta. Però aquesta primera lectura resultaria esbiaixada si no es pren en consideració una dada rellevant. En efecte, el gruix de la Carta es troba en el Títol primer, titulat Drets i deures a Barcelona, en tant que s'hi inclou la regulació de tots els drets i deures que tenen aquesta implicació directa amb la ciutadania i amb què la ciutat de Barcelona denota el respecte de les persones que

hi conviuen. Així, el desequilibri que, a primera vista, es podria observar entre el Títol primer i el segon, aquest darrer relatiu als deures, és simplement aparent, tota vegada que l'articulat de la Carta, en el seu Títol primer, inclou no només els drets que tenen els ciutadans i ciutadanes, sinó que en els preceptes s'hi inclou, quan escau, el corresponent deure dels ciutadans i ciutadanes, de manera que es posa de manifest tant el vessant actiu com el passiu en relació amb les situacions jurídiques reflectides a la Carta. Per això, el Títol segon es destina a recollir aquells deures genèrics, referents a la ciutadania, la convivència o l'administració municipal que no han tingut cabuda en la concreta regulació del dret particular.

Així doncs, la Carta té una estructura que s'inicia amb un Títol preliminar en què es dibuixa l'objecte de la regulació, en què s'hi inclou el seu fonament i s'esmenta clarament l'eficàcia de la Carta de Ciutadania, posant-ne en relleu la natura normativa, per, a continuació, recollir dins del Títol primer (Drets i deures a Barcelona) i graduats en funció de la seva rellevància, els drets i deures relacionats amb la ciutadania, els drets socials, les accions positives, els drets culturals i els ambientals, per a cloure's amb dos títols (Títols segon i tercer) adreçats, respectivament, a determinar els deures genèrics referents a la ciutadania, la convivència i l'Administració de Barcelona i, finalment, a establir els mecanismes que garanteixen el compliment i l'efec-

tivitat de la Carta de Ciutadania.

Una vegada examinada la rellevància del Títol preliminar, veiem que aquesta estructura fa un estudi profundit dels drets i dels deures que es desgranen en aquest Títol primer, així com dels deures genèrics i els mecanismes de garantia que s'hi contenen.

Des d'aquesta òptica, en l'apartat següent, relatiu al contingut de la Carta, se n'efectuarà una anàlisi detinguda, de forma que es pugui donar a conèixer la gradació entre els capítols i la implicació rellevant que significa el fet que l'Ajuntament de Barcelona efectui la normació de les accions positives i d'equitat.

El contingut de la Carta de Ciutadania

Com ja s'ha tingut ocasió de posar de manifest, al marge de la importància del Preàmbul, dotat d'un clar caràcter informador i interpretatiu del text articulat, i del Títol preliminar –en què la Carta de Ciutadania explícita no només quin és el seu objecte o abast, sinó també el fonament pel qual es dicta i, sens dubte, que ens trobem davant d'una disposició normativa, atesa la seva eficàcia vinculant–, la Carta consta de tres títols més, relatius als drets i deures, als deures genèrics i als mecanismes de compliment. Amb el límit autoimposat per aquestes pàgines, s'efectuarà una anàlisi dels extrems més rellevants de l'articulat.

El Títol primer s'estructura per ordre de rellevància. Així, el primer capítol

contempla els drets i deures relatius a la ciutadania. Des d'aquesta òptica, després d'una declaració que posa a l'abast de les persones Barcelona com a ciutat per a trobar-hi les condicions socials, econòmiques, polítiques, culturals i ambientals, s'hi inclou tot un seguit de drets (segurament en aquest capítol és on més es potencia el vessant del dret del ciutadà davant l'Administració i on actuen els deures genèrics del Títol segon, en absència de deures específics) que analitzen diversos aspectes. Un primer aspecte és l'accés àgil i igualitari a l'Administració, i el deure d'aquesta de tramitar els procediments amb eficàcia i eficiència. En aquest sentit, es reconeix el dret de les persones a conèixer l'estat de tramitació dels seus procediments, a identificar les autoritats i el personal responsable dels mateixos i a no presentar documents que ja estiguin en mans de l'Ajuntament o d'altres administracions públiques. A més, s'hi inclou la previsió de tenir accés als registres i arxius municipals i el dret que l'Ajuntament faciliti informació de la seva activitat. Un segon aspecte consisteix en el reconeixement de la participació de les persones en els afers municipals (verbigràcia l'assistència al Consell Municipal) i en la vida política, amb distinció en aquest darrer cas, segons la condició de veí o veïna –la qual cosa permet la sol·licitud de consulta popular– o de ciutadà o ciutadana –que l'avalua en l'exercici del dret de petició. Un tercer aspecte consisteix en el respecte per la vida personal i familiar, de

manera que l'Administració local posi a l'abast de les famílies els instruments i recursos que els calguin, com a nucli socialitzador i de protecció de menors. Així mateix, es fomenta l'associacionisme i l'exercici de la iniciativa ciutadana de les entitats ciutadanes. I, per fi, un quart aspecte és el relatiu al dret i el deure de tenir una convivència pacífica i respectar els drets i les llibertats de terceres persones a Barcelona, que exigeix combinar-ho amb el dret a la seguretat en el desenvolupament de la vida quotidiana, a més de posar en relleu el paper de la Guàrdia Urbana com a policia de proximitat.

El segon capítol és el relatiu als drets socials. S'hi aborda el dret a la salut, l'educació, el treball, l'habitatge i la protecció dels consumidors i usuaris. Quant al dret de la salut, i en el marc de les competències i de la legislació aplicable, s'estableix el dret a la lliure elecció dels professionals i dels centres de salut, la intimitat i confidencialitat de les dades i el dret al consentiment informat. Com a contrapartida, es determinen com a deures dels usuaris fer un ús racional de les prestacions farmacèutiques i d'incapacitat laboral i complir les prescripcions de natura sanitària de caire general.

Respecte de l'educació, la ciutat es configura com un espai educador, amb la creació d'espais de convivència i treball que siguin respectuosos amb el pluralisme, la promoció del voluntariat i el desenvolupament d'experiències educatives. Es reconeix el dret a una

educació de qualitat, contínua, adreçada a l'obtenció de l'excel·lència i de forma que les persones amb necessitats educatives especials puguin rebre l'atenció singular que requereixen.

Pel que fa al treball, s'hi diu que l'Ajuntament col·laborarà en la promoció professional dels treballadors i les treballadores de la ciutat i fomentarà l'ocupació. S'esmenten dues fites més per aconseguir: la primera, que la disposició del temps de treball permeti compatibilitzar-lo amb la vida personal i familiar i, la segona, que l'Ajuntament es marca com a prioritària la lluita contra la inseguretat en el treball, el treball clandestí i l'explotació laboral.

Pel que fa a l'habitatge, en consonància amb la resta d'administracions públiques, cal ressenyar, entre altres actuacions, el desenvolupament d'un Pla d'Habitatge amb criteris de cohesió social i eficiència ecològica, la construcció d'habitatges de protecció oficial i la lluita contra la sobreocupació, l'infrahabitatge i l'assetjament immobiliari.

En darrer lloc, es reconeix el dret dels consumidors i usuaris a participar en l'elaboració de les normatives de consum i a obtenir informació veraç i entenedora quant als productes o serveis que adquireixen.

El capítol tercer mereix una atenció especial, tota vegada que es destina al desenvolupament d'accions positives per l'Ajuntament. Des d'aquesta òptica, s'assumeix el compromís de garantir l'equitat en tots els àmbits i òrgans col·legials de presa de decisions i disposar

dels recursos necessaris per a l'atenció immediata i la prevenció de l'assetjament per raó de sexe i la violència. La Corporació Local adoptarà les mesures necessàries, entre les quals es contenen els programes d'educació per eliminar pràctiques i actituds discriminatòries per raó d'orientació sexual i identitat de gènere.

Els infants i adolescents, així com la gent gran, les persones estrangeres i els col·lectius en situació de vulnerabilitat (persones amb circumstàncies de diversitat física, psíquica o sensorial; persones amb malalties mentals o amb addiccions greus o víctimes de violència) també seran objecte d'aquestes mesures com a subjectes d'una especial consideració i atenció, de forma que assoleixin el major grau possible de satisfacció en la convivència. I, en darrer lloc, però no menys important, es menciona el sistema de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona, que s'ofereix a totes les persones que es trobin en situació de necessitat bàsica, per tal de rebre-hi atenció urgent i serveis continuats de qualitat i per disposar d'un pla d'atenció social individual, familiar o convivencial.

El capítol quart fa referència als drets i les obligacions relacionats amb la cultura. S'hi regula l'accés a la cultura de la ciutat i el dret a fruit del seu patrimoni arquitectònic i la promoció d'activitats culturals. Com a deure es contempla el respecte i la preservació del patrimoni cultural de la ciutat, així com la contribució a la seva restauració.

Els drets lingüístics també ocupen un paper preponderant en aquest capítol: s'estableix que el català és la llengua pròpia de l'Ajuntament de Barcelona i es fa una remissió al Reglament d'usos lingüístics de Barcelona, aprovat recentment, pel que fa als drets lingüístics dels ciutadans i ciutadanes en la seva relació amb el Consistori.

Des de l'aconfessionalitat de Barcelona, es reconeix el dret a professar una creença religiosa. L'Ajuntament assumeix el manteniment d'una relació equitativa i equilibrada amb les diferents confessions religioses i es compromet a afavorir el respecte mutu entre persones creients i no creients.

Finalment, es reconeix el dret dels ciutadans a adreçar-se a l'Administració municipal mitjançant les noves tecnologies, de manera que es compromet que els serveis telemàtics siguin de qualitat i permetin la prestació de serveis avançats i interactius.

El darrer capítol s'adreça a normar els drets i deures ambientals. Hi destaquen dos grans extrems: un, el dret a un medi ambient de qualitat i a un entorn urbà sostenible. Així, juntament amb el deure de tots de contribuir al manteniment de la qualitat del medi ambient i de complir les normes d'higiene i seguretat en relació amb els animals domèstics i de companyia, es reconeix el dret a un medi ambient que proporcioni una bona qualitat de vida i que sigui lliure de residus i de contaminació atmosfèrica, acústica i lumínica. Així, s'esmenta explícitament que el

dret a gaudir de la tranquil·litat a la ciutat existeix i es reconeix malgrat l'activitat cultural, comercial, industrial i de transport. El segon gran extrem és referent a un sistema de mobilitat de qualitat. Des d'aquest enfocament, l'Ajuntament s'obliga a establir una ordenació de la circulació i l'estacionament de vehicles compatible amb l'ús de les vies per vianants i ciclistes i a proporcionar un transport públic de qualitat que arribi a les zones residencials, comercials i industrials, així com als punts d'interès general. Com a contrapartida, es fixa el deure de les persones de facilitar el pas i l'acomodació de les persones amb mobilitat reduïda, així com de col·laborar en la preservació de la netedat i seguretat en els transports i les vies públiques.

El Títol segon, relatiu als deures (genèrics) a Barcelona es concreta en un primer capítol de ciutadania amb tres normes, que van adreçades a posar de manifest que, malgrat la finalitat divulgativa i pedagògica que la Carta pot tenir, de fet és *per se* una norma jurídi-

ca, de forma que obliga també els destinataris de la mateixa. Des d'aquesta òrbita d'idees, el Títol s'inicia amb un article genèric, relatiu a l'obligatorietat de respectar i complir les normes municipals i les de la Carta. En segon terme, es preveu la col·laboració dels veïns i les veïnes de Barcelona en la realització de les tasques municipals i, per últim, es concreta el deure d'utilitzar de manera correcta els serveis i els béns públics.

El capítol segon (convivència) contempla els deures dels ciutadans i ciutadanes de no menyscar amb el comportament la llibertat ni la dignitat; es diu també que els ocupants o propietaris d'immobles, edificis, construccions, instal·lacions, vehicles o altres béns de titularitat privada han d'evitar causar molèsties innecessàries a altres persones. Pel que fa als espais públics, s'imposa el deure d'utilitzar correctament els espais públics, així com els serveis, les instal·lacions i el mobiliari urbà.

I clou el Títol segon un article –que integra el capítol tercer– adreçat al deure de les persones de facilitar la

seva identificació quan es relacionen amb el Consistori i així ho determini la llei, i subministrar-li informació veraç així com facilitar l'actuació administrativa.

La Carta de Ciutadania preveu, com a disposició normativa, i fent honor a la seva rellevància, un aparell de garanties dels drets i deures que s'hi contenen. Des d'aquesta òptica, si bé s'adverteix que l'Ajuntament donarà la màxima difusió a la Carta a través dels diferents mitjans disponibles i que n'avaluarà el compliment cada dos anys, s'encarrega de remarcar, en el primer dels preceptes, que obre el Títol tercer, que «L'incompliment dels drets i deures reconeguts a la Carta donarà lloc a les responsabilitats previstes a les lleis i a les ordenances municipals».

Efectuades aquestes advertències de caire preliminar, es preveuen tres expedients per a la garantia dels drets i deures: el síndic o síndica de greuges de Barcelona; els mecanismes de solució alternativa de conflictes i la justícia de proximitat. ●