

2020

**INFORME ANUAL
DE LA
SINDICATURA DE
GREUGES DE
BARCELONA**



SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA

Dirección: Ronda de Sant Pau, 45, 08015 Barcelona

Teléfono: 934 132 900. Fax: 934 132 910

Internet: www.sindicabarcelona.cat

Correo electrónico: sindicadegreuges@bcn.cat

SÍNDICA DE GREUGES

Maria Assumpció Vilà Planas

DIRECTORA ADJUNTA

Natàlia Ferré Giró

JEFA DE GABINETE

Natàlia González del Pueyo

ASESORÍA TÉCNICA Y JURÍDICA

Pilar Aldea Lacambra: vivienda, urbanismo y licencias de obras

Anna Maria Botella Muñoz: transporte, circulación y accesibilidad

Patricia Mestre García: medio ambiente, espacio público y licencias de actividad

Francesca Reyes Pozo: ciudadanía, seguridad y procedimientos administrativos

Elisa Salichs Asturias: salud, educación y cultura

Montserrat Saltó Oliva: servicios sociales, y comunicación y participación

Manuel María Sanz Bazán: trabajo en el sector público y hacienda

PRENSA Y COMUNICACIÓN

Pablo Monfort León

SECRETARÍA

Mercedes Tello Díaz

Esther Tresserra Salvador

© IMÁGENES

Sindicatura de Greuges de Barcelona; Dirección de Servicios de Comunicación Digital, y Dirección de Imagen y Servicios Editoriales.

Sumario

Título I

| | |
|---|------------|
| La Sindicatura de Greuges durante el año 2020 | 4 |
| Introducción del informe anual 2020 | 5 |
| La Sindicatura de Greuges de Barcelona: marco jurídico y operativo..... | 7 |
| Memoria de actividades de la síndica en el año 2020..... | 10 |
| 1. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN..... | 22 |
| 1.1 El acceso de las personas al Ayuntamiento de Barcelona | 24 |
| 1.2 La buena Administración y la especial sensibilidad social | 32 |
| 1.3 La buena Administración y el derecho de la ciudadanía a una fiscalidad justa | 37 |
| 1.4 La convivencia vecinal y el derecho al descanso de las personas..... | 43 |
| 2. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS..... | 46 |
| 2.1 Servicios sociales | 46 |
| 2.2 Vivienda | 77 |
| 2.3 Educación | 90 |
| 2.4 Salud | 98 |
| 3. EL DERECHO A LA CIUDAD: ESPACIO PÚBLICO Y MOVILIDAD | 103 |
| 3.1 Espacio público | 103 |
| 3.2 Movilidad | 120 |
| Clasificación de las quejas recibidas en el año 2020 | 181 |

LA SINDICATURA DE GREUGES DURANTE EL AÑO 2020

Introducción del informe anual 2020

El 2020 ha sido un año claramente marcado por la crisis sanitaria de la COVID-19 por todo el mundo. Y como es obvio, la ciudad de Barcelona no ha escapado de una realidad vinculada al confinamiento domiciliario y a las restricciones de actividad, servicios y movilidad. La intensidad de la situación se ha visto acompañada de una nueva y cambiante actividad reguladora para intentar dotar de garantías la especificidad de este periodo de pandemia.

Las medidas que se han tomado desde las diferentes administraciones públicas para intentar frenar el ritmo de contagios han provocado modificaciones en los comportamientos y las rutinas de la ciudadanía, que ha visto cómo su día a día cambiaba ostensiblemente. Y lo ha hecho tanto en su ámbito más personal y social, como en su relación con los diferentes servicios públicos de los que son usuarios y usuarias recurrentes o lo han sido por primera vez durante la pandemia.

El escudo de todas las nuevas medidas tomadas, que afectaban de una manera u otra los derechos de la ciudadanía, ha sido la protección de la salud pública. La necesidad imperiosa de preservar la salud de las personas y la impredecibilidad de la situación han provocado unas situaciones de vulnerabilidad inéditas durante este año 2020.

Como Sindicatura de Greuges de Barcelona, y en nuestro rol de supervisión de la tarea municipal, queremos recordar que el Consistorio es la Administración más próxima para ejercer y garantizar los derechos de la ciudadanía. Ante una realidad emergente e imprevista, el Ayuntamiento ha intentado cubrir, de forma urgente, las nuevas necesidades de la ciudadanía, sin contar con los recursos humanos y tecnológicos suficientes, al menos no al inicio de la pandemia. Por estos motivos, y conscientes de la importancia que tiene su tarea en el día a día de las personas, la finalidad de este informe es analizar los aspectos más relevantes relacionados con la crisis sanitaria, conocer **cómo se ha llevado a cabo la gestión de estas afectaciones desde las instancias municipales y proponer recomendaciones de mejora.**

Una cuestión que preocupa mucho a la Sindicatura, por su afectación en los derechos más básicos de las personas, es el impacto que puede haber tenido la COVID-19 con respecto a la violencia hacia los niños y las niñas, así como en relación con la violencia machista. Aunque hay servicios, entidades y personas expertas que apuntan a incrementos de estas violencias, en el momento del cierre del informe, no se dispone de estudios o datos concluyentes en este sentido. Por lo tanto, el estudio de estas violencias y cómo han sido atendidas y abordadas desde los servicios municipales serán objeto de análisis durante el año 2021.

En el informe de este año, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha buscado una mirada específica sobre el impacto de la pandemia en los derechos de la ciudadanía de Barcelona. Uno de los temas más recurrentes ha sido la dificultad de acceso a la Administración, hecho que ha llevado a analizar cuál ha sido el impacto en el derecho a la buena Administración y hasta qué punto ha implicado un detrimento de otros derechos y garantías ciudadanas. Aunque después se entrará con más detalle en el desarrollo del informe, ya podemos avanzar que **las dificultades de acceso a la Administración han significado un detrimento en la garantía de derechos**. El colapso en la atención ciudadana ha generado graves repercusiones en personas que ya se encontraban en situaciones preocupantes, e incluso en situaciones de vulnerabilidad. Se han recibido numerosas quejas sobre la gestión de las citas previas, o el funcionamiento irregular del 010 y otros servicios municipales telefónicos o telemáticos, entre otros.

Hay un concepto que es transversal en todas las temáticas tratadas: **la brecha digital**. En un año muy vinculado a la comunicación telemática y en línea, las personas afectadas por la brecha digital han sufrido muchos problemas para relacionarse con los servicios municipales. Según datos de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona, a partir de la encuesta “La brecha digital en la ciudad de Barcelona 2020”, un 93,4 % de los hogares encuestados de la ciudad disponían de acceso a Internet, hecho que da testimonio de una implantación bastante generalizada de la conexión y también del hecho de disponer de algún tipo de dispositivo para utilizarla. Sin embargo, hay que seguir trabajando para que este casi 7 % restante pueda comunicarse con la Administración, mediante otros canales y de manera sencilla.

Con respecto al derecho a la vivienda digna y de calidad, durante este año 2020 Barcelona sigue siendo actualmente una de las capitales más caras de España para vivir. Como ya hemos dicho en numerosas ocasiones, para garantizar el derecho a la vivienda se requieren cambios legislativos que incidan en la protección y recuperación del uso residencial vecinal de las viviendas, que garanticen la seguridad y la estabilidad de la relación contractual, y que limiten la subida indiscriminada de los precios de los arrendamientos urbanos.

Desgraciadamente, la COVID-19 ha provocado que muchas familias conocieran por primera vez qué significa encontrarse en situación vulnerable, o a otras que ya formaban parte de este grupo, a situarse en una situación límite. Por este motivo, **la actuación municipal en cuanto a servicios sociales en el año 2020 también ha sido analizada de manera detallada** por la Sindicatura de Greuges de Barcelona. Hay que tener en cuenta un dato: un 30 % de las personas atendidas por los servicios sociales durante el 2020 no habían sido atendidas antes por este servicio o hacía más de un año que no habían tenido la necesidad.

Desde el punto de vista del derecho a la movilidad, aparte de otros temas más estructurales como la red ciclable o la zona de bajas emisiones (ZBE), la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha querido centrar su actuación en el estudio de **cómo se garantiza la**

seguridad sanitaria en el transporte público barcelonés (metro y autobús). Este último punto pretende poner de manifiesto la necesidad de reforzar la red de transporte público para adaptarla a las nuevas necesidades y poder mantener las distancias de seguridad sanitaria que las normas prevén.

Otro de los ejes importantes ha sido el análisis de las **acciones de urbanismo táctico llevadas a cabo en el espacio público barcelonés en tiempo de pandemia**. El objetivo de esta actuación ha sido estudiar y caracterizar las intervenciones temporales ejecutadas en el espacio urbano de Barcelona en el contexto de emergencia sanitaria, con el fin de aportar un marco interpretativo sobre el urbanismo táctico que permita saber cuál ha sido la afectación de derechos que contribuyen al bienestar de la ciudadanía y proponer recomendaciones de mejora.

A pesar de todo lo que se expone, hay que decir que esta institución no resta reconocimiento a toda la tarea que realiza el Ayuntamiento para atender a la ciudadanía en las circunstancias sanitarias en las que nos encontramos y en las que se han realizado grandes esfuerzos. La Sindicatura también quiere destacar el rol del tejido asociativo y de la comunidad vecinal de la ciudad de Barcelona, que gracias a su proximidad y su conocimiento social, han podido ayudar a muchos vecinos y vecinas. Finalmente, se ha constatado, en este periodo de emergencia sanitaria, cómo la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha ejercido también funciones de espacio de apoyo y punto de información para la ciudadanía que reclamaba ayuda, orientación y acompañamiento.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona: marco jurídico y operativo

La misión de la Sindicatura de Greuges de Barcelona

La institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es un órgano unipersonal complementario de la Administración municipal cuya función es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y las ciudadanas de Barcelona, y también de las personas que se encuentren en la ciudad aunque no sean residentes. Con esta finalidad, supervisa la actuación de la Administración municipal y de los servicios públicos que de ella dependen, especialmente en todo lo referido a los derechos y libertades establecidos en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

El Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona aprobó el Reglamento de la Sindicatura de Greuges en sesión del día 21 de marzo del 2003, y más tarde, en fecha de 19 de enero del 2005, se reglamentaron los aspectos complementarios de la organización y su funcionamiento.

El 31 de octubre de 2014, en el Plenario del Consejo Municipal, todos los grupos políticos aprobaron, por unanimidad, la incorporación de la Sindicatura en la Carta Municipal. La propuesta de modificación se envió a la Generalitat de Catalunya, que, tras darle el trámite correspondiente, la aprobó definitivamente el 18 de diciembre de 2014. De este modo, con esta incorporación en el título IX, artículo 143 de la Carta Municipal, la Sindicatura quedó reconocida con rango de ley.

La figura del síndico o síndica local está creada y definida por la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y, en el ámbito municipal, es análoga a la del Síndic de Greuges de Cataluña o a la del Defensor del Pueblo. Esta figura ya está presente en más de cuarenta ayuntamientos catalanes, que han aprobado la incorporación de este organismo en la estructura municipal.

La misión de la institución de la Síndica de Greuges de Barcelona se desarrolla en dos dimensiones de actuación:

- la defensa del derecho del ciudadano o ciudadana ante un presunto agravio y
- la prevención general de las garantías de los derechos fundamentales de todo el mundo ante proyectos u omisiones del Ayuntamiento.

La obligación de defensa del ciudadano o ciudadana que se siente agraviado tiene rango de ley y, por lo tanto, es el mandato prioritario. Pero lo que se encomienda a la síndica de greuges de Barcelona no es solo una función supervisora de las resoluciones administrativas dictadas por los órganos municipales. La misión de la síndica de greuges es también preventiva, según el reglamento de la institución, en línea con lo que está previsto en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad; preventiva para que los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona tengan una institución veladora y garante de sus derechos y libertades.

La función de la síndica de greuges de Barcelona debe ejecutarse con independencia y objetividad, por lo que no tiene dependencia jerárquica; solo se debe al ciudadano o ciudadana y al espíritu de la ley, y rinde cuentas al Pleno municipal, que es quien la nombra con un mandato de cinco años independiente de los ciclos electorales. Es una forma de garantía democrática paralela a los recursos administrativos y contenciosos judiciales.

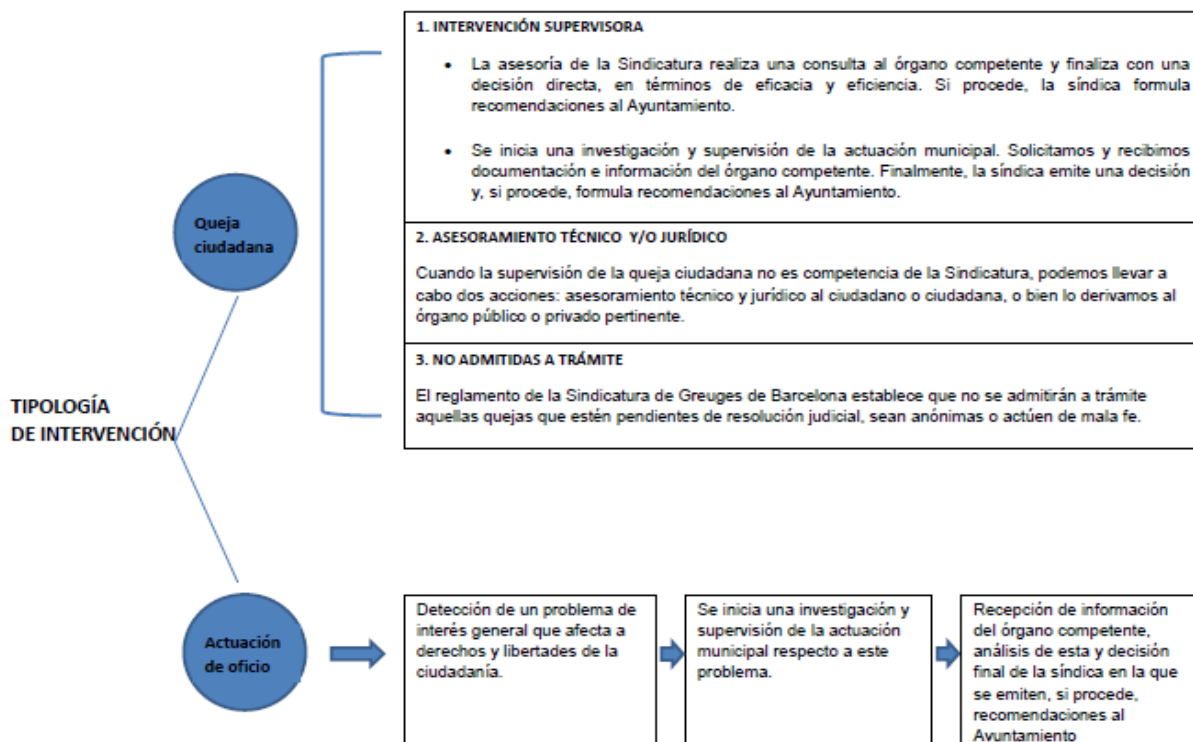
Por ello, la Sindicatura de Greuges de Barcelona no es una institución creada para interferir en los procesos administrativos o judiciales, y no le está permitido anular resoluciones administrativas. Ni tampoco puede intervenir en los casos pendientes de una resolución judicial. Pero puede buscar soluciones de consenso voluntario, proponer alternativas, tener acceso a la documentación administrativa sobre los casos estudiados y poner de manifiesto posibles defectos procedimentales que hayan perjudicado al ciudadano o ciudadana o que justificarían una revisión de la resolución por la propia Administración.

Principios operativos

Las personas que solicitan la intervención de la Sindicatura tienen **un posicionamiento y unos derechos** ante esta institución. La síndica, en esta relación con los ciudadanos y ciudadanas, ajusta toda su actividad a los siguientes principios operativos:

- I. **Amparo:** toda persona que viva o trabaje en Barcelona, o transite por la ciudad, tiene derecho a solicitar la intervención de la Sindicatura de Greuges para supervisar su caso si considera que ha sufrido un agravio por acción u omisión de la actividad municipal debida.
- II. **Defensa:** la Sindicatura debe velar por que ninguna persona, de cualquier origen o condición, quede en indefensión ante ningún ente administrativo o empresa de servicios públicos en Barcelona.
- III. **Gratuidad:** la actuación de la Sindicatura no está sujeta a ninguna tasa o precio.
- IV. **Proactividad:** la Sindicatura debe actuar de oficio cuando un asunto de interés general, según su opinión, no esté lo bastante asumido por los poderes públicos, y también cuando una persona carente de iniciativa o capacidad no esté siendo atendida por los servicios públicos esenciales. Igualmente, debe impulsar la investigación exhaustiva y la resolución bien fundamentada de todas las reclamaciones que reciba y admita a trámite.
- V. **Intimidad:** las quejas no pueden ser anónimas, pero la persona demandante tiene garantizada la reserva de datos personales; también puede pedir el secreto de la identidad por razones de seguridad personal y, tras acreditar que es su identidad, la Sindicatura puede intervenir de oficio en su interés para prevenir la indefensión.
- VI. **Reserva de información** pública confidencial: la información que reciba la Sindicatura de fuentes municipales se considera pública, salvo los datos personales y las notas de confidencialidad que reclame la persona interesada o justifique el Ayuntamiento.
- VII. **Independencia:** la Sindicatura no puede recibir ni aceptar instrucciones de ninguna persona u organismo sobre cómo tratar una reclamación o demanda de intervención.
- VIII. **Imparcialidad:** para alcanzar la amplitud y el equilibrio de criterios, las decisiones de la Sindicatura tienen en cuenta los distintos intereses y derechos contrapuestos, y fundamentan objetivamente los que deben prevalecer.
- IX. **Objetividad:** los pronunciamientos de la Sindicatura deben cumplir los principios del estado social y democrático de derecho y promover el cumplimiento del orden jurídico.
- X. **Justicia:** las resoluciones de la Sindicatura están ajustadas a derecho y equidad y buscan la justicia social.
- XI. **Cientificidad:** los pronunciamientos de la Sindicatura tienen valor de dictamen en términos de derecho y de equidad; por lo tanto, deben estar revestidos de calidad jurídica y sociológica.
- XII. **Eficacia:** las decisiones de la Sindicatura no son ejecutivas, pero el Gobierno municipal debe promover su cumplimiento o justificar su inviabilidad.

Tipo de intervención



Memoria de actividades de la síndica en el año 2020

Durante el año 2020 la actividad presencial de la síndica de greuges y su equipo quedó también afectada por la situación generada a raíz de la COVID-19. No obstante, durante los meses de confinamiento domiciliario, no se dejó de mantener el contacto con entidades e instituciones y se realizaron encuentros y reuniones de forma telemática. A continuación se expone una síntesis de las diferentes actividades llevadas a cabo.

Presentación del informe anual 2019

El día 28 de febrero 2020, la síndica de greuges, M. Assumpció Vilà Planas, presentó ante el Plenario del Consejo Municipal el informe anual. En este informe se recogen el contenido y el balance de las quejas recibidas durante el año 2019 y las recomendaciones que formula al Ayuntamiento.

Los apartados del informe de los cuales la síndica de greuges destacó varias recomendaciones fueron las quejas referidas a vivienda, medio ambiente, contaminación acústica, calle y convivencia, transporte público, zona de bajas emisiones, taxis adaptados, seguridad ciudadana, servicios sociales (con una especial mención de la necesidad de

confeccionar el reglamento del servicio de atención domiciliaria (SAD), acceso a la escuela pública y la Agenda 2030.

La síndica pidió al Gobierno que estudiara las propuestas de mejora a partir de las experiencias de la Sindicatura, sobre las que se hace referencia en los informes anuales. Instó a que se valoraran las recomendaciones surgidas de la objetividad, la ponderación y el conocimiento profundo de la Administración, con el objetivo de avanzar hacia la plenitud de los derechos de la ciudadanía y de ofrecer caminos a las personas que en Barcelona se sienten agraviadas, a fin de que tengan un lugar seguro al que acudir para comprobar si la Administración municipal ha actuado conforme a derecho y conforme a los principios de una buena Administración.

Pidió, pues, una respuesta ágil, razonada y completa cuando se reclama información, ya que de este modo se consigue que la ciudadanía sienta que se respetan sus derechos. Esta colaboración, destacó la síndica, es absolutamente necesaria para el buen funcionamiento de la Sindicatura y del Ayuntamiento.

Finalmente, reconoció y agradeció de modo explícito la labor y la colaboración del personal municipal que atiende las peticiones de la Sindicatura e hizo una especial mención de aquellos trabajadores y trabajadoras que tienen contacto directo con los colectivos más vulnerables.

Entre estos colectivos, destacó la situación que sufren las mujeres en referencia a muchos de los apartados mencionados en el informe; su vulnerabilidad por ser mujer requiere una atención específica, y expresó el deseo de que el día 8 de marzo se volviera a salir en la calle para pedir la total igualdad entre hombres y mujeres.

Para acabar, la síndica agradeció la tarea de todo el equipo de la Sindicatura y su compromiso en la defensa de los derechos de la ciudadanía de Barcelona.

Difusión y presencia pública

Durante el año 2020 la síndica continuó la difusión de la institución con la presencia en los medios de comunicación y con la participación en diferentes conferencias, mesas redondas y coloquios sobre temas de actualidad.

Ofreció charlas para presentar y dar a conocer la Sindicatura al alumnado de trabajo social de la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona y sobre diferentes aspectos relacionados con la vivienda, como son la oferta de vivienda pública, la vivienda compartida y el sinhogarismo, y a la Fundación Oncolliga con motivo de la celebración del Día Internacional del Voluntariado.

La síndica también estuvo presente en diferentes jornadas y actos que se celebraron en la ciudad durante el 2020 como son:

Primer aniversario del Centro LGTBI; conferencia “Igualdad, equidad y no discriminación”, en el Palau Macaya; conferencia “Voz de mujer”, en el Ateneo Barcelonés; Foro Contra las Violencias Machistas; acto “Hagamos piña”, de ASEM Catalunya; XVI Encuentro de Voluntariado Oncológico (FECEC); participación en la “Cadena feminista”; Desayuno Solidario ICAB; “Sistema de cribado de la vulnerabilidad de Infancia y adolescencia”, “Derechos de la infancia” (Consortio de Educación); Debate de la Europa Social “Derecho a la vivienda”; “Carta de ciudades educadoras”; “Personas con discapacidad, todo el mundo igual ante la pandemia”, en el Ilustre Colegio de Abogacía de Barcelona (ICAB); “La resiliencia metropolitana en tiempo de pandemia”, en Alcaldes.eu; “Las víctimas de la movilidad y el futuro del planeta”, en la Asociación de Prevención de Accidentes de Tráfico”; Consejo Asesor sobre el Bullying de la Fundación Fútbol Club Barcelona; conferencia del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI) “Covid-19 and the Ombudsperson-Rising to the Challenge of a Pandemic” sobre las afectaciones de los derechos de la ciudadanía a causa de la pandemia en los diferentes países.

- **Rueda de prensa de presentación del informe “La vivienda compartida en Barcelona y su adecuación a los estándares internacionales”**

El día 1 de diciembre de 2020 se presentó en rueda de prensa el informe sobre la vivienda compartida en Barcelona, elaborado conjuntamente con la Cátedra UNESCO del Derecho a la Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili. El informe fue presentado por la síndica de greuges, M. Assumpció Vilà; la directora adjunta, Natàlia Ferré; la asesora Pilar Aldea y el director de la Cátedra UNESCO del Derecho a la Vivienda, Sergio Nasarre.

El objetivo del estudio es conocer y analizar el fenómeno de la vivienda compartida forzosa en Barcelona a partir del concepto jurídico de vivienda y de lo que, según estándares internacionales, se entiende como vivienda digna. En el estudio se analiza si en las situaciones de vivienda compartida forzosa se garantiza efectivamente el derecho a la vivienda digna o, al contrario, si se trata de situaciones de “sinhogarismo oculto”, concepto que se refiere a las personas con un techo, pero sin un hogar.

El informe ejecuta una recopilación de datos existentes en Barcelona con la finalidad de identificar las diferentes realidades del fenómeno de la vivienda compartida, voluntario y forzoso, y especialmente pone énfasis en las diferentes modalidades de “sinhogarismo oculto” existentes en la ciudad. Se analizan, desde la perspectiva del concepto del derecho a la vivienda digna, las diferentes modalidades.

Finalmente, el trabajo indica algunas soluciones apriorísticas con el objetivo de mejorar la realidad provisional en la que se encuentran las personas en situación de vivienda compartida forzosa, se plantean algunas reglas para mejorar la convivencia y se indican algunas posibles soluciones estructurales que permitan, a medio y largo plazo, reducir la problemática.

▪ **Visitas y entrevistas con entidades de la ciudad**

Durante el año 2020, la síndica de greuges de Barcelona visitó varias entidades de Barcelona. Estas visitas permiten tener un conocimiento directo de los servicios que han sido causa de queja, así como conocer y recoger opiniones de entidades y asociaciones de la ciudad.

Asimismo, los y las miembros de su equipo se desplazan habitualmente a distintos lugares de la ciudad para comprobar la realidad de las situaciones referidas en las quejas presentadas por la ciudadanía y poder tener un conocimiento más exacto al dictar resoluciones. Este año, como hemos dicho anteriormente, estas visitas quedaron afectadas por las medidas del confinamiento domiciliario, y muchas de ellas se tuvieron que suspender presencialmente y se realizaron en línea.

Las entidades que se han visitado o con las que se ha mantenido una entrevista son las siguientes:

Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, Federación Catalana de Voluntariado Social, Asociación Helia, Cruz Roja, Plataforma Unitaria contra las Violencias de Género, Fundación de Oncología Infantil Enriqueta Villavechia, Fundación Roure, Grupo Ágata - Asociación Catalana de Mujeres Afectadas de Cáncer de Mama, Fundación Agrupación, Assem Catalunya, Fundación Pere Tarrés, Fundación Liga Catalana de Ayuda Oncológica (Barcelona y Gerona), ECOM, Instituto Catalán de Oncología, FATEC, Associació Benestar i Desenvolupament (ABD), Arrels Fundació, Fundació Trinijove, Fundació Assís, Fundació Apip-Acam, COCEMFE, Federació Catalana d'Entitats Contra el Càncer, ACIDH, Teléfono de la Esperanza, Associació pel Dret a Morir Dignament, Projecte dels Noms, Càritas, AFANOC, Escola Cintra, Associació Salvem les Corts, Apartur, Centre LGTBI, Habitatge Aprop, Deixalleria Municipal Parc Joan Miró i Sala Baluard.

Desde el año 2015 la síndica es miembro del jurado de los Premios Civismo a la ciudadanía y virtud civil, organizados por el Departamento de Trabajo y Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Catalunya. Los premios tienen como objetivo estimular y premiar acciones, trabajos, innovaciones, entidades y personas que traten el civismo o propongan reflexiones, actuaciones y mejoras en este ámbito.

▪ **Encuentros en los barrios de Barcelona**

El proyecto de visitas a los barrios de Barcelona realizadas por la síndica de greuges y su equipo se inició en el 2013. Su finalidad es profundizar en el conocimiento de los barrios de Barcelona y formular propuestas para disminuir los conflictos e incidir en la estabilidad, la convivencia, la cohesión social y la mejora de la calidad del sistema urbano.

Algunas de las quejas más recurrentes que han llegado a la Sindicatura en estos últimos años tienen que ver con cuestiones relacionadas con el espacio público que afectan directamente a la convivencia vecinal.



Con este proyecto se pretende conocer *in situ* cuáles son los obstáculos que interfieren en la convivencia y la cohesión social en cada uno de los barrios de Barcelona y analizar los compromisos del Ayuntamiento en relación con la mejora de este espacio público.

En cada uno de los barrios que se visitan, se establece previamente una reunión con varias entidades y asociaciones de vecinos y vecinas en la que se recogen los problemas del barrio y se analizan las áreas que se quieren abordar. A partir de ahí se acuerda la fecha de la visita y las personas que acompañarán a la síndica, entre las que debe haber personas significativas que conozcan la realidad del barrio.

Teniendo en cuenta los aspectos observados y los comentarios realizados por las entidades y la correspondiente asociación de vecinos y vecinas, la síndica hace llegar a la concejalía del distrito un informe con sugerencias y aspectos que se considera que hay que mejorar. En el año 2020, a raíz de las visitas a los barrios, se han iniciado dos actuaciones de oficio.

Por la noche, la síndica organiza una charla coloquio abierta a todos los vecinos y vecinas del barrio para explicar cuáles son las funciones de la Sindicatura de Greuges, en qué asuntos puede intervenir y cómo puede presentarse una queja cuando un ciudadano o ciudadana se siente perjudicado por el Ayuntamiento.

Los barrios visitados durante el año 2020 han sido el barrio del Besòs y Vallcarca.

Relaciones institucionales

▪ Ayuntamiento de Barcelona

Con respecto a los contactos con el Ayuntamiento de Barcelona, la síndica mantuvo entrevistas con la alcaldesa y con los jefes y jefas de los diferentes grupos políticos municipales, los concejales y concejalas de los diez distritos de la ciudad y de las distintas áreas, así como con los y las gerentes y el resto del personal directivo relacionado con la labor que se desarrolla desde la Sindicatura.

La síndica asiste periódicamente, en calidad de observadora, a varios consejos de participación de la ciudad, lo que le permite tener una visión más amplia de las problemáticas e inquietudes de la ciudadanía, y establecer un contacto directo con otras entidades e instituciones de la ciudad. Durante el año 2020 estuvo presente en los plenarios del Consejo Municipal, en los plenarios del Consejo de Ciudad, en los plenarios del Consejo de Turismo, Pacto por la movilidad, Consejo de Bienestar Social, Consejo Educativo Municipal, Consejo de Barrio del Camp del Arpa del Clot y en la Comisión de Seguimiento de la Problemática de las Drogas en el Raval.

La síndica también participó en las diferentes reuniones celebradas de la Mesa del Pacto por Barcelona, organizada por el Ayuntamiento de Barcelona, con el impulso de todos los grupos municipales. La propuesta del Pacto por Barcelona surgió con la finalidad de impulsar un proceso de diálogo y consulta entre los principales actores de la ciudad, para poder formular un pacto de ciudad, con el objetivo de reimpulsar Barcelona desde todos los ámbitos y ayudar a la recuperación social y económica.

▪ Reunión con el adjunto del ómbudsman comercial de Ucrania

El día 20 de febrero de 2020 la síndica y la directora adjunta, Natàlia Ferré, mantuvieron una reunión con el adjunto del ómbudsman (defensor del pueblo) comercial de Ucrania, el señor Iaroslav Gregirchak.

El objetivo de la visita era conocer el funcionamiento de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, en cuanto a su organización y funciones, las materias que son motivo de queja por parte de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona y las recomendaciones que se dan al Ayuntamiento sobre buenas prácticas administrativas. En la reunión se hizo un intercambio de información sobre el funcionamiento y las competencias de las diversas instituciones representadas y las diferentes temáticas que son motivo de supervisión o inspección.

▪ Síndic de Greuges de Catalunya

El 21 de enero de 2020 la síndica y el personal de su equipo asistieron a la jornada organizada por la institución del Síndic de Greuges de Catalunya sobre los Principios de

Venecia como instrumentos para fortalecer las defensorías, que tuvo lugar en la sede del Síndic y que fue dirigida especialmente a los defensores y defensoras locales y universitarios de Cataluña.

La jornada se organizó por medio de dos mesas redondas: la primera, sobre la importancia de los Principios de Venecia en el plan internacional, a cargo de Catherine De Bruecker, mediadora federal de Bélgica, y Robert Behrens, defensor parlamentario y del sistema de salud del Reino Unido. La segunda, sobre los Principios de Venecia como instrumentos para potenciar las sindicaturas locales y universitarias, a cargo de Marino Villa, exadjunto de la síndica de greuges de Barcelona, y Lluís Caballol, síndic de greuges de la Universidad de Barcelona. La presentación de la jornada fue a cargo de Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya, y las conclusiones y la clausura, a cargo de Jaume Saura, adjunto general al Síndic de Greuges de Catalunya.

El 2 de mayo de 2019 el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó, a propuesta de la Comisión de Venecia, los principios sobre la protección y la promoción de las instituciones de ómbudsman (Principios de Venecia).

Este documento, se elaboró con el objetivo de ser un referente internacional con respecto a las directrices que los estados deben seguir para proteger las instituciones de ómbudsman. En los últimos años algunas de estas instituciones han visto amenazada su independencia, e incluso la misma existencia.

Elaborados a partir del amplio abanico de modelos de ómbudsman que hay en todo el mundo, estos 25 principios abarcan exhaustivamente todas las situaciones y los elementos relacionados con los ómbudsman, desde la elección, el despido o los mandatos hasta las garantías financieras y los recursos necesarios para el correcto funcionamiento y la independencia de las instituciones. El objetivo es consolidar y potenciar a los ómbudsman, que tienen un papel crucial en el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho, el buen gobierno, y la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- **Sindicaturas de greuges municipales**

Asambleas del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD)

El FòrumSD es una asociación sin ánimo de lucro formada por los síndicos, síndicas, defensores y defensoras de los ayuntamientos de Cataluña. Agrupa un total de 43 sindicaturas (38 en Cataluña y 5 invitadas del resto del Estado español) que prestan servicio a más de la mitad de la población del país. Sus objetivos son promover el crecimiento y el desarrollo de la institución, facilitar su extensión e implementación en los municipios, el desarrollo de modelos de trabajo y de actuación conjuntos, así como disponer

de una red de coordinación, información, apoyo, intercambio y asesoramiento entre las sindicaturas.

El día 27 de febrero de 2020 se celebró en Santa Coloma de Gramenet la XXIII Asamblea del FòrumSD. En la reunión se escogió como nueva presidenta del Fòrum a la síndica de Sabadell, Eva Abellan, y la Junta Directiva integrada Merche García, síndica de L'Hospitalet (vicepresidenta); Isabel Marquès, Síndica de Terrassa (tesorera); Eduardo Martínez, Defensor dels Veïns de Cruïlles - Monells - Sant Sadurní de l'Heura (secretario); Anna Martí, síndica de la Seu d'Urgell (vocal), y Núria Plana, defensora de la ciudadanía de Vilanova i la Geltrú (vocal).

Siguiendo lo establecido en los Estatutos del FòrumSD, este nuevo equipo directivo ejercerá durante el mandato 2020-2022.

Al acabar la asamblea se celebró el vigésimo aniversario de la Sindicatura de Santa Coloma de Gramenet. El acto estuvo presidido por la alcaldesa, Núria Parlón, que agradeció la tarea realizada a lo largo de estos años, y por la actual síndica, Pepa González, que destacó la trayectoria y evolución de la defensoría y también tuvo unas palabras de agradecimiento para los equipos anteriores.

El 14 de octubre de 2020 se celebró, en línea, la asamblea extraordinaria del FòrumSD. En la reunión se presentó al nuevo director del Fòrum, Francesc Mateu, y se expusieron los temas administrativos del cambio.

También se aprobó la modificación de los estatutos con el fin de posibilitar las reuniones telemáticas y se hizo un seguimiento del plan de trabajo con el fin de adaptarlo a la situación generada por la pandemia.

Congreso Internacional de Mediación en Angers

La síndica de greuges, M. Assumpció Vilà, y la directora adjunta, Natàlia Ferré, junto con una delegación del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (**FòrumSD**), participaron en el International Congress For All Mediations, que, con el lema "La mediación, un reto en el corazón de un mundo en transición", se celebró en la ciudad francesa de Angers, los días 4, 5 y 6 de febrero de 2020.



El FòrumSD coorganizó la iniciativa, que tomó el relevo al International Local Ombudsman Congress, que se organizó en Gerona en noviembre del 2016 y que culminó con la Declaración de Gerona, un documento de alcance internacional que reivindica el papel de las defensorías locales como garantes de los derechos humanos desde la proximidad. Ante más de seiscientos participantes, la primera jornada del congreso incluyó la participación del presidente del FòrumSD y síndic personer de Mollet, Lluís Martínez Camps, en una mesa redonda destinada a exponer los modelos de mediación que se aplican en diferentes territorios. En este sentido, Martínez presentó el modelo de síndic de greuges municipal en Cataluña y la experiencia del FòrumSD como fórmula de éxito asociativo.

El congreso de Angers reunió por primera vez **voces expertas mundiales en mediación**: personas mediadoras de profesiones liberales, institucionales, voluntarias, profesorado investigador, profesionales de la abogacía, de la sociología, periodistas, líderes y actores de empresas, organizaciones... **El objetivo del encuentro era consolidar esta técnica, la mediación, mediante el intercambio de buenas prácticas**, comparando las posiciones institucionales, sectoriales y jurídicas de las diferentes áreas de mediación y difundiendo comunicaciones y estudios científicos.

La mediación es una práctica que forma parte, casi con carácter *congénito*, de la tarea de los síndicos y síndicas locales. Por eso, **en los últimos años se ha convertido en un tema de análisis recurrente en la tarea del FòrumSD**. Además de jornadas y talleres de formación, se han editado dos monografías sobre mediación con el fin de impulsar el conocimiento de esta técnica entre los defensores y defensoras de proximidad.

XIII Jornadas de Formación

La **incidencia de la pandemia por la COVID-19 en los derechos humanos** fue el tema de las **XIII Jornadas de Formación del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD)**, que se celebraron el día 6 de noviembre de 2020 y que, por primera vez, se realizaron completamente **en línea** y se abrieron a todas las personas interesadas. Las jornadas, tituladas “Derechos de proximidad en tiempos de COVID”, constaron de **cuatro sesiones** que se realizaron **entre los meses de noviembre y diciembre**.

La defensa de los derechos humanos cambia con el tiempo y las circunstancias de cada momento, motivo por el cual **la irrupción de la COVID-19 incidió de forma drástica** en este ámbito. El objetivo del FòrumSD fue analizar **cuál había sido, hasta el momento, esta afectación y cómo había influido en el trabajo que desarrollan las defensorías locales** en ámbitos como la emergencia habitacional, la pobreza energética, las prestaciones por vulnerabilidad, los derechos fundamentales, el sinhogarismo, las personas mayores o la infancia y la adolescencia, entre otros.

Las cuatro sesiones de las Jornadas incluyeron una **conferencia inicial a cargo de especialistas** y, posteriormente, una **mesa redonda con la participación de síndicos y síndicas** locales. La primera de las conferencias la protagonizó David Bondia, presidente del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC). Las sesiones posteriores contaron con la participación de Teresa Crespo, exdirectora de Entidades Catalanas de Acción Social de Cataluña (ECAS); Francesc Torralba, filósofo y teólogo, y Jaume Funes, psicólogo, educador y periodista.

Las Jornadas de Formación del FòrumSD están tradicionalmente orientadas a los defensores y defensoras locales y a sus equipos, con el objetivo de compartir y actualizar conocimientos y de garantizar la calidad del trabajo que realizan. En esta ocasión, sin embargo, **dados tanto la temática como el formato digital**, la iniciativa se abrió **a todas las personas interesadas**. Las Jornadas son posibles gracias a la implicación de la **Diputación de Barcelona**, la **Diputación de Gerona**, la **Diputación de Lérida**, la **Asociación Catalana de Municipios** y la **Federación de Municipios de Cataluña**.

Jornada “Buen gobierno y el derecho a una buena Administración”

El día 13 de febrero de 2020 se celebró una sesión en torno al buen gobierno y el derecho a una buena Administración con la presentación del libro del profesor Juli Ponce *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena Administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. El acto estuvo organizado con la colaboración del ACM, Asociación Catalana de Municipios, y se desarrolló en la sede de la entidad.

El acto se inició con un saludo por parte de los y las representantes del ACM y el presidente del FòrumSD. Seguidamente se dio paso a la presentación del trabajo por parte del profesor Juli Ponce, y la jornada finalizó con una mesa redonda de debate con expertos y expertas en la materia.

ACTUACIONES MÁS RELEVANTES Y RECOMENDACIONES

1. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

El derecho a una buena Administración se debe entender como un principio jurídico y como un derecho fundamental de la persona, tal como afirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, ya que se trata de un derecho reconocido implícitamente en la Constitución española (art. 9.3, 31.3 y 103, que establecen los principios de racionalidad, eficiencia y economía, objetividad y coordinación).

Por lo tanto, **la buena Administración es un principio de actuación administrativa que debe regir en todos sus actos**, que busca la calidad en el servicio objetivo, y que lleva a cabo su tarea con racionalidad, justificando sus actuaciones y orientándose al interés general para poder rendir cuentas a la ciudadanía. Recordamos que **una buena Administración es la que pone a las personas en el centro de la actuación y tiene la capacidad de adaptarse a las circunstancias que operan en cada momento, haciendo gala de una profunda sensibilidad social**.

El derecho a una buena Administración puede ser útil por sí mismo, ya que establece un estándar determinado de comportamiento administrativo, y a la vez tiene conexiones teóricas con la buena gobernanza y los principios de buen gobierno. El derecho fundamental a una buena Administración se ha positivizado a través de varias normas jurídicas:

- En el ámbito internacional, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE) señala que toda persona tiene derecho a que las instituciones y los órganos de la UE traten sus asuntos de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable. Este derecho incluye el derecho a ser escuchado antes de tomar en contra suya una medida individual que lo afecte desfavorablemente; el derecho a acceder a los expedientes; y la obligación de las administraciones de motivar sus decisiones.
- En el ámbito estatal, estos derechos están recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC).
- En el ámbito autonómico también se considera el derecho a una buena Administración en el artículo 30 del Estatuto de autonomía catalán, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, y en las leyes catalanas 26/2010, de régimen jurídico de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y 19/2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

El derecho a una buena Administración también ha sido aplicado numerosas veces por la jurisprudencia. Mencionamos algunas:

- La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de diciembre de 2019 (rec. 4442/2018), ha señalado como doctrina casacional que: “[...] del derecho a una buena Administración pública deriva una serie de derechos de los ciudadanos con

plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles [...]”.

- También la STS, dictada en el recurso de casación 1869/2012, indica: “[...] pero la buena Administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga de obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento [...]”.

La sobrevenida situación de emergencia sanitaria derivada de la COVID-19 y la declaración del estado de alarma consiguiente, han tenido una gran incidencia en la actividad del Ayuntamiento de Barcelona, igual que en otras administraciones públicas. Los servicios se han tenido que adaptar a las nuevas circunstancias de una manera abrupta, y han tenido que reforzar la cobertura de aquellos servicios considerados esenciales y necesarios para atender a la ciudadanía. Eso ha implicado adaptaciones organizativas, nuevas medidas para poder seguir prestando servicios, una redistribución de los recursos públicos disponibles, o la implementación de sistemas y medios para habilitar los procesos administrativos, entre otros. Estas adaptaciones han ido dirigidas a atender las nuevas demandas de la población, con el objetivo de intentar mantener una situación de prestación de servicios equivalente a la que se estaba prestando, pero adaptada al nuevo contexto.

Aunque la síndica no es ajena a esta realidad, considera que el derecho a una buena Administración en estos momentos es más necesario que nunca, teniendo en cuenta la situación de crisis sanitaria y económica que ha afectado profundamente a muchas familias este año 2020. El nuevo escenario está obligando al Ayuntamiento a modificar y adaptar sus políticas económicas y sociales para dar cobertura a las nuevas situaciones de la ciudadanía.

En la situación de crisis sanitaria y económica que ha afectado a tantas familias en el año 2020, el derecho a una buena Administración es más necesario que nunca

Desde la Sindicatura de Greuges de Barcelona hemos captado esta nueva realidad ciudadana a través de las quejas planteadas por la ciudadana. **Hay que prestar atención a algunos aspectos de la actuación municipal en los cuales, en opinión de la síndica, habría que invertir todavía más esfuerzos y recursos para garantizar el derecho a una buena Administración.**

1.1 El acceso de las personas al Ayuntamiento de Barcelona

Las dificultades para relacionarse de forma ágil con el Ayuntamiento de Barcelona ha sido un motivo de queja que se ha reiterado a lo largo del año 2020. Esta problemática se ha visto agravada desde el inicio de la situación pandémica. No podemos perder de vista que **el acceso a la Administración es la puerta de entrada para el ejercicio de derechos y deberes de la ciudadanía**. El derecho a una atención adecuada está recogido en el artículo 21, apartados 2 y 3, de la Ley catalana 26/2010:

2. Los ciudadanos tienen derecho a obtener de las administraciones públicas servicios de atención, información y orientación para el ejercicio y la protección de sus derechos e intereses, en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones y en la redacción de documentos administrativos.

3. El derecho a que hace referencia el apartado 2 incluye el derecho de escoger, de entre los medios que en cada momento estén disponibles, lo que los ciudadanos quieren utilizar para recibir los servicios de atención, información y orientación, que pueden ser la asistencia a oficinas presenciales, la atención telefónica, en la medida en que los criterios de seguridad lo permitan, los medios electrónicos u otros que sean técnicamente posibles y económicamente proporcionales.

En el mismo sentido de voluntariedad de escoger el canal de acceso a la Administración se pronuncia la LPAC.

Este derecho de la ciudadanía comporta la correlativa obligación de las administraciones públicas de poner a disposición de las personas los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

Muchas personas que se han dirigido a la institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona durante el año 2020, aunque el fondo de sus quejas versaban sobre otras materias de competencia municipal, **coincidían en las dificultades para contactar con los servicios municipales, principalmente a través del teléfono 010**, para poder acceder a la información y a la tramitación administrativa, o para obtener una cita previa para ser atendidas presencialmente en una oficina de atención ciudadana (OAC). Hay que decir que las grandes dificultades de contactar a través del 010, manifestadas inicialmente, se han ido matizando desde el momento en que el Ayuntamiento ha dotado de más recursos este servicio y ha diversificado la atención con el propósito de dimensionar más adecuadamente este servicio.

Muchas personas que se han dirigido a la institución de la síndica durante el año 2020 coincidían en las dificultades para contactar con los servicios municipales



Estas dificultades ya se habían detectado antes de la situación de pandemia. Por este motivo, en el año 2019 la Sindicatura de Greuges de Barcelona inició una actuación de oficio en materia de atención al público, que finalizó en el año 2020. El origen de esta intervención fueron las reiteradas quejas de la ciudadanía por tener que solicitar cita previa para registrar documentos, a pesar de no constar esta obligación en la página web municipal ni en la Carta de servicios de atención ciudadana. Además, las citas no se asignaban para el mismo día o el día siguiente, sino que tenían que esperar varios días. A veces se trataba de registrar solicitudes que tenían un plazo preclusivo, o cualquier otro trámite perentorio, cosa que dificultaba el cumplimiento tanto de derechos como de deberes de la ciudadanía.

Si bien resulta cierto que **el Ayuntamiento, en el marco de su potestad de autoorganización, puede instaurar el uso de la cita previa**, también es cierto que **debe hacerlo con carácter voluntario**. De otra forma, **la concertación obligatoria de la cita previa se trata de un deber impuesto a la ciudadanía que no está previsto en la LPAC, ni en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos**, ni en ninguna otra norma con rango de ley hoy día.

Estas dificultades ya se habían detectado antes de la situación de pandemia. Por este motivo, en el año 2019 la síndica inició una actuación de oficio en materia de atención al público

Así, con ocasión del estudio de oficio, se acordó la voluntariedad de las personas de acceder a la Administración también de forma presencial, y se reflexionó sobre la Mesa de Coordinación de Servicios de Atención e Información Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona. Creada en abril del 2018, pone de relieve la importancia que el Consistorio quiere dar a la respuesta ágil y transparente a las necesidades y demandas de la ciudadanía, la de ofrecer un trato personalizado y que los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer sus derechos y deberes de manera fácil y efectiva. Esta mesa tiene como función asignada, entre otras, la de coordinar las áreas municipales para construir una visión integral de la atención ciudadana, adaptada a las nuevas tecnologías y a la LPAC. En esta línea, la síndica consideraba que este sería el marco para poder trabajar, en caso de que no se hubiera hecho ya, con el fin de poder encontrar las formas de garantizar el registro presencial de documentación sin necesidad de cita previa y sin que sea necesario justificar la urgencia del trámite.

Posteriormente, **durante la crisis sanitaria no solo persistieron, sino que se incrementó el número de quejas sobre las dificultades de acceso a la Administración en general. La Sindicatura de Greuges de Barcelona recibió un elevado número de quejas ciudadanas referidas a la falta de agilidad y eficiencia, así como las dificultades para poder contactar con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** en Barcelona, para la tramitación de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). En estos casos, la síndica puso los hechos en conocimiento del Defensor del Pueblo, y pidió la intervención supervisora del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

También ha sido motivo de numerosas quejas la imposibilidad de realizar el trámite de inscripción de las defunciones y los nacimientos en el Registro Civil de Barcelona. Por esta cuestión, la síndica se dirigió al presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para mostrar su preocupación, y posteriormente derivó el asunto al Defensor del Pueblo.

Se recibió un elevado número de quejas ciudadanas referidas a la falta de agilidad y eficiencia, así como las dificultades para poder contactar con el SEPE

Con respecto al Ayuntamiento de Barcelona, **la ciudadanía que había pedido el amparo de la síndica referían problemas de acceso a las oficinas de atención ciudadana (OAC) y a las oficinas municipales especializadas, con la finalidad de llevar a cabo trámites diversos como personas interesadas.** Para citar algunas:

- Dificultades de acceso al aplicativo del Instituto Municipal de Hacienda (IMH).
- Presentación de recursos en el marco de un procedimiento sancionador.
- Acceso a imágenes con motivo de una sanción.

- Tramitación de autorizaciones para circular por la zona de bajas emisiones.
- Tramitación de terrazas de bar con carácter excepcional.
- Acceso a la información pública.
- Tramitación de altas en el registro del padrón municipal de habitantes.
- Tramitación del informe de conocimiento de situación de personas sin domicilio fijo.
- Presentación de una instancia para ser parte interesada en un procedimiento.
- Tramitación de denuncias por molestias de actividades económicas.
- Tramitación de denuncias por molestias de ruido ocasionadas por el vecindario.

Relataban que, **ante las dificultades para ejecutar algunos trámites a través del teléfono 010 o de forma electrónica, intentaban efectuar el trámite de forma presencial a través de cita previa, pero no lo obtenían en un plazo razonable.** Añadían que, a pesar de disponer de cita previa, no era garantía de que se respetaran los horarios que se habían asignado, con un tiempo de espera superior a 45 minutos en algunos casos, situación que provocaba largas colas en la calle, especialmente en la OAC de la plaza de Sant Miquel.

Ante estas quejas, **la Sindicatura de Greuges de Barcelona inició un nuevo estudio de oficio para conocer la eficacia de la cita previa como requisito para la ejecución de trámites municipales en las oficinas de atención ciudadana.** En su resolución, la síndica reconoce que la cita previa puede ser una recomendación para organizar una mejor prestación del servicio y gestionar el tiempo de forma eficiente. Además, en los momentos de crisis sanitaria que estamos atravesando, también puede resultar una buena herramienta para regular los aforos en las OAC y evitar desplazamientos, contacto físico y riesgos sanitarios. Por lo tanto, **la decisión de implementar la cita previa siempre debía implicar una mejora en la prestación del servicio público.**

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en el año 2000, en el artículo XXIII se refiere a la eficacia de los servicios públicos como indicativo de una buena Administración: “Las autoridades locales garantizan la eficacia de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades de los usuarios, velando por evitar cualquier situación de discriminación o de abuso”. También se recuerda que el derecho a una buena Administración, en interconexión con otros derechos, ayuda a establecer un estándar de diligencia debida o cuidado debido en el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las administraciones públicas. Esta **diligencia debida necesariamente implica ofrecer un plazo razonable para tratar los asuntos de la ciudadanía.**

Se inició un nuevo estudio de oficio para conocer la eficacia de la cita previa como requisito para la ejecución de trámites municipales en las oficinas de atención ciudadana

En aquel momento, el Ayuntamiento informó a la síndica de que, en la situación previa a la COVID-19, el plazo medio de asignación de cita previa era de 4 días, y en el momento actual, el plazo medio de asignación es de 7 días. Sin embargo, **desde la Sindicatura se pudo comprobar, tal como habían manifestado algunas personas, que el plazo que el teléfono 010 ofrecía para una cita previa para registrar un documento superaba los 14 días naturales**, y que no había disponibilidad para solicitar el servicio que se ponía al alcance de la ciudadanía, “La OAC te llama”, con la finalidad de realizar una consulta a la OAC. No obstante, el Ayuntamiento manifestó que se reservaba un número de citas previas con el fin de poder llevar a cabo trámites urgentes.

Con carácter general, los problemas ocasionados por las citas previas están ya llegando a los tribunales de justicia, que están resolviendo casos concretos, pero, al mismo tiempo, estableciendo una doctrina general.

Hay que mencionar la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid, de 15 de febrero de 2020, donde se analiza un supuesto en el que se pide una cita previa para interponer un recurso de alzada contra una solicitud de prestación, y es concedida esta cita previa con fecha posterior al plazo para interponer este recurso, a pesar de ser advertido expresamente el funcionario de este hecho. La resolución del recurso de alzada interpuesto en la fecha de la cita previa no lo admitió por haberse presentado de manera extemporánea.

La sentencia recaída acuerda que el recurso de alzada fue interpuesto en plazo, porque considera que debe entenderse interpuesto en la fecha en que fue solicitada la cita, y no en la fecha en que efectivamente esta se produjo.

En el Ayuntamiento de Barcelona, la cita previa obligatoria está impuesta a través de la Instrucción de la secretaría general relativa a la apertura presencial de las oficinas de registro en el marco del proceso de restablecimiento de los servicios municipales, de mayo de 2020, aunque, como ya hemos dicho, su obligatoriedad era anterior a la situación sanitaria derivada de la COVID-19.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona se cuestiona si el instrumento jurídico para imponer la cita previa a la ciudadanía y que, por lo tanto, tiene efectos *ad extra*, debía ser a través de una instrucción. **De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, las instrucciones deben servir para dirigir las actividades de los órganos de la Administración, por lo tanto tienen unos efectos *ad intra*, en consecuencia, no pueden imponer deberes a la ciudadanía.**

En el Ayuntamiento de Barcelona, la cita previa obligatoria está impuesta a través de una instrucción del año 2020, aunque su obligatoriedad era anterior a la COVID-19

A pesar de todo lo que se expone, hay que decir que esta institución no resta reconocimiento a la tarea que realiza el Ayuntamiento para atender a la ciudadanía en las circunstancias sanitarias en que nos encontramos y en que se han hecho grandes esfuerzos. Si embargo, **hay que reflexionar sobre el hecho de que, en tiempos anteriores, ya se habían detectado determinados déficits con respecto a la prestación del servicio de atención a la ciudadanía que habían motivado la intervención de la institución de la síndica. Ahora, con la situación de crisis, estas deficiencias se han visto agravadas.** También es cierto que las administraciones públicas no estaban preparadas para afrontar esta situación pandémica, y presentaban carencias organizativas, humanas y técnicas, y han tenido que acelerar los cambios para la puesta en marcha del funcionamiento electrónico.

Tal como informaba el Ayuntamiento a la síndica, el servicio de atención presencial se está prestando con 66 trabajadores menos y con un horario al público reducido a 40 horas semanales, hecho que se traduce en una oferta de 1.600 citas diarias menos. Este hecho necesariamente debe tener una incidencia en la prestación del servicio.

El Ayuntamiento manifiesta que se ofrecen alternativas de atención y de tramitación no presencial. Por su parte, la síndica cree que habría que ofrecer más campañas informativas sobre los nuevos mecanismos de acceso que se están implementando. Ahora bien, en muchos casos, para efectuar trámites no presenciales es requisito disponer del certificado de firma electrónica, que no está muy extendido entre la ciudadanía y que para cuya obtención también hace falta cita previa. Además, hay que recordar que esta obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración está impuesta por la LPAC para determinados colectivos, pero no para la ciudadanía en general.

Ante las dificultades en atender a las personas en un tiempo razonable, desde la Sindicatura se considera del todo necesario reforzar otros servicios y recursos que garanticen una atención a la ciudadanía dentro de los parámetros cualitativos, en un plazo adecuado, y respetando el derecho de la ciudadanía a escoger la forma en que desea relacionarse con la Administración, sin que sea necesario acreditar una situación de urgencia y necesidad para obtener una prestación ágil del servicio.

Según el Ayuntamiento, el servicio de atención presencial se está prestando con 66 personas menos y con un horario al público reducido

a 40 horas semanales, hecho que se traduce en 1.600 citas diarias menos

En el contexto de pandemia, el conjunto de administraciones han priorizado el servicio de atención telemática y telefónica al servicio presencial. De hecho, las directrices de buenas prácticas en actividades de gestión y administración, medidas para la prevención de contagios del SARS-CoV-2, de 27 de junio de 2020, del Ministerio de Sanidad, prevén que se evite atender al público de forma presencial, y que se haga únicamente en aquellas actuaciones de carácter urgente e inaplazable y, siempre que se pueda, mediante cita previa. Según las directrices, para el resto de casos se debe fomentar y optimizar la utilización de los medios telemáticos. **En este sentido, consta a la síndica la implementación de medidas de atención telefónica en oficinas municipales especializadas, y también en las OAC.**

En otras administraciones, como la Generalitat de Catalunya, el Departamento de Políticas Digitales y Administración, a través de la Resolución PDA/2020/2020, de 20 de junio, de la Secretaría de Administración y Función Pública, por la cual se establecen criterios excepcionales para el uso de los sistemas de identificación y firma electrónica, se han habilitado sistemas alternativos de identificación y firma que permiten a las personas físicas interesadas que no puedan disponer de mecanismos de identificación y firma electrónica establecidos en el PISE, la presentación de solicitudes y peticiones (petición genérica sin firma electrónica). Este sistema habilitado será vigente hasta que se mantenga activado el Plan de actuación del Procicat para emergencias asociadas a enfermedades transmisibles emergentes con potencial de alto riesgo, y facilita la tramitación y la atención a la ciudadanía con aquella Administración.



La síndica recomendó al Ayuntamiento que se planteara la implementación de más recursos con el fin de habilitar la tramitación y la atención a la ciudadanía mediante soluciones como el incremento de los horarios del servicio de atención presencial en las OAC para adaptarlo a la demanda actual; reforzar el servicio del 010; efectuar derivaciones telefónicas de este servicio a los departamentos oportunos; disponer de recursos telemáticos para ejecutar trámites de forma efectiva sin necesidad de disponer de firma electrónica; hacer uso de las videoconferencias u otros medios que puedan asumir la finalidad pretendida.

En opinión de la síndica, la introducción de mejoras en la prestación del servicio, y la puesta en funcionamiento de otros recursos complementarios, a buen seguro que descongestionaría la atención presencial en las OAC, y a la vez respetaría el derecho de las personas que se ven afectadas por la brecha digital. Esta brecha digital es reconocida por el Ayuntamiento, que la considera un problema y contra el cual está desplegando varias medidas, como se puede comprobar en algunas páginas web municipales.

En definitiva, **en el caso de la cita previa en el Ayuntamiento de Barcelona, la Sindicatura de Greuges considera que estamos ante la imposición municipal de un nuevo trámite de manera general y transversal**, y que se actúa como una especie de *metatrámite*, ya que es la puerta de acceso al disfrute de otro conjunto de derechos, obligación que puede suponer, en caso de problemas, la vulneración de otros derechos asociados, incluso constitucionales, e incluso sometidos a la protección de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (por ejemplo el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores).

La introducción de mejoras en la prestación del servicio y la puesta en funcionamiento de otros recursos complementarios descongestionaría la atención presencial en las OAC

1.2 La buena Administración y la especial sensibilidad social

Como se ha explicado antes, una buena Administración, en conexión con la buena gobernanza, debe poner a las personas en el centro y actuar con sujeción a los principios de racionalidad, eficiencia, objetividad y economía, y con una especial sensibilidad social. **En tiempo de crisis, es importante que la Administración esté comprometida con la mejora de las condiciones de vida de las personas.** Su actuación debe estar orientada a dar soluciones a los problemas reales de las personas y fomentar así su dignidad y el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Esta visión social se hace muy necesaria a raíz del impacto que está teniendo y que tendrá la pandemia en la economía de la ciudad. Según el Departamento de Análisis de la Oficina Municipal de Datos, “nos encontramos en un escenario en que el grueso de la actividad turística, con un alto empleo en la ciudad, no recuperará una mínima normalidad hasta bien entrado el 2021. Y las medidas fiscales y financieras, además de los ERTE, no podrán evitar la quiebra de muchas empresas y la pérdida estimada de más de cien mil puestos de trabajo en Barcelona, a final del año 2021. Una pérdida más o menos transitoria en función de los cambios en los usos sociales y el mercado de trabajo que adopte a la sociedad pospandemia”.

Ante esta perspectiva es necesaria una mirada social que ayude a las personas que queden en una situación más precaria, mediante la implementación de políticas fiscales y medidas de fomento, y de esta manera evitar que sus situaciones se cronifiquen. Y eso sin dejar de lado la atención a otras situaciones de vulnerabilidad ciudadana a las cuales hay que dar apoyo.

En este punto, es necesario mencionar la actuación municipal ante algunas situaciones de personas económica y socialmente débiles que han sido objeto de estudio por parte de la Sindicatura de Greuges de Barcelona:

a) El empadronamiento de personas sin domicilio fijo que viven en la ciudad

Este año, de nuevo, la Sindicatura ha tenido conocimiento de retrasos en la tramitación del informe de conocimiento de residencia (ICR), elaborado por el Área de Servicios Sociales, y preceptivo para empadronarse en el municipio sin domicilio fijo. Una vez se dispone del ICR, la persona interesada dispone del plazo de un mes para poder empadronarse.

Algunos ciudadanos y ciudadanas se dirigieron a la institución de la síndica para comunicar el retraso en la emisión del mencionado informe. En uno de los casos, habían transcurrido ocho meses desde que se había solicitado formalmente, y sin que se hubiera obtenido ningún tipo de respuesta municipal. Consultado el órgano municipal sobre el retraso de estas solicitudes, lo atribuyeron a la situación de emergencia sanitaria derivada de la COVID-19 y a la declaración del estado de alarma, e informaban de que se estaban poniendo al día en aquel trámite. No obstante, la síndica recuerda que en el año anterior a la pandemia ya se trató un caso similar en que el ciudadano obtuvo el ICR transcurridos siete meses desde su petición.

La falta de respuesta municipal a las peticiones de alta en el padrón constituyen un supuesto de silencio administrativo “positivo” y, por lo tanto, si en el plazo de tres meses el registro no se ha hecho efectivo, el ciudadano podrá solicitar un certificado sobre el sentido del silencio, que dará lugar a un acto administrativo de presunta inscripción. Ahora bien, eso no exime de la obligación jurídica que tiene el Ayuntamiento de resolver dentro del plazo legalmente establecido.

No podemos olvidar que **el derecho subjetivo al empadronamiento está directamente vinculado al ejercicio de otros derechos fundamentales, como el del acceso a la sanidad pública o a la educación**. Además, cuando se trata de una persona extranjera que solicita el empadronamiento, como es el caso objeto del estudio de la síndica, el alta padronal tendrá una afectación directa en los trámites de extranjería dirigidos a regularizar su situación en el país.

El derecho subjetivo al empadronamiento está directamente vinculado al ejercicio de otros derechos fundamentales, como el del acceso a la sanidad pública o a la educación

Las instrucciones técnicas para los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal descritas en la Resolución del 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, establecen que: “[...] el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio [...]. La correcta aplicación de este criterio determina, por una parte, que se tenga que aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otra, que pueda y deba recurrir a un “domicilio ficticio” en los supuestos en

que una persona que no tiene techo resida habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes”.

El empadronamiento sin domicilio fijo es un derecho de las personas que algunos ayuntamientos se niegan a reconocer, y pone de manifiesto una realidad que no debe perderse de vista. **Los ayuntamientos tienen la obligación jurídica de inscribir en el padrón municipal a todas las personas que residan efectivamente en el municipio, con independencia de la situación en que vivan**, ya que la mencionada resolución prevé mecanismos para empadronar a personas que no tienen un hogar, después de elaborar el correspondiente ICR.

Esta institución conoce la situación que afecta a muchos municipios del área metropolitana que no practican este tipo de empadronamientos, cosa que empuja a muchas personas en situación vulnerable a pedir la inscripción en nuestra ciudad. **De hecho, en Barcelona, en el año 2019, se llevaron a cabo más de 12.000 altas de personas sin domicilio fijo.**

Nos consta que el Ayuntamiento se ha dirigido a los referidos municipios para poner de manifiesto esta situación, y también se ha dirigido a las entidades del tercer sector para informarlas sobre los derechos y los procedimientos legales para empadronar a las personas que residen en estos sin un domicilio fijo. **La institución de la síndica de greuges de Barcelona valora muy favorablemente esta práctica municipal**, que concuerda con lo que señala la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, en el artículo IV, cuando se refiere a la necesidad de que los municipios signatarios lleven a término políticas activas específicas de protección de los colectivos más vulnerables.

Los ayuntamientos tienen la obligación jurídica de inscribir en el padrón municipal a todas las personas que residan efectivamente en el municipio, con independencia de la situación en la que vivan

Sin embargo, y en consideración al grado de vulnerabilidad de las personas que solicitan este procedimiento especial, la síndica recuerda la obligación del Ayuntamiento de actuar con la diligencia debida en la realización de este trámite, con el fin de ajustarse al derecho de la ciudadanía a una buena Administración, y que se traten sus asuntos de forma imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable.

b) Situación de personas sometidas a procedimientos de ejecución forzosa y que vivan una situación económica precaria

Como se ve, la situación de pandemia está dejando a muchas familias en una situación económica delicada. Personas que nunca habían solicitado ayudas públicas y que ahora se ven empujadas a hacerlo. Estas personas siguen siendo, sin embargo, personas obligadas tributarias, a pesar de las dificultades para ejecutar los pagos dada la situación económica en la que se encuentran inmersas. Especialmente, hay que referirse a la **situación de personas sometidas a procedimientos de ejecución forzosa y que vivan una situación económica precaria**, sin poner en cuestión la legalidad de los embargos ejecutados por el Ayuntamiento.

Para estas personas, el embargo de sus pequeños ahorros puede afectar a su capacidad económica, y las priva de una parte de sus rentas que seguramente estaban destinadas para conservar una mínima calidad de vida. Esta circunstancia las puede llevar a una situación de riesgo de vulnerabilidad que requiera protección social y, por lo tanto, generar gasto público.

En el año 2020 algunas personas pidieron el amparo de la síndica ante embargos practicados a sus cuentas bancarias a raíz de deudas con la Hacienda Municipal. En todos los casos coincidía que se trataba de personas perceptoras de pensiones y salarios considerados inembargables, y que, sin embargo, habían generado escasos ahorros.

En una de las situaciones estudiadas, el Ayuntamiento reclamaba a la ciudadana el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (plusvalía), generado por la transmisión en dación de pago de deudas a una entidad bancaria. El interesado había presentado recursos administrativos que habían sido desestimados por considerarse que no cumplía los requisitos para dejar sin efecto la carga tributaria municipal. Asimismo, se le había denegado la ayuda para el pago de la plusvalía que solicitó al Instituto Municipal de Servicios Sociales. Por lo tanto, el Ayuntamiento inició el procedimiento de apremio dirigido a la recaudación de la deuda tributaria de manera efectiva. La deuda ascendía además de 5.000 euros, y se le embargaron 800 euros que había generado de ahorro.

En el año 2020 algunas personas pidieron el amparo de la síndica ante embargos practicados a sus cuentas bancarias a raíz de deudas con la hacienda municipal

En efecto, el artículo 79.1 del Reglamento general de recaudación aprobado por el Real decreto 939/2005, de 29 de julio, establece que la Administración, en caso de deuda

tributaria, debe conocer la existencia, como mínimo, de una cuenta o depósito abierto en una oficina de una entidad de crédito, y el embargo se llevará a cabo mediante una diligencia de embargo en la cual tendrá que identificarse la cuenta o el depósito conocido por la Administración actuante.

Este mandato tiene la limitación impuesta por el artículo 169.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que establece que no se pueden embargar los bienes declarados inembargables por las leyes. En este caso resulta de aplicación **el artículo 607.1 de la Ley de enjuiciamiento civil, que establece que es inembargable el salario, el sueldo, la pensión, la retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada por el salario mínimo interprofesional, y considera salario o pensión el importe ingresado en la cuenta, por este concepto, en el mes en que se practique el embargo, o en su defecto, en el mes anterior.**

En todos los casos coincidían en que se trataba de personas perceptoras de pensiones y sueldos considerados inembargables

Se da el caso de que una de las personas reclamantes se había dirigido a la alcaldesa para exponer su situación, y el equipo de Alcaldía había respondido refiriéndose a la desestimación de los recursos administrativos que había interpuesto, al tiempo que la dirigía a la institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona a fin de que estudiara su caso de forma independiente y emitiera una resolución. Precisamente, la institución de **la Sindicatura de Greuges de Barcelona ya se había pronunciado en otras ocasiones con motivo de embargos de bienes o derechos a personas en situación de riesgo económico y social, en el sentido que persistir en el cobro de la deuda puede empeorar la situación de vulnerabilidad.**

En el año 2016 la síndica pidió al Ayuntamiento que se exploraran y aplicaran soluciones que supusieran la suspensión de la ejecución de la deuda tributaria en aquellas situaciones comprobadas de insolvencia real y material de la persona deudora, sin renunciar a su cobro en caso de solvencia sobrevenida, o la aplicación de otros mecanismos jurídicos que permitieran una segunda oportunidad para proteger este perfil de persona deudora tributaria.

Hoy por hoy, el ordenamiento jurídico no da una respuesta a estas situaciones, y tampoco prevé la suspensión del procedimiento recaudatorio en situaciones de insolvencia económica. Recordemos la Ley 25/2015, de 28 de julio, de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Su objetivo, según declara la exposición de motivos, no es otro que permitir lo que tan expresivamente describe su denominación, que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de dirigir nuevamente su vida e incluso arriesgarse a nuevas iniciativas sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda

que nunca podrá satisfacer. Ahora bien, esta ley excluye de su aplicación las deudas de derecho público, es decir, cuando los acreedores sean la Administración pública.

Hay que concluir que la aplicación de la ley para saldar las deudas tributarias puede resultar injusta para las personas sometidas a procedimientos de ejecución forzosa y que vivan una situación económica débil, ya que se pone en riesgo su capacidad económica, situación que a buen seguro puede derivar en la necesidad de protección social.

1.3 La buena Administración y el derecho de la ciudadanía a una fiscalidad justa

Por una parte, la Carta Magna consagra dos principios que informan la financiación local: el principio de autonomía financiera (art. 137 y 140) y el principio de suficiencia financiera de las entidades locales. Estos principios otorgan al municipio capacidad para gobernar sus respectivas haciendas.

La autonomía financiera implica la capacidad de las haciendas locales para establecer y exigir sus propios tributos suficientes para satisfacer las necesidades de su ciudadanía, así como la de programar su gasto público definiendo el destino y la orientación del gasto. La suficiencia financiera es la que se reconoce en los municipios para el desarrollo y ejecución de las competencias materiales que tiene atribuidas. Así, los entes locales deben disponer de un volumen de recursos suficientes para asumir las necesidades de gasto.

Por otra parte, el artículo 31 de la Constitución española (CE) dispone el deber de todos los ciudadanos y ciudadanas de contribuir al sustento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica a través de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad. Eso nos lleva a exigir un modelo fiscal fundamentado en criterios de responsabilidad colectiva que intente garantizar la igualdad de resultados.

a) El incremento de la carga impositiva sobre la ciudadanía de Barcelona

La potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria, según el artículo 106.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, se ejerce por medio de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios. Se trata de un instrumento normativo con efectos *ad extra*, es decir, dirigidos a toda la ciudadanía. A través de este instrumento el Consistorio establece las tasas y los precios públicos, cuya aplicación genera una importante fuente de ingresos municipales.

Antes de la crisis sanitaria, el 28 de febrero de 2020, el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona aprobó la **creación de una nueva tasa de recogida de residuos**. La creación de la tasa establece el compromiso de los municipios de estabilizar y reducir la generación de residuos municipales e incrementar los niveles de recogida selectiva, en cumplimiento de la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, de 30 de mayo de 2018, sobre residuos, así como el Programa general de prevención y gestión de residuos de Cataluña 2020 (PRECAT20), y tiene por objeto imponible la recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares, que se calculará en función del consumo de agua.

Hasta el momento de su implementación, el Ayuntamiento de Barcelona no liquidaba ningún importe por la prestación municipal de este servicio público. **Su aplicación en la ciudadanía ha coincidido con los efectos de la pandemia y ha sido motivo de un gran número de quejas planteadas a la institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona**, en un momento en que muchas familias veían cómo su economía quedaba en gran medida debilitada.

También ha sido motivo de varias quejas a la Sindicatura de Greuges **el incremento de la prestación patrimonial de carácter público no tributario (PPNT) por el derecho de conservación de Cementerios de Barcelona (CBSA)** equivalente a una tasa. La Ordenanza de la PPNT por los servicios de cementerios fue aprobada por el Consejo Municipal el día 20 de diciembre de 2019, después de haberse seguido el procedimiento legalmente previsto. A modo de ejemplo, podemos mencionar que la tarifa de conservación de sepulturas de un compartimento (nicho) ha doblado su importe, y ha pasado de 13,90 euros a 27,80 euros.

Cementerios de Barcelona manifestó que se trataba de una tarifa que no se había actualizado desde el año 2013 y que resultaba deficitaria para cumplir el objeto de su implementación: el mantenimiento integral, preventivo y correctivo de todas las instalaciones y equipamientos gestionados por CBSA. Este déficit, hasta el momento, se estaba supliendo con otros ingresos derivados de la actividad de cementerios.

Igual que en el caso de la nueva tasa de recogida de residuos, la aplicación de la revisada PPNT por el derecho de conservación de cementerios coincidió con el contexto sanitario y económico de la pandemia, y la ciudadanía que se dirigía a la síndica mostraba su percepción de que estas cargas impositivas todavía debilitaban más su economía.

Otros ciudadanos y ciudadanas mostraban su disconformidad con el incremento de la tarifa de conservación de un nicho de Cementerios de

Barcelona, así como con el aumento del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Otros ciudadanos y ciudadanas mostraban su disconformidad con el **incremento del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)**. Desde el año 2002, el Ayuntamiento había estado aplicando una limitación (tope) al incremento de los recibos del IBI para aliviar la subida que legalmente está vinculada a los procedimientos de revisión del valor catastral. Como es sabido, este valor tiene en cuenta la situación y características de la finca. La aplicación del tope había comportado la congelación del impuesto los últimos años y, por lo tanto, las personas obligadas tributarias pagaban un IBI por debajo del valor de su propiedad inmobiliaria.

Con la nueva Ordenanza reguladora del impuesto, aprobada por el Consejo Municipal en sesión de 20 de diciembre de 2019, se había eliminado el tope y todo el mundo pagaba de acuerdo con el valor catastral real de sus inmuebles. Al mismo tiempo, para aminorar este impacto, el Ayuntamiento había reducido significativamente el tipo impositivo del IBI, del 0,75 % al 0,66 %, y también se habían incorporado diferentes bonificaciones y subvenciones para ayudar a asumir el pago a las personas con más dificultades.

Estas medidas, que han provocado un aumento de la carga impositiva en función del valor catastral, se han aplicado en ejercicio de las potestades y de la capacidad discrecional del Ayuntamiento para introducir modificaciones en la forma de cálculo del impuesto, y siguiendo el procedimiento legalmente previsto para su aprobación.

b) El derecho a la protección social de colectivos a través de la aplicación de medidas de fomento y otras medidas tributarias

No hace falta decir que el año 2020 ha sido de una gran complejidad como consecuencia de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19. Han sido muchas las actividades que se han tenido que suspender temporalmente y que, aunque con posterioridad algunas de ellas se han podido reanudar, lo han tenido que hacer con ciertas limitaciones horarias y de aforo, hecho que en muchos casos ha afectado gravemente a su estabilidad económica.

Las circunstancias y la realidad de la ciudad han cambiado en muchos aspectos. Los retos que colectivamente tenemos que afrontar también han cambiado, al menos su intensidad. El paro, provocado por el descenso y la desaparición de la actividad comercial y la pérdida de visitas turísticas, debe ser uno de los objetivos esenciales a combatir.

Evidentemente, este contexto ha incidido en la tributación local y en el presupuesto municipal. Se ha producido un importante incremento del gasto público, que ha tenido que

adecuarse para atender la emergencia económica y social (según fuentes municipales, se ha impulsado un fondo de 90 millones de euros para dar respuesta a las nuevas necesidades). Al mismo tiempo, la recaudación municipal ha disminuido a raíz de la pérdida de ingresos derivados de la actividad económica en muchos sectores.

La síndica es consciente de que las soluciones y políticas que antes se consideraban posibles han tenido que ser modificadas y moduladas por el mismo Ayuntamiento con el fin de atenuar las consecuencias económicas de la pandemia, especialmente en las actividades económicas más afectadas por la crisis sanitaria. Por ejemplo, el régimen de ocupación de la vía pública por las terrazas de los establecimientos de restauración y las tasas devengadas ha variado con el fin de ayudar a sus personas titulares en la recuperación de la actividad. También se ha reforzado la subvención estatal a los trabajadores autónomos y trabajadoras autónomas, y se han flexibilizado los plazos para el pago de tributos municipales mediante el calendario fiscal.

En este escenario social y económico derivado de la pandemia de la COVID-19, **el Consistorio no convocó ciertas ayudas dirigidas a familias, como la subvención para ayudar a asumir el pago del IBI a las familias monoparentales, a las personas viudas con pocos recursos económicos y personas arrendatarias titulares de familia numerosa con el IBI repercutido**. La retirada de la ayuda que se estaba otorgando a las familias monoparentales desde el año 2012 con carácter universal y de forma ininterrumpida ha sido un motivo reiterado de quejas ante la Sindicatura de Greuges de Barcelona por parte de muchas familias monoparentales.

El Ayuntamiento no ha convocado ciertas ayudas dirigidas a familias, como la subvención para el pago del IBI a las familias monoparentales o a las personas viudas con pocos recursos económicos

El Ayuntamiento justifica esta medida en la situación de excepcionalidad consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19, y que ha dejado en una situación de vulnerabilidad a muchas personas a quienes el Consistorio ha tenido que atender, por lo cual se han destinado más recursos sociales de los que estaban previstos con el fin de paliar la situación de vulnerabilidad de las personas y familias con rentas más bajas. Precisamente esta situación de pandemia a buen seguro también habrá comportado más precariedad a muchas de las familias beneficiarias de la subvención.

En el ámbito local, la concesión de subvenciones públicas debe responder a aquello que disponen los artículos 23 y siguientes del Decreto de 17 de junio de 1955, por el cual se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (RSCL). En un sentido más amplio, el RSCL considera subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las entidades locales, que otorguen las corporaciones y,

entre los cuales las becas, primas, permisos y otros gastos de ayuda personal. El artículo 26 del RSCL recoge la naturaleza discrecional de las subvenciones, al referirse al carácter voluntario y eventual de estas ayudas, y al disponer que la corporación podrá revocarlas o reducirlas en cualquier momento, a excepción de que exista cláusula en contra. Esta norma también hace referencia al hecho de que estas ayudas no se podrán invocar como precedente.

Estos mismos aspectos se recogen en el apartado tercero de las bases reguladoras de la subvención del IBI para familias monoparentales, publicadas en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (BOPB) de 2 de julio de 2012. Así pues, teniendo en consideración el régimen jurídico de las subvenciones, no se puede cuestionar la legalidad de la actuación administrativa con respecto al ejercicio de las facultades municipales de revocar la ayuda a las familias monoparentales para asumir el pago del IBI. Ahora bien, la síndica cree necesario hacer algunas reflexiones respecto a la decisión municipal.

Las bases reguladoras de la subvención justificaban su finalidad en la eliminación de la posible discriminación de las personas titulares de familias monoparentales respecto de las destinatarias de la bonificación establecida en la Ordenanza reguladora del IBI para los sujetos pasivos que tengan la condición de titular de familia numerosa. Por lo tanto, **con esta medida municipal se estaba corrigiendo un déficit normativo y dando igualdad de trato al equiparar a las familias monoparentales con las familias numerosas**, que disfrutaban de una especial protección reconocida legalmente. Por este motivo, la síndica valoraba muy positivamente la aplicación de medidas municipales de apoyo a este colectivo, que deben tener por objeto mejorar la protección de los y las miembros de la familia desde la perspectiva del desarrollo personal y social.

Hay que tener presente que las familias monoparentales, en las que una única persona adulta, mayoritariamente una mujer, asume la responsabilidad sobre los hijos e hijas, deben tener un tratamiento prioritario en consideración a las dificultades para llevar a cabo los cuidados y la atención de la familia, circunstancia que la puede situar en una posición desaventajada respecto de otras familias.

El Ayuntamiento ha fomentado políticas orientadas a combatir la feminización de la pobreza. Concretamente, el documento *Estrategia contra la feminización de la pobreza y de la precariedad en Barcelona 2016-2024*, que pretende superar las políticas municipales del Programa de acción contra la pobreza, del 2009, ya incluía algunas actuaciones directamente dirigidas a mujeres en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres mayores que viven solas y las familias monoparentales, mayoritariamente encabezadas por mujeres.

Recientemente, el Ayuntamiento ha convocado una subvención para proyectos que trabajen contra la feminización de la pobreza. La responsable municipal de esta ayuda justificaba que “la pobreza y la precariedad tienen rostro de mujer y lo estamos comprobando con esta

crisis, en la que 7 de cada 10 personas que acuden a pedir ayudas de emergencia a los servicios sociales son mujeres”. Y añadía: “Necesitamos políticas para combatir tanto las desigualdades sociales como las desigualdades de género.”

En el informe que los y las responsables municipales dirigieron a la síndica se indicaba que las familias monoparentales a las que ocasione un problema económico la asunción del IBI pueden recurrir a las ayudas que se ofrecen a los servicios sociales con el fin de cubrir sus necesidades básicas.

Entiende la síndica que la derivación a los servicios sociales debería ser la última opción, y que hay que seguir implementando políticas de protección para evitar precisamente eso, abocar a las familias a una situación de vulnerabilidad o precariedad. Las políticas de protección a estas familias, que apenas tienen un reconocimiento legal en el Estado español ni en el ámbito autonómico, a buen seguro que tienen una incidencia multiplicativa en la reducción de las desigualdades.

Hay que recordar que el objetivo de las ayudas es proteger y compensar desigualdades económicas de las familias con más cargas. Según la exposición de motivos de la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero, a las demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas.

Los y las representantes municipales han manifestado a la Sindicatura de Greuges de Barcelona que se está trabajando para poder hacer efectiva la convocatoria de la subvención para este año 2021, que dependerá de las disponibilidades presupuestarias y de la evolución de la pandemia. La síndica ha considerado que, visto el contexto económico y social actual, si hay dificultades presupuestarias para asumir esta ayuda para el año 2021 con carácter universal, **como mínimo se tendría que valorar la posibilidad de mantener la subvención a aquellas familias monoparentales con una situación económica de precariedad, teniendo en cuenta parámetros económicos de la unidad familiar, esperando que en un futuro se pueda restablecer** la deseable universalidad de la ayuda.

La falta de convocatoria de esta ayuda para las familias monoparentales, especialmente para aquellas que muestran una mayor precariedad económica, puede suponer un paso atrás de las políticas sociales diseñadas con el fin de proteger a este colectivo, y al mismo tiempo no se ajusta al derecho de las personas con mayor vulnerabilidad a disfrutar de medidas específicas de protección, tal como se recoge en el artículo IV de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad.

Los y las representantes municipales han manifestado a la Sindicatura que se está trabajando para poder hacer efectiva la convocatoria de la subvención para este año 2021

1.4 La convivencia vecinal y el derecho al descanso de las personas

La situación derivada de la pandemia ha comportado que la ciudadanía pase mucho tiempo en su domicilio, ya que, desde el inicio del estado de alarma, las recomendaciones de las autoridades sanitarias eran permanecer en el domicilio, evitar el contacto con otras personas y salir únicamente para llevar a cabo tareas necesarias. Estas medidas de confinamiento se han ido modulando en función de la evolución de la pandemia.

En este contexto, se puso de manifiesto una vertiente solidaria de muchas personas, organizadas en redes de apoyo vecinal, preocupadas por sus vecinos y vecinas. En algunos casos, este apoyo se impulsó desde el área municipal, en la línea del deber de solidaridad previsto en el artículo V de la Carta europea de Salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, que prevé que las autoridades municipales favorezcan la creación de redes de solidaridad entre ciudadanos y ciudadanas.

El apoyo vecinal se tradujo en iniciativas solidarias y de apoyo ante la situación de confinamiento y semiconfinamiento, para evitar la exposición de las personas de más riesgo a un posible contagio. Hay que decir que se fomentaron buenas prácticas comunitarias dirigidas al bienestar vecinal. En contraposición a esta conducta solidaria, la convivencia en edificios de viviendas, que en condiciones normales ya plantea muchos retos, ha sido causa de muchas denuncias por situaciones de conflictividad y de molestias generadas en el interior de las viviendas. El incremento del tiempo que se pasa en el domicilio y la transformación del uso que se hace de la vivienda, incorporando en este espacio actividades que anteriormente se llevaban a cabo en otros lugares, como el teletrabajo o prácticas deportivas, han generado en algunos casos molestias y conflictos vecinales.

Según datos facilitados por la Guardia Urbana a la síndica de Barcelona, entre los meses de marzo y mayo del 2019 se recibió un total de 4.882 denuncias ciudadanas por molestias en viviendas. En cambio, en el mismo periodo del **año 2020, el número de denuncias ha sido de 12.927; por lo tanto, se ha sufrido un incremento del 165 %**

Entre los meses de marzo y mayo del 2020, hubo 12.927 denuncias ciudadanas por molestias en viviendas, un 165 % más que en el mismo periodo del 2019

En estas circunstancias deben valorarse las técnicas de mediación, tal como prevé el artículo XXV.2 de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, que dispone que las ciudades deben promover la resolución extrajudicial de conflictos. De esta manera, el Ayuntamiento de Barcelona anunció la habilitación de un servicio de

mediación para resolver los problemas de convivencia que se derivaran de la situación de confinamiento. Este servicio estaba coordinado por la Dirección de Prevención del Ayuntamiento, y para abordarlo se habilitó el ya existente servicio de mediación orientado a posibles problemas con las viviendas turísticas, que hoy por hoy han cesado su actividad.

Sin embargo, varias personas se dirigieron a la Sindicatura de Greuges para denunciar la falta de efectividad de la actuación municipal ante estos conflictos de convivencia, que impedían el descanso a las personas que se veían afectadas. En algunos casos, las quejas ciudadanas por las molestias vecinales se tramitaban a través de las OAC. En otras, se requería la presencia de la Guardia Urbana en el momento en que las molestias se estaban produciendo.

En los supuestos en que no se pudieron atender los requerimientos policiales por falta de patrullas disponibles, los y las responsables de la Guardia Urbana informaron a la síndica de que trasladaban la problemática al Equipo de Policía de Barrio (EPB) de la unidad territorial del distrito correspondiente, con la finalidad de realizar las gestiones adecuadas, hacer un seguimiento de la incidencia y, si fuera necesario, valorar y activar una medida de mediación entre las personas afectadas.

A pesar de tratarse fundamentalmente de un conflicto propio entre privados y que, por lo tanto, se puede resolver también con recursos privados, estas situaciones pueden adquirir una dimensión pública desde el momento en que afectan a la calidad de la relación de convivencia de una comunidad residencial, y ponen en riesgo el derecho a disfrutar de un entorno medioambiental de calidad y el derecho a la intimidad en el interior de las viviendas.

Con la aprobación, en diciembre del 2005, de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana, en el artículo 71 se incorporaba la prohibición de cualquier acto que perturbe el descanso y la tranquilidad del vecindario. La Ordenanza general de medio ambiente urbano incorpora la prohibición de perturbar el descanso y la tranquilidad de los vecinos y vecinas y peatones mediante cantos, gritos, peleas o cualquier acto molesto que en el texto actualmente vigente se prevé en el artículo 44. En consecuencia, el Ayuntamiento no puede inhibirse en la responsabilidad de intervenir con el fin de encontrar soluciones a estas situaciones no deseadas que afectan los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Así lo ha reafirmado el Ayuntamiento de Barcelona al aprobar la Carta de ciudadanía. Carta de derechos y deberes de Barcelona a diciembre del año 2010. En el artículo 12 de este documento se proclama: “Todas las personas tienen el derecho y el deber de mantener una convivencia pacífica y de respetar los derechos y las libertades de los demás y, que el Ayuntamiento promoverá acciones cívicas que constituyan un ejemplo de convivencia y perseguirá las actuaciones de quien perturbe indebidamente la vida ciudadana.”

El artículo 37 de la mencionada Carta de ciudadanía se indica: “Todos los propietarios u ocupantes de inmuebles, edificios, construcciones, instalaciones, vehículos u otros bienes de titularidad privada, sean o no de concurrencia pública, están obligados a evitar que se conviertan en espacios desde los que puedan producirse conductas o actividades que causen molestias innecesarias a las demás personas.”

En el marco de estas competencias, el Ayuntamiento de Barcelona, en junio del 2013, aprobó la Medida de ordenación y criterios comunes de las intervenciones con estrategia comunitaria, que prevé la mediación, entre otros, en conflictos vecinales con el objetivo de fomentar la convivencia y la buena vecindad, en la que se metían los supuestos objeto de las quejas.

La Sindicatura de Greuges cree conveniente recomendar al Ayuntamiento que, en caso de que fuera necesario, se refuercen los mecanismos para dar respuesta a las problemáticas de molestias en las comunidades vecinales, con el propósito de asegurar que todo el mundo pueda ejercer su derecho a la vivienda en condiciones que garanticen su bienestar y su calidad de vida, tal como reconoce la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y especialmente en esta situación de pandemia en qué se hace un uso intensivo de las viviendas.

Recomendaciones

▪ **Acceso de la ciudadanía al Ayuntamiento**

Ante las dificultades para prestar una atención a la ciudadanía en un tiempo razonable, se recomienda reforzar el servicio e implementar recursos y medidas que garanticen el servicio dentro de los parámetros cualitativos, en un plazo adecuado, y respetando el derecho de la ciudadanía a escoger la manera en la que quiere relacionarse con la Administración, sin que sea necesario acreditar una situación de urgencia y necesidad para obtener una prestación ágil del servicio.

▪ **Trámite de empadronamiento sin domicilio fijo**

En consideración al grado de vulnerabilidad de las personas que solicitan este procedimiento especial, la síndica recomienda al Ayuntamiento que se actúe con la diligencia debida en la realización de este trámite, con el fin de garantizar que el informe de conocimiento de residencia se efectúa dentro de los plazos legalmente establecidos.

▪ **Embargo por deudas tributarias a personas vulnerables económicamente**

La síndica recomienda que se exploren y apliquen soluciones que supongan la suspensión de la ejecución de la deuda tributaria en aquellas situaciones comprobadas de insolvencia real y material de la persona deudora, sin renunciar a su cobro en caso de solvencia sobrevenida, o bien la aplicación de otros mecanismos jurídicos que permitan una segunda oportunidad para proteger este perfil de persona deudora tributaria.

- **Subvención a familias monoparentales para asumir el pago del IBI**

La síndica recomienda que, visto el contexto económico y social actual, si hay dificultades presupuestarias para asumir esta ayuda para en el año 2021 con carácter universal, se valore la posibilidad de mantener la subvención a aquellas familias monoparentales con una situación económica de precariedad, teniendo en cuenta parámetros económicos de la unidad familiar, esperando que en un futuro se pueda restablecer la deseable universalidad de la ayuda.

- **Conflictos de convivencia en viviendas**

La síndica recomienda al Ayuntamiento que, en caso de que fuera necesario, se refuercen los mecanismos de mediación para dar respuesta a las problemáticas de molestias y de convivencia en las comunidades vecinales, con el fin de asegurar que todo el mundo pueda ejercer su derecho a la vivienda en condiciones que garanticen su bienestar y su calidad de vida.

2. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

2.1 Servicios sociales

La situación vivida este año 2020 ha sido extraordinaria a diferentes niveles y se han generado consecuencias de forma concatenada. El capítulo que se desarrolla a continuación pretende **hacer el análisis de la intervención municipal con respecto a los derechos de las personas, con una particular atención a la tarea de los servicios sociales**. En su proceso de elaboración se han encontrado diferencias importantes respecto de los años anteriores que hace falta poner de manifiesto y situarlas en el contexto.

La crisis originada a partir del confinamiento por el estado de alarma por la COVID-19 y la continuidad de la situación de pandemia, con las consiguientes medidas que se han aplicado, han dejado una afectación sin precedentes en la actividad económica y el mercado de trabajo que ha supuesto una notable pérdida de puestos de trabajo, formales e informales.

Según datos del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Catalunya, en Barcelona, el volumen de **personas trabajadoras afiliadas a los diferentes regímenes de la Seguridad Social habría pasado de 1.133.542 personas en el 4.º trimestre del 2019 a 1.089.993 personas en el mismo trimestre correspondiente al año 2020**. A esta evidente bajada habría que incluir las cifras correspondientes también al mercado laboral informal, donde obviamente las personas trabajadoras todavía se encuentran en una situación de mayor desprotección social. Esta afectación es mucho más intensa y con peores consecuencias en los hogares en situación de vulnerabilidad social, hecho que ha comportado un incremento en los servicios sociales básicos de la ciudad.

Es importante destacar también el volumen de población que se ha visto afectada por expedientes de regulación temporal de empleo (**ERTE**) que, a pesar de su impacto para contener la situación de crecimiento del paro y limitar el aumento de la pobreza, han generado confusión en las personas afectadas con respecto a su tramitación, las cuantías a percibir o la temporalidad, entre otros. Este hecho tuvo una especial incidencia durante las semanas de confinamiento, ya que la ciudadanía tuvo muchos problemas para contactar con el SEPE.

Como es obvio, la situación de pandemia tuvo, y lamentablemente tiene y seguirá teniendo, efectos en la población más vulnerable, y también en aquella que previamente no hacía un uso habitual de los servicios sociales, pero que ahora se ve abocada a una nueva realidad. Es decir, **la necesidad de cobertura de las necesidades sociales ha aumentado y lo sigue haciendo**. En paralelo, las formas de atención al público en la Administración pública, y, por lo tanto, también en la Sindicatura de Greuges de Barcelona, han sufrido cambios desde la declaración del estado de alarma en el mes de marzo del 2020. Aunque siempre se ha prestado el servicio de una manera o de otra, no se pudo dar atención presencial durante la fase de confinamiento, en la que la atención se daba de forma telefónica o telemática. Posteriormente, a pesar de la recuperación de la atención presencial, ha sido necesaria la cita previa y se han priorizado otras formas de atención al público. Como consecuencia, **las quejas que han llegado este año a la Sindicatura de Greuges de Barcelona han sido sustancialmente diferentes respecto de las de otros años**.

Se observa que ha habido un ligero descenso de las quejas relativas a los centros de servicios sociales (CSS) de la ciudad, en un momento en que la afluencia en estos ha sido mayor. Se presume que este hecho pueda ser causado por dos factores. Por una parte, el hecho de que muchas personas y familias hayan tenido que hacer trámites pesados y colas en gestiones que les resultaban nuevas y confusas y en los que han empleado mucho tiempo, con la finalidad de conseguir recursos con que cubrir sus necesidades. Por la otra, el descenso de presencialidad y de espontaneidad en el acceso a la Sindicatura puede haber desincentivado a algunas personas, especialmente aquellas que pueden tener dificultades, por diferentes motivos, en el acceso a las tecnologías. No obstante, se ha

tenido conocimiento de muchas situaciones que se estaban dando a través del contacto con entidades de la ciudad, personas expertas y mesas de trabajo en espacios de participación ciudadana, y especialmente por personas que, después de llevar a cabo consultas a la Sindicatura, han optado por no formalizar la queja. La actividad de la síndica en este ámbito también se ha complementado con el desarrollo de actuaciones de oficio, que todavía se están trabajando en el momento del cierre de este informe anual.

Como hecho diferencial, durante el año 2020, han llegado numerosas quejas relativas a instituciones o ámbitos que no son propiamente competencia municipal, vinculadas a las dificultades con trámites en prestaciones sociales como el **ingreso mínimo vital** (en adelante, IMV) y la **renta garantizada de ciudadanía** (en adelante, RGC), también por la gestión de residencias de personas mayores privadas o por la falta de pago de la prestación por cuidador o cuidadora no profesional vinculada a la Ley 39/2006, de **promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia** (en adelante, LAPAD), entre otros. Las situaciones que han dado lugar a estas quejas, puesto que la gestión de los servicios no corresponde al Ayuntamiento de Barcelona, no han podido ser analizadas y supervisadas por parte de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, y han sido derivadas, principalmente, a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya o al Defensor del Pueblo, según correspondía. A pesar de la limitación competencial, y teniendo en cuenta que son situaciones que afectan a personas que viven en Barcelona y que son del interés de la síndica, algunos casos se han puesto en conocimiento de la concejalía correspondiente del Ayuntamiento de Barcelona, a fin de que las tuvieran en cuenta en su coordinación con otras administraciones.

Durante el año 2020 han llegado numerosas quejas relativas al ingreso mínimo vital y la renta garantizada de ciudadanía, que han sido derivadas al Defensor del Pueblo y al Síndic de Greuges Catalunya por su competencia

Se quiere hacer una última aclaración respecto de los temas tratados a continuación. Por una parte, no pueden ser, desgraciadamente, todos los que afectan a la ciudadanía de Barcelona, sino que la realidad es mucho más amplia. Por otra parte, se han introducido aspectos que, si bien no son necesariamente de competencia municipal o del ámbito analizado, sí que de una manera u otra han tenido una incidencia clave en un año tan especial como ha sido el 2020.

a) Los datos para el análisis

Con el fin de poder contextualizar y realizar un análisis detallado del impacto socioeconómico de la pandemia sanitaria, es imprescindible disponer de datos actualizados.

Se ha podido comprobar, sin embargo, la dificultad existente para poder acceder a estos, ya que una buena parte de los datos existentes llegan hasta el año 2019 o algunos meses del 2020. Por otra parte, en pocas ocasiones los datos existentes hacen referencia a la ciudad de Barcelona, y tienen un alcance estatal, autonómico o metropolitano. Este déficit en los datos es constatado por personas expertas en el ámbito, como se pone de manifiesto en el estudio publicado por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB) titulado *Una aproximación a los efectos socioeconómicos de la COVID-19 en la metrópoli de Barcelona*.

No obstante, a partir de los datos disponibles, se ejecuta una aproximación a la situación. De esta manera, según el estudio del IERMB, **la renta anual media en el área metropolitana se redujo en el año 2020 entre un 7 % y un 8 % respecto del año 2018-2019** y hay que tener en cuenta que estos porcentajes varían en función de las zonas, con grandes desigualdades sociales, que ya eran evidentes antes de la pandemia.

Los datos sobre estadísticas sociales que se pueden encontrar en la página web del Ayuntamiento de Barcelona (Departamento de Estadística y Difusión de Datos-Oficina Municipal de Datos) sobre pobreza (a partir de la tasa AROPE-*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) son los que se obtuvieron a partir de la Encuesta sociodemográfica de Barcelona del año 2017, en la que se diferencian grupos de edad, género y distritos, y que permiten una fotografía de la situación de la ciudad en materia de pobreza en aquel momento, pero no están actualizadas.

Con respecto a la Generalitat de Catalunya, a través del IDESCAT (Instituto de Estadística de Cataluña), los datos que aporta sobre pobreza en el territorio catalán corresponden a la Encuesta de condiciones de vida del 2019, que situaba la tasa AROPE en un 23,6 % de la población. Con respecto a la población total de Cataluña en enero del 2020, esta sumaba 7.722.203 personas.

Si se aplica el 23,6 % del porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza, según la tasa AROPE, en el conjunto poblacional catalán habría, aproximadamente (y teniendo en cuenta la diferencia temporal en la obtención de los datos), 1.822.440 personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Catalunya hace público que el número de personas que son beneficiarias de la renta de garantía ciudadana (RGC), en enero del 2020, era de 123.879 personas. Si relacionamos el número de personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión y el número de personas beneficiarias de la RGC, **se observa un dato muy relevante: solo el 6,9 % de las personas en situación de pobreza en aquellos momentos en Cataluña disponía de la RGC.**

Si partimos de estos datos, hay que insistir en que no son exactos sino que solamente pretenden señalar una referencia, hay un grueso muy importante de población en situación

de riesgo de pobreza o exclusión que, por diferentes circunstancias, no podían acceder a la RGC. En esta situación, las personas se han dirigido a los servicios sociales, los cuales ya hace años que se encuentran con muchas dificultades para poder alcanzar su finalidad, que, tal como establece el artículo 3 de la Ley 12/2007, de servicios sociales, es la de asegurar el derecho a las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de la vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar social de las personas.

Las cifras y porcentajes señalados, siempre aproximados, generan dos cuestiones a las que es difícil responder dada la disponibilidad de datos. La primera es cómo se traducen estos datos en la ciudad de Barcelona. La segunda es cómo se ha agravado esta situación, cómo estos porcentajes se han modificado con la situación de pandemia y la consiguiente crisis socioeconómica.

Obviamente, la actuación municipal en el ámbito de atención a las personas se desarrolla a partir de datos e indicadores, que también recogen y analizan los de su propia actividad. Pero, de forma habitual, estos datos no están al alcance de la ciudadanía, o no lo están de forma lo bastante actualizada o accesible. En este sentido, hay que **recordar al Ayuntamiento de Barcelona que debe hacer un esfuerzo por mejorar el acceso a los indicadores sociales y sobre la actuación municipal al respeto, de acuerdo con los preceptos de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

Hay que recordar al Ayuntamiento que debe hacer un esfuerzo para mejorar el acceso de la ciudadanía a los indicadores sociales y a la actuación municipal llevada a cabo

b) El incremento de la atención en los centros de servicios sociales (CSS)

El día 14 de marzo de 2020 el Gobierno central, a través del Real decreto 463/2020, ordenaba el estado la alarma en todo el Estado por la situación de crisis generada por la COVID-19. El mismo día, el Ayuntamiento de Barcelona elaboraba un decreto de alcaldía de establecimiento de medidas preventivas, de protección y organizativas con motivo del virus de la COVID-19. Este decreto, entre otras medidas, establecía cuáles eran los servicios esenciales que se debían seguir prestando, una vez dimensionados en cuanto a recursos y aplicando las correspondientes medidas de seguridad. Entre estos servicios, obviamente, estaban incluidas la Gerencia de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI, así como el Instituto Municipal de Servicios Sociales.

La Sindicatura es consciente de que, durante el año 2020, la compatibilización de los derechos de la ciudadanía con respecto a la atención social, el derecho a la salud y la

nueva organización que ha sido necesario implementar (además, de forma cambiante), se ha convertido en un reto muy complejo. Los órganos gestores han necesitado tener capacidad de reacción permanente y disponibilidad continuada, y por este motivo han requerido el aumento de medios para dar respuesta a las necesidades crecientes de la ciudadanía. Las personas que se han dirigido a los centros de servicios sociales lo han hecho esperando una atención ágil y que diera cobertura a las necesidades sobrevenidas, y a menudo urgentes, en materias tan básicas como el alojamiento y la alimentación. Mientras tanto, los equipos profesionales que han desarrollado su tarea en primera línea de atención han intentado atender a la población con unos recursos y unos medios profesionales que ha habido que ampliar, reorganizar y redimensionar para garantizar los derechos de las personas.

En este periodo, el Ayuntamiento de Barcelona ha implementado una serie de medidas con carácter urgente y extraordinario con el fin de incidir en los efectos de la crisis en la ciudad. Según datos del Consistorio, desde el día 16 de marzo de 2020 (primer día laborable después de la declaración del estado de alarma por la COVID-19) hasta el 30 de setiembre, los servicios sociales de la ciudad habían atendido a un total de 56.192 personas (de las cuales un 67 % eran mujeres, y el 41 % de estas tenían entre 31 y 50 años), más de la mitad de las personas atendidas durante todo el año 2019. **Un 30 % de las personas atendidas no habían ido nunca antes a los servicios sociales o hacía más de un año que no habían tenido necesidad.**

Durante este periodo de seis meses y medio se habían otorgado 28.360 ayudas municipales extraordinarias, más del doble que el año anterior, por un importe de 13,01 millones de euros. La mayoría se habían destinado a cubrir necesidades básicas como alimentación y alojamiento.

Las atenciones se habían realizado tanto de forma presencial en los centros de servicios sociales, como de forma telefónica y en visitas a domicilio. Según los distritos, donde se habían prestado más atenciones era en Nou Barris (27.815), Ciutat Vella (24.270), Sants-Montjuïc (22.447), Sant Martí (21.554) y L'Eixample (21.110).

Un 30 % de las personas atendidas en los servicios sociales entre marzo y setiembre del 2020 no habían acudido nunca antes a los servicios sociales o hacía más de un año que no habían tenido la necesidad

El aumento de los servicios de atención llevó al Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS) a **reforzar el número de trabajadores y trabajadoras de los equipos** (proceso que estaba en revisión por si eran necesarios nuevos ajustes, según se informaba a la síndica desde el Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI),

especialmente en los territorios con más incidencia socioeconómica y, por lo tanto, también con más demanda de atención, lo que hizo que se pasara de 321 profesionales a 348, que suponía un incremento del 8,4 %.

En este sentido, la síndica quiere destacar su **reconocimiento del trabajo realizado** por los equipos profesionales de los servicios sociales de la ciudad, así como por su compromiso. Tanto las personas que ejercen sus tareas en los centros de servicios sociales (CSS), como las que lo hacen directamente en los hogares de la ciudadanía o en el espacio público, así como en dispositivos especiales o en los domicilios mediante teletrabajo llevan a cabo un gran esfuerzo y desarrollan una tarea que no se ha reconocido lo suficiente socialmente, a pesar de las importantes repercusiones de su trabajo y su condición de personas trabajadoras de servicios esenciales.

*La síndica quiere destacar el su **reconocimiento del trabajo realizado** por los equipos profesionales de los servicios sociales de la ciudad, así como por su compromiso*

No obstante, y a pesar de las medidas implementadas, se ha detectado una serie de situaciones que se quieren destacar:

- **Las posibilidades de acceso a los centros de servicios sociales (CSS)**

En el acceso a los centros de servicios sociales (CSS) hay cuestiones muy básicas a las que, antes de la pandemia, la síndica ya se había referido:

- Las valoraciones de las urgencias (a pesar de la existencia de un protocolo, se detectan situaciones en que no se aplica).
- La posibilidad de hacer llegar un mensaje a la persona profesional de referencia o que este mensaje obtenga una respuesta.
- El tiempo con que las personas reciben información sobre solicitudes formuladas.

Estas situaciones toman una especial relevancia a partir de marzo del 2020, cuando la presencialidad disminuye y las dificultades de contacto telefónico con los diferentes operadores municipales se incrementan porque el uso de este medio también aumenta.

Desde la Sindicatura se han supervisado situaciones en las que la persona interesada hacía referencia a los aspectos mencionados. Hay que tener en cuenta que el contexto en el que se formulaban las quejas (dificultades para establecer contacto con la persona profesional de referencia y, por lo tanto, también para saber cómo se atenderían sus situaciones) era de máxima complejidad, vista la excepcionalidad del estado de alarma y el confinamiento decretado por la crisis sanitaria frente a la COVID-19.

Esta institución tiene constancia de que, justamente por las características del momento, **eran numerosas las personas que no podían cubrir sus necesidades a partir de sus tareas laborales como habían hecho hasta aquel momento y que tampoco podían tener acceso a otras prestaciones de tipo periódico.** En aquellos momentos de incertidumbre, veían amenazadas la cobertura de sus necesidades y toda su forma de vida. Las personas afectadas reclamaban un acompañamiento y una cobertura de necesidades, a las que la Administración pública no estaba respondiendo según sus expectativas legítimas, aunque se estuviera trabajando de forma muy intensiva e, incluso, aunque se hubiera atendido a las personas con cierta regularidad y que finalmente se atendieran sus demandas. También se encontraban con dificultades las personas que querían acceder a los centros de servicios sociales CSS por primera vez.



La entrada en funcionamiento de un nuevo teléfono gratuito de servicios sociales, desde el día 2 de noviembre de 2020, es un hecho que la síndica celebra y espera que también se acompañe de mejoras en el acceso para la ciudadanía. En la misma línea, la creación de un nuevo circuito de correo electrónico en los centros de servicios sociales (CSS) ha posibilitado mejorar la agilidad a fin de que las personas atendidas puedan hacer llegar la documentación necesaria a las personas profesionales de referencia.

Otra mejora implementada por el Ayuntamiento para facilitar la información se encuentra en la página web de BCNcuida't, en la que aparece recoge la información de medidas y recursos de apoyo social, económico y emocional, entre otros, que ofrece o articula el Consistorio.

También hay que destacar el Proyecto XARSE (Redes de respuesta socioeconómica), que se desarrolla en barrios con Plan de barrios, y que es un servicio de acompañamiento

personalizado para personas afectadas por la COVID-19 que deben efectuar trámites administrativos.

A pesar de las medidas desarrolladas, es imprescindible que **se habiliten nuevas formas de informar a las personas atendidas en los servicios sociales municipales o a aquellas que puedan ser susceptibles de serlo**, de acuerdo con el artículo XI.2 de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, que establece el derecho a la información, por el que las autoridades municipales deben ofrecer los medios para que la circulación de información que afecte a la población sea accesible, eficaz y transparente. La mejora en la información debe generar cambios en la sensación de desatención o falta de acompañamiento con que se encuentran muchas personas o familias. Además, hay que tener en cuenta que las circunstancias de finales del año 2020 no permiten avistar un horizonte de mejora a corto plazo.

La entrada en funcionamiento de un nuevo teléfono gratuito de servicios sociales, desde el día 2 de noviembre, es un hecho que la síndica celebra y espera que se acompañe de mejoras en el acceso para la ciudadanía

También hay que valorar que la información a la ciudadanía se produce fundamentalmente en formato digital (de manera necesariamente condicionada por la situación sanitaria actual). Por este motivo, hay que desarrollar el aprendizaje de las tecnologías informáticas, su acceso y su actualización periódica. Hay que aclarar, sin embargo, que aunque esta función no corresponde a los servicios sociales, estos deben tenerlo en cuenta en las relaciones con la ciudadanía.

▪ **Los derechos sociales y la digitalización**

Un aspecto clave que ha resultado de fundamental importancia durante el confinamiento y que sigue siendo primordial para todas las familias en la actual situación de pandemia es la conexión a Internet.

Según datos de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona, a partir de la encuesta “La brecha digital en la ciudad de Barcelona 2020”, llevada a cabo por BIT Habitat, un 93,4 % de los hogares encuestados de la ciudad disponían de acceso a Internet. Este dato ofrece testimonio de una implantación bastante generalizada de la conexión y también del hecho de disponer de algún tipo de dispositivo para utilizarla.

Sin embargo, hay población afectada por la brecha digital. Según la misma encuesta, afecta, principalmente por motivos económicos, a los distritos de Ciutat Vella y Nou Barris, y personas que se encuentran en situación de paro, mientras que por razones de falta de

conocimientos intervienen factores clave como el grupo de edad (especialmente 75 años o más) o tener como situación laboral tareas no remuneradas.

De esta manera, podemos concluir que el nivel de renta, el nivel de instrucción y el grupo de edad comportan diferencias importantes con respecto a la conexión a Internet. Estos indicadores pueden confluir en grupos de población en riesgo de exclusión. Según datos de Cáritas Barcelona, un 11,6 % de los hogares atendidos por esta institución no disponían de conexión a Internet y una de cada tres (un 34,7 %) declaraba no tener habilidades para llevar a cabo trámites administrativos por esta vía.

Según datos del Ayuntamiento, un 93,4 % de los hogares de la ciudad disponían de acceso a Internet durante el año 2020

Estos datos confirman que durante el confinamiento **el derecho a la conexión a Internet de una parte significativa de las personas en situación de vulnerabilidad social en Barcelona se vio afectado, hecho que dificulta el acceso a la información y tramitación, así como la interacción con la Administración; por lo tanto, hay que tenerlo en cuenta en todas las actuaciones** que se desarrollen actualmente y de ahora en adelante.

c) El apoyo a la ciudadanía en el impacto socioeconómico ocasionado por la pandemia

Como ya se exponía en el punto anterior “Los datos para el análisis”, el número de personas y familias en situación de riesgo de pobreza o exclusión ya era muy considerable al cierre del año 2019 y al inicio del 2020, de forma previa a la pandemia. La llegada de la COVID-19 en aquel contexto con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo (formales o informales), comportó el crecimiento de necesidades básicas, especialmente con respecto a la alimentación, la vivienda, los suministros, etc.

Obviamente, las personas o familias que ya se encontraban en situaciones de vulnerabilidad resultan especialmente afectadas por la nueva situación, entre ellas muchas familias monoparentales, niños y niñas que sufrían situaciones de pobreza y precariedad, personas y familias en situación irregular o personas que viven en infraviviendas.

La prestación social que existía antes de la crisis sanitaria, la renta garantizada de ciudadanía (**RGC**), daba cobertura a un pequeño porcentaje de hogares. El total de personas beneficiarias de esta prestación en toda Cataluña pasaba de 123.879 en el mes de enero del 2020 a 141.097 en setiembre del mismo año (últimos datos, sobre los cuales no se dispone de la concreción a la ciudad de Barcelona).

Dada la gravedad de la situación económica generada en todo el Estado, el Gobierno español aprobó, en fecha 29 de mayo de 2020, el Real decreto ley 20/2020, por el cual se establece el **ingreso mínimo vital (IMV)**. La finalidad de esta nueva prestación es muy clara, tal como define su artículo 1: está dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas, o integradas en una unidad de convivencia cuando se encuentran en una situación de vulnerabilidad por no disponer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

Se observan una serie de limitaciones en la ayuda estatal del ingreso mínimo vital, sobre todo relacionados con los problemas que ha sufrido la ciudadanía para su tramitación

Aunque la creación de esta ayuda ha sido importante, se observan una serie de limitaciones. Por una parte, su tramitación no ha sido fácil ni rápida para la mayoría de personas que lo necesitaban con urgencia. Las causas de estos resultados son diversas:

- Los plazos de los procedimientos administrativos (que no se corresponden con las dinámicas sociales, siempre más rápidas).
- Las dificultades para acreditar determinados requisitos (que pasaban por trámites previos con otras administraciones, como el empadronamiento, documentación de extranjería, etc.).
- Los problemas con la brecha digital.

Según la página web del Gobierno del Estado, en la provincia de Barcelona, en el mes de diciembre del 2020 se habían contabilizado un total de 88.690 expedientes de solicitud, de los cuales se habían aprobado 7.596 y denegado 44.769, con el resto de solicitudes en trámite u otras situaciones.

También hay que destacar la cuantía mensual del IMV, que es de 469,93 euros para una sola persona (y se incrementa un 30 % por cada persona que se añade a la unidad de convivencia), y que se sitúa por debajo del indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), que en el año 2020 ha sido de 569,12 euros mensuales por persona.

En Barcelona, como en todas partes, se da un crecimiento importante del paro y de las unidades familiares con falta de ingresos. Ante estas situaciones, los mecanismos existentes, como las prestaciones de desempleo, el ERTE, la RGC o el IMV, no cubren de forma suficiente, ni por el número de personas o familias que pueden acceder a estos, ni por las cuantías. Hay que tener en cuenta, entre otros, el coste de la vivienda en la ciudad.

En esta situación, el Ayuntamiento pone en marcha una serie de mecanismos, entre los que se encuentra el **Plan de choque social 2020**. Esta es una medida de gobierno del mes de octubre que se dota de 35 millones de euros procedentes del Fondo Covid de 90 millones

de euros aprobados por el Pleno municipal el 24 de julio de 2020. El plan se justifica por la pérdida de ingresos de la ciudadanía, el impacto en las desigualdades, la precariedad habitacional, etc., se estructura en siete ejes, los cuales se traducen en diferentes acciones (algunas de nueva creación y de otros de apoyo, refuerzo o mejora de las ya existentes) y son las siguientes:

- Eje 1: Hacer frente a la emergencia de la vivienda.
- Eje 2: Garantizar la cobertura de derechos básicos.
- Eje 3: Ofrecer acompañamiento emocional a los vecinos y vecinas.
- Eje 4: Hacer frente a la violencia machista.
- Eje 5: Garantizar el derecho al cuidado y acompañar a la red comunitaria.
- Eje 6: Promover la inserción y los derechos laborales.
- Eje 7: Derechos de la infancia y la adolescencia.

El Plan de choque social 2020 también hace referencia a la necesidad de la colaboración interadministrativa para hacer frente a la situación, y menciona tanto el área metropolitana como la Generalitat de Catalunya y el Estado español.

Las prestaciones sociales de urgencia son las que pueden establecer los entes locales, de acuerdo con lo que determinan los artículos 5 y 6 de la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico. En esta línea, se crea, enmarcado en el Plan de choque social 2020, el **Fondo de Emergencia Social Extraordinario**, dotado con 18 millones de euros y que se preveía que llegara a 33.873 personas, de las cuales 11.843 son menores de edad. La ayuda era de una cuantía entre los 200 y los 475 euros mensuales, en función de la renta y las personas integrantes de las familias. Se tenía que recibir a través de la tarjeta monedero Barcelona Solidària durante el segundo semestre del 2020. Los requisitos establecidos y el hecho de que el mismo Consistorio avisara de forma proactiva, por SMS, a la ciudadanía de que podían optar a ello, debían facilitar el acceso.

Los ayuntamientos son las administraciones más próximas a la ciudadanía, y los servicios sociales básicos constituyen uno de los servicios que pueden ejercer mejor este rol de proximidad, tanto por la distribución territorial como por sus funciones. El hecho de que tengan la finalidad de asegurar la cobertura de necesidades, pero que las prestaciones sociales de carácter periódico —que corresponden a otras administraciones— sean insuficientes, los sitúa en una posición de complejidad extraordinaria, dado que los servicios sociales deben atender las demandas de la ciudadanía, con unos recursos limitados y un margen de gestión también limitado.

Por este motivo, y como ya apunta el Plan de choque social 2020, **es necesario que el Ayuntamiento inste a las otras administraciones a la coordinación y la colaboración estrechas con el fin de corresponsabilizarse de la situación actual y prevenir escenarios de futuro.**

También hay que valorar el potencial ciudadano, promoviendo el trabajo comunitario y las redes y plataformas ciudadanas, así como dar apoyo al tercer sector, que ha estado desarrollando también una tarea indispensable. Durante el año 2021, la síndica estará atenta al desarrollo de estas dos orientaciones.

No se puede omitir el **fondo extraordinario para ayudas puntuales de emergencia social para niños y niñas de 0 a 16 años**, que en el año 2020 no ha sido convocado por el Ayuntamiento de Barcelona, después de cinco años consecutivos en los que se había aprobado la convocatoria. En su última edición, la del año 2019, se destinaron 11.100.000 euros, más 1.770.000 euros para ayudas complementarias a familias monoparentales, hecho que supone un total de 12.870.000 euros dirigidos exclusivamente a niños, niñas y adolescentes, de entre 0 y 16 años, que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

Después de cinco años consecutivos en los que se había aprobado esta ayuda, en el año 2020 no se ha convocado el fondo extraordinario para ayudas puntuales de emergencia social para niños y niñas de 0 a 16 años

Si bien es cierto que el otorgamiento de las ayudas mencionadas tenía carácter voluntario y eventual por parte del Ayuntamiento de Barcelona y no generaba ningún derecho a la obtención de ayudas en años posteriores —dado que no tenían la condición de prestaciones garantizadas y no podían ser exigidas como derechos subjetivos de acuerdo con lo que prevé el artículo 24.4 de la Ley 12/2007, de servicios sociales—, era una ayuda de eficacia probada, que había sido muy justificada y también celebrada por servicios y entidades de la ciudad que trabajan con niños y niñas. La síndica se interesó de oficio por este fondo en el año 2020 y obtuvo información del IMSS en que se exponían todas las medidas tomadas como consecuencia de la crisis generada por la COVID-19, con las que se preveía poder atender al conjunto de la ciudadanía.

Aunque en el momento del cierre del informe anual de la Sindicatura se está trabajando todavía en el expediente de oficio al respecto, se puede avanzar que, aunque el fondo era una ayuda que se convocaba de acuerdo con la potestad discrecional de la Administración, se considera poco justificada su desaparición, dado que se dirigía únicamente a los niños y las niñas, teniendo en cuenta que el artículo 15 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece la prioridad presupuestaria en esta materia, y concreta que los poderes públicos deben dar prioridad en sus presupuestos a las actividades dirigidas a niños, niñas y adolescentes. El mismo artículo, en el punto 2, indica que los poderes públicos deben adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para evitar que el contenido esencial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes quede afectado por

la falta de recursos adaptados a sus necesidades. Por lo tanto, **se recomienda evaluar las posibilidades de convocar de nuevo el fondo.**

La Sindicatura considera poco justificada la desaparición de esta ayuda, ya que se dirigía únicamente a los niños y niñas

- **Los derechos energéticos y suministros básicos**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación general número 4, establece que el derecho a la vivienda comprende el acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable y a energía para la cocina, la calefacción y la luz.

En el año 2017 el Ayuntamiento de Barcelona crea los puntos de asesoramiento energético (PAE), aprobados en la medida de gobierno de diciembre del 2016, en la que se partía de la siguiente definición de **pobreza energética**: “Un hogar se encuentra en situación de pobreza energética cuando sus miembros no pueden mantener los servicios mínimos de la luz, agua o gas para la satisfacción de sus necesidades básicas, o bien destinan gran parte de sus ingresos a pagar estas facturas y se quedan sin recursos para cubrir otras necesidades básicas”.

Previamente, la Unión Europea había previsto, a través de las directivas 2009/72/CE y 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, la necesidad de protección de la persona consumidora vulnerable para garantizar el acceso y la continuidad a los suministros básicos. De la aplicación de estas directivas y la confluencia con la crisis económica, surge la Ley 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la emergencia climática, cuyo artículo 6 establece que las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, gas y electricidad a las personas de familias en riesgo de exclusión.

Sin embargo, según el informe “Emergencia habitacional, pobreza energética y salud” (Informe sobre la inseguridad residencial 2017-2020), que elaboraron el Observatorio DESC, el Consorcio Sanitario de Barcelona, la Agencia de Salud Pública, Ingeniería Sin Fronteras, Alianza contra la Pobreza Energética y la PAH BCN, con la colaboración del Ayuntamiento de Barcelona, un 48 % de las familias encuestadas no puede mantener el hogar a una temperatura adecuada al invierno, y un 40 % de las personas encuestadas se había retrasado en el pago de algún suministro.

En el despliegue normativo llevado a cabo por el Estado durante la situación de pandemia, se ha tenido en cuenta la pobreza energética. El Real decreto ley 11/2020, de 31 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19, prevé, en el artículo 29, que se garanticen los

suministros domésticos para los hogares vulnerables, cosa que se fue prorrogando a lo largo del 2020. De hecho, con fecha 22 de diciembre de 2020, se aprobaba el Real decreto 37/2020, que establece que en vigencia del estado de alarma se seguía sin poder suspender los suministros domésticos a las personas consumidoras vulnerables.

Sin embargo, los hogares más vulnerables han seguido encontrándose con incidencias diversas con las compañías suministradoras y han tenido que recurrir a los PAE.

▪ **El alojamiento en pensiones**

La pérdida de la vivienda, en las circunstancias que sea, comporta un gran impacto emocional que puede tener consecuencias en diferentes aspectos. La gravedad de la falta de vivienda resulta todavía más estremecedora cuando confluye con otros factores, como la crisis sanitaria por la COVID-19. Como es sabido, Barcelona se encuentra inmersa también en una crisis en materia de vivienda, previa a la pandemia, y esta no ha hecho más que agudizar esta situación.

Hay que señalar que los servicios sociales no son los competentes en materia de vivienda, sino que desarrollan su actuación en función de cada situación, y deben garantizar el **alojamiento**, si se da el caso, de acuerdo con la Cartera de Servicios Sociales. Este alojamiento se facilita usualmente en pensiones, tanto para personas solas como para familias con niños y niñas. Este alojamiento se gestiona a través de una empresa.

El alojamiento provisional usualmente se facilita en pensiones, tanto para personas solas como para familias con niños y niñas

En las situaciones de familias con niños y niñas estudiadas desde la Sindicatura, se ha podido constatar que el conjunto de la actuación se ha desarrollado de forma ininterrumpida desde los centros de servicios sociales, se ha tenido en cuenta la globalidad de la situación y se ha establecido una coordinación con todos los servicios implicados. Por lo tanto, se ha trabajado velando por los derechos de las personas destinatarias de los servicios sociales, de acuerdo con lo que establece el artículo 9 de la Ley 12/2007, de servicios sociales.

Aunque en todo momento se ha garantizado el alojamiento a las familias, así como la cobertura de las necesidades básicas, como prevé el artículo 3.3. de la Ley 12/2007, de servicios sociales, las condiciones en que estos se han producido preocupan a la Sindicatura. A veces las familias han sido alojadas en pensiones lejanas de sus entornos habituales (incluso fuera de la ciudad) y, por lo tanto, también de los servicios básicos (sanitarios y educativos). Cuando se aloja a la familia en otro municipio que se encuentra lejos del entorno familiar, esta se ve obligada a llevar a cabo desplazamientos muy largos para ir y volver del centro escolar de los niños y las niñas, entre otros. El tiempo y los recursos empleados en desplazamientos les impide la posibilidad de dedicar plenos

esfuerzos a otros aspectos. Este hecho lo tienen plenamente en cuenta los centros de servicios sociales que solicitan cambios a través de la empresa que gestiona la búsqueda de alojamientos, y finalmente se consiguen alojamientos más próximos.

Aunque en todo momento se ha garantizado el alojamiento a las familias, las condiciones en las que este se ha realizado preocupan a la Sindicatura

A pesar de eso, el alojamiento de familias con menores de edad en pensiones o residencias durante un periodo prolongado (de meses) no constituye un recurso adecuado a fin de que una familia pueda desarrollar su vida cotidiana de forma normalizada, por diferentes motivos (las condiciones de los alojamientos, la falta de espacio suficiente para garantizar el estudio de los niños y las niñas o la falta de un espacio propio, la convivencia en espacios comunes con personas ajenas a la familia, etc.), que se intensifican o agravan durante el confinamiento. Por esta razón, de acuerdo con el artículo 15.2 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia, es necesario que el Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI y el IMSS **sigan trabajando para garantizar a las familias suficientes alojamientos temporales que permitan, de acuerdo con el artículo 13.3 de la Carta de ciudadanía. Carta de derechos y deberes de Barcelona, poner al alcance de las familias los instrumentos y los recursos necesarios para que desarrollen el papel de unidad básica de la sociedad y núcleo socializador y protector de los y las menores de edad.** A este hecho hay que añadir el elevado coste que esta opción también supone para el Consistorio, sobre el cual hay que efectuar la correspondiente evaluación en relación con el rigor y la eficiencia de la actuación de la Administración. La Sindicatura de Greuges de Barcelona se mantendrá atenta a las acciones que se lleven a cabo.

La síndica se ha interesado por el contrato existente en materia de alojamiento con el fin de valorar si incorpora todos los aspectos necesarios para ofrecer un servicio adecuado a las personas que necesitan hacer uso de estos establecimientos. En el Pliego de condiciones técnicas se hace referencia a la necesidad de ofrecer un alojamiento digno. El pliego también recoge aspectos como la territorialidad, la limpieza del espacio, el cambio de ropa de cama y de baño, el régimen de alojamiento o la calidad de los menús (si es el caso), entre otros. Establece la necesidad de efectuar un seguimiento de todas las personas alojadas e incluye el hecho de que cualquier incidencia se comunicará desde la empresa adjudicataria. El pliego también presenta las condiciones de seguimiento y evaluación, por las cuales la empresa debe informar de su actividad al Ayuntamiento de Barcelona de forma periódica, y se establece la necesidad de recoger el grado de satisfacción de las personas usuarias. En este punto, se dice que si la persona usuaria presenta una queja al servicio municipal derivado, este lo tendrá que transmitir a la empresa adjudicataria, la cual tendría que enviar una respuesta al servicio municipal.

Por lo tanto, se constata que han sido recogidos aspectos concretos y que se vela por la calidad de los establecimientos de alojamiento en el momento del contrato. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el **concepto de alojamiento digno** es muy indeterminado y habría que hacer una definición. En caso contrario, el concepto se puede volver interpretable, tanto para la parte que lo usa, como para la que lo gestiona.

También hay que recordar el **principio de responsabilidad pública**, previsto en el artículo 5.c de la Ley 12/2007, de servicios sociales, por el cual los poderes públicos deben garantizar la disponibilidad de los servicios sociales mediante la regulación y aportación de medios y equipamientos necesarios para garantizar los derechos reconocidos. También han de asegurar la planificación, la coordinación, el control, la continuidad del servicio —si se determina esta necesidad—, la ejecución y la evaluación con criterios de equidad, justicia social y calidad. De acuerdo con este principio, desde la Sindicatura se considera necesario que, además de los mecanismos previstos en el contrato (por los cuales la empresa debe enviar informes periódicos al Ayuntamiento y el conocimiento sobre el grado de satisfacción de las personas usuarias, entre otras medidas de seguimiento y control previstas), **el Ayuntamiento tenga conocimiento directo de los establecimientos en los que se aloja la ciudadanía, especialmente si ha habido quejas.**

El concepto de alojamiento digno es muy indeterminado y la síndica recomienda que se ofrezca una definición que recoja los principales aspectos que lo caracterizarán como digno

d) La atención a la dependencia

Uno de los colectivos más afectados por la COVID-19 es el de las personas en situación de dependencia.

A pesar de que de una manera o de otra la COVID-19 ha afectado de forma importante a todos los colectivos de personas con dependencia, la incidencia entre las personas mayores ha desgarradora. Según datos del Ministerio de Derechos Sociales, recogidos por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, entre enero y octubre del 2020 habían muerto un total de 29.453 personas con derecho a la dependencia y 17.748 pendientes de valorar. Cataluña se situaba a la cabeza con 12.013 personas que habían muerto estando en lista de espera de dependencia de enero a octubre del 2020.

El cierre de los centros de día tuvo un grave impacto, así como toda la situación generada en las residencias para personas mayores, sobre las cuales se han recibido numerosas quejas, derivadas a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya por cuestiones competenciales. También hay **una actuación de oficio abierta por parte de la**

Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre las residencias para personas mayores de dependencia municipal. La síndica está a la espera de recibir la información solicitada al Ayuntamiento de Barcelona.



La Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), supuso, en su momento, un avance importante hacia la solidez del estado del bienestar, pero desde el momento de su implementación se han dado disfunciones en un funcionamiento que se vuelve muy complejo, dado que intervienen las tres administraciones (estatal, autonómica y local). En este sentido, hay que recordar que la síndica puede supervisar la parte de gestión o prestación de la LAPAD que corresponde a los órganos municipales, y que son, principalmente, el PIA (Programa individual de atención) y el SAD (servicio de atención domiciliaria).

Hay una actuación de oficio abierta por parte de la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre las residencias para personas mayores de dependencia municipal

- **Programa individual de atención (PIA)**

El PIA es el instrumento que utilizan los servicios sociales para determinar las modalidades de intervención adecuadas a las necesidades de las personas, entre los servicios y las prestaciones correspondientes a su grado de dependencia, de acuerdo con lo que prevé la LAPAD y el posterior despliegue normativo. Se ha tenido conocimiento de situaciones en las que se han producido retrasos, de manera que las personas afectadas no habían podido

acceder a los recursos que les correspondían. No obstante, los retrasos en trámites vinculados a la LAPAD no son nuevos, sino que ya se han dado con anterioridad, tal como se ha recogido a través de diferentes quejas a la Sindicatura de Greuges de Barcelona y otros organismos supervisores de la actividad de la Administración pública.

Tal como se recoge en el artículo 17.d de la Ley 12/2007, de servicios sociales, corresponde a los servicios sociales básicos proponer y establecer el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal (excepto cuando la persona esté ingresada de manera permanente en un centro de la red pública). En la elaboración del PIA los servicios sociales deben disponer previamente de los datos económicos que provienen de la Generalitat de Catalunya, que son tenidos en cuenta, junto con otras cuestiones, por el personal técnico que elabora la propuesta/acuerdo de PIA. Posteriormente, el PIA se aprueba a través de una resolución administrativa y se procede al inicio del servicio que corresponda.

Este procedimiento está condicionado, por lo tanto, por la facilitación de datos económicos por parte de otra Administración. A este hecho se añadía, durante el 2020, la situación ocasionada por la COVID-19, que había paralizado la actividad vinculada a la LAPAD, reanudada posteriormente el 1 de julio de 2020 (para PIA iniciales). En verano del 2020 había un grueso importante de expedientes PIA pendientes y, además, **también se tenía constancia de que las personas y familias afectadas no recibían información al respecto, hecho que no encaja con una buena Administración, especialmente teniendo en cuenta el hecho de que las personas afectadas están en situación de dependencia.** Se considera necesario que se informe proactivamente a las personas que están a la espera del PIA, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 12/2007, de servicios sociales, que establece el derecho a la información en el ámbito de los servicios sociales, y que concreta, en el punto a), el derecho a recibir información suficiente y comprensible sobre los servicios y las prestaciones disponibles, los criterios de adjudicación y las prioridades para recibirlos, sobre los derechos y deberes de las personas usuarias, entre otros. Esta información debería permitir que las personas interesadas y sus familias tuvieran constancia de que el expediente sigue activo, y al mismo tiempo también daría la posibilidad de que cada familia pudiera determinar cómo organizarse a la espera del PIA.

Debe tenerse en cuenta que las personas con reconocimiento de dependencia se encuentran *de facto* con una situación de discapacidad, y que como tales tienen una necesidad de atención especial reconocida, establecida, entre otros, por el artículo 7 de la Ley 12/2007, de servicios sociales. También la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad se pronuncia al respecto, y en el artículo 19 b) dice que las personas con discapacidad deben tener acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de soporte de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia, y es un compromiso de la Administración municipal según el artículo IV de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos de la ciudad.

El Decreto de alcaldía de 14 de marzo de 2020 incorporaba el Instituto Municipal de Servicios Sociales como servicio esencial, cosa que encaja con la finalidad de los servicios sociales de asegurar el derecho de las personas mediante la cobertura de las necesidades personales básicas y las necesidades sociales previstas en el artículo 3 de la ley 12/2007, de servicios sociales. Es decir, **los servicios sociales son servicios esenciales y han estado trabajando de forma intensiva durante estos meses**. No obstante, las consecuencias de la suspensión de los procedimientos administrativos y el número de expedientes acumulados pendientes del PIA, recaía sobre las personas con derechos reconocidos de asistencia a diferentes niveles, y también sobre las personas cuidadoras.

El Ayuntamiento de Barcelona es sensible a las necesidades de las personas cuidadoras y en esta línea pone en marcha durante el 2020 el espacio Barcelona Cuida para atender a estas personas desde diferentes perspectivas. En esta misma línea, por lo tanto, el Consistorio debe incorporar mejoras en la gestión de la LAPAD, en la parte que le corresponde, para atender mejor también a las personas que cuidan de las personas dependientes.

La suspensión de los plazos administrativos, que se dictaminó con el Real decreto 463/2020, disposición adicional tercera, punto 3, se extendió desde el 14 de marzo hasta el 31 de mayo y este hecho, indefectiblemente, alargó los procesos de tramitación. Pero las personas con dependencia deben recibir una especial atención. En este sentido, hay que recordar que el artículo 3.3 de la Ley 12/2007, de servicios sociales, dice que los servicios sociales se dirigen especialmente a la prevención de situaciones de riesgo, a la compensación de déficits de apoyo social y económico y de situaciones de vulnerabilidad y de dependencia. Ante una crisis sanitaria como la actual y la acumulación de casos de PIA pendientes, el Consistorio debe adoptar medidas urgentes, a fin de que sus efectos no recaigan sobre las personas más vulnerables o las familias que puedan sufrir más la carga asistencial. De esta manera, el artículo 5 de la Ley 12/2007, de servicios sociales, que establece los principios rectores del sistema público de servicios sociales, indica en el punto c), sobre la responsabilidad pública, que los poderes públicos deben garantizar la disponibilidad de los servicios sociales mediante la regulación y la aportación de los medios humanos, técnicos y financieros, y de los equipamientos necesarios para garantizar los derechos reconocidos. También deben asegurar la planificación, la coordinación, el control y la continuidad del servicio si se determina esta necesidad, así como la ejecución y la evaluación con criterios de equidad, justicia social y calidad.

Por lo tanto, recogiendo toda la normativa expuesta en estas consideraciones, se valora que el Ayuntamiento de Barcelona debe prever los medios necesarios para poder gestionar la acumulación de casos pendientes del PIA y articular las medidas de organización adecuadas, a fin de que se den garantías de derechos a las personas con dependencia reconocida. En esta línea, también debe poder instar a las otras administraciones

implicadas con el objetivo de que los circuitos de información y traspaso de datos funcionen de forma ágil.

En consecuencia, se recomienda al IMSS que **se adopten las medidas necesarias para hacer efectiva la tramitación de los PIA en los plazos adecuados a una buena Administración. También hay que promover la revisión de circuitos con las administraciones implicadas, y que se informe directa y periódicamente a todas las personas interesadas del estado de su expediente.**

La síndica ha recomendado al IMSS que adopte las medidas necesarias para hacer efectiva la tramitación de los PIA en los plazos adecuados a una buena Administración

▪ **Servicio de atención domiciliaria (SAD)**

Muchas de las personas usuarias del servicio constituyen un grupo de riesgo por la COVID-19, por edad y estado de salud. Hay que tener en cuenta que es un servicio que implica la entrada en los hogares de las personas trabajadoras que lo prestan y que al mismo tiempo van a muchos otros domicilios, donde por la misma definición de las tareas a realizar, a menudo la distancia de seguridad es difícil de mantener. **Por todo eso, era necesaria una reorganización rápida del servicio, de manera que se garantizara la continuidad del cuidado, así como la aplicación de unos protocolos sanitarios estrictos.**

Según datos facilitados por el IMSS a la Sindicatura, durante el inicio del estado de alarma se suspendió el 45 % de los servicios a las personas que podían ser atendidas por familiares próximos, y se garantizó así el 100 % de la atención a las personas más vulnerables y sin red de apoyo.



En las semanas siguientes se siguió asegurando la continuidad del 100 % de servicios que se hacían a personas en situación de más vulnerabilidad y que representaban en torno al 16 % del total de personas usuarias. También se crearon cuatro equipos específicos para la atención de casos positivos por COVID-19. En paralelo, desde el servicio de teleasistencia municipal se llevaron a cabo 700.237 llamadas en una campaña específica para la COVID-19.

Progresivamente, el servicio ha vuelto a prestarse a todas las personas que lo tenían asignado, excepto en aquellos casos en los que las familias han explicitado que se hacían cargo de las personas afectadas.

El IMSS informó de que se dotó de una serie de indicadores que se recogían y analizaban semanalmente (aunque la periodicidad se ha ajustado a la situación de la pandemia en cada momento) y que la atención en los domicilios se ha regido, durante el 2020, a partir de la aplicación de tres protocolos:

- 1) En marzo del 2020 se aplican las *Medidas de protección y actuación para los profesionales del servicio de atención a domicilio (SAD) por la COVID-19*, de la Dirección General de la Autonomía Personal y la Discapacidad del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, así como por el Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya.

- 2) En julio del 2020 el Departamento de Atención a las Personas Mayores y la Promoción de la Autonomía Personal del Ayuntamiento de Barcelona genera el documento *Materiales de autoprotección SAD Covid-19*.
- 3) En octubre del 2020 el Ayuntamiento de Barcelona con el Consorcio Sanitario de Barcelona y la Agencia de Salud Pública presentan el documento *Guía por la desescalada del servicio de atención domiciliaria*.

En paralelo a la irrupción de la pandemia, durante el 2019 y 2020 se ha estado trabajando en diferentes aspectos que debían mejorar el SAD, y que son los siete siguientes:

1. Licitación del SAD a las cuatro zonas en las que se estructura la ciudad para su prestación.
2. Aprobación de prórrogas forzosas y ampliaciones presupuestarias.
3. Puesta en marcha del proyecto piloto SAD social y sanitario pendiente de reglamentar.
4. Compra de sistema de información para la gestión del SAD (SAD Domus Empresa).
5. Control de calidad de los diferentes servicios domiciliarios.
6. Aprobación de nuevos precios públicos.
7. Análisis de datos

La nueva licitación incluye mejoras en tres niveles (e incorpora diferentes aspectos sobre los que la síndica había emitido recomendaciones en diferentes momentos):

- Para el servicio y su organización: incremento de las supermanzanas, incorporación de nuevos roles profesionales, garantías de aviso previo en cambios de servicios, acción coordinada del SAD con Salud, reinversión de los beneficios en mejoras del servicio o nivel de satisfacción de las personas usuarias, entre otros.
- Para las y los profesionales: incrementos salariales, incremento de la contratación indefinida y de jornadas de trabajo completas, aumento de las horas de formación, apoyo psicológico en situaciones concretas, mejoras en seguridad y salud en el trabajo.
- Más exigencia en los niveles de calidad y en el control de su cumplimiento: establecimiento de penalidades por incumplimiento en los estándares de calidad, establecimiento de indicadores de evaluación y calidad y su evaluación, control externo de la calidad, y sistemas de información y registro que serán municipales.

De todas las informaciones recogidas se puede concluir que la actuación municipal en relación con el SAD, con respecto a la previsión y el trabajo en la mejora de la calidad del servicio, por un lado, y, por el otro, respecto a la capacidad de reorganización del servicio ante la nueva realidad sanitaria, se ha desarrollado de acuerdo con los principios rectores del sistema público de servicios sociales previstos en la Ley 12/2007, de servicios sociales.

Sin embargo, durante el año 2020 se han seguido recibiendo quejas sobre la falta de calidad del SAD, en las que se han podido identificar los mismos elementos que en años anteriores y se han dado, por lo tanto, recomendaciones en la misma línea.

El aspecto en el que ha insistido más la síndica en los últimos años es en la necesidad de que el SAD se debe prestar con toda la información necesaria. La información que consta en el *Pacto de prestación del servicio de atención domiciliaria* y en el documento *Condiciones del servicio de atención domiciliaria* no contienen toda la información sobre el servicio de la que debería disponer la persona que lo utiliza. Una herramienta fundamental para poder garantizar la calidad en el servicio y la confianza de la ciudadanía, es un **Reglamento del SAD**, como herramienta de información a la ciudadanía y de compromiso municipal, que abarque y regule los diferentes aspectos que se pueden dar en la prestación del servicio, y que permita a la persona que recibe el servicio saber qué puede y qué no puede esperar del SAD. De esta manera, se actuaría de acuerdo con el **derecho a la información** del artículo 10.a de la Ley 12/2007, de servicios sociales, el cual establece el derecho a recibir información suficiente y comprensible sobre los servicios y las prestaciones disponibles, los criterios de adjudicación y las prioridades para recibirlos, sobre los derechos y deberes de las personas destinatarias y de las personas usuarias, y sobre los mecanismos de presentación de quejas y reclamaciones. No se ha podido localizar ningún documento en esta línea en toda la información que desde el IMSS se ha hecho llegar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, recogida en diferentes expedientes de queja o abiertos de oficio.

Por este motivo, la síndica reitera la recomendación al IMSS de que elabore un reglamento del servicio de atención a domicilio que concrete e incluya todos los aspectos que puedan tener incidencias en la concreción de los servicios, y que informe adecuadamente a las personas usuarias sobre el servicio.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona reitera la recomendación al IMSS de elaborar un reglamento del servicio de atención a domicilio (SAD)

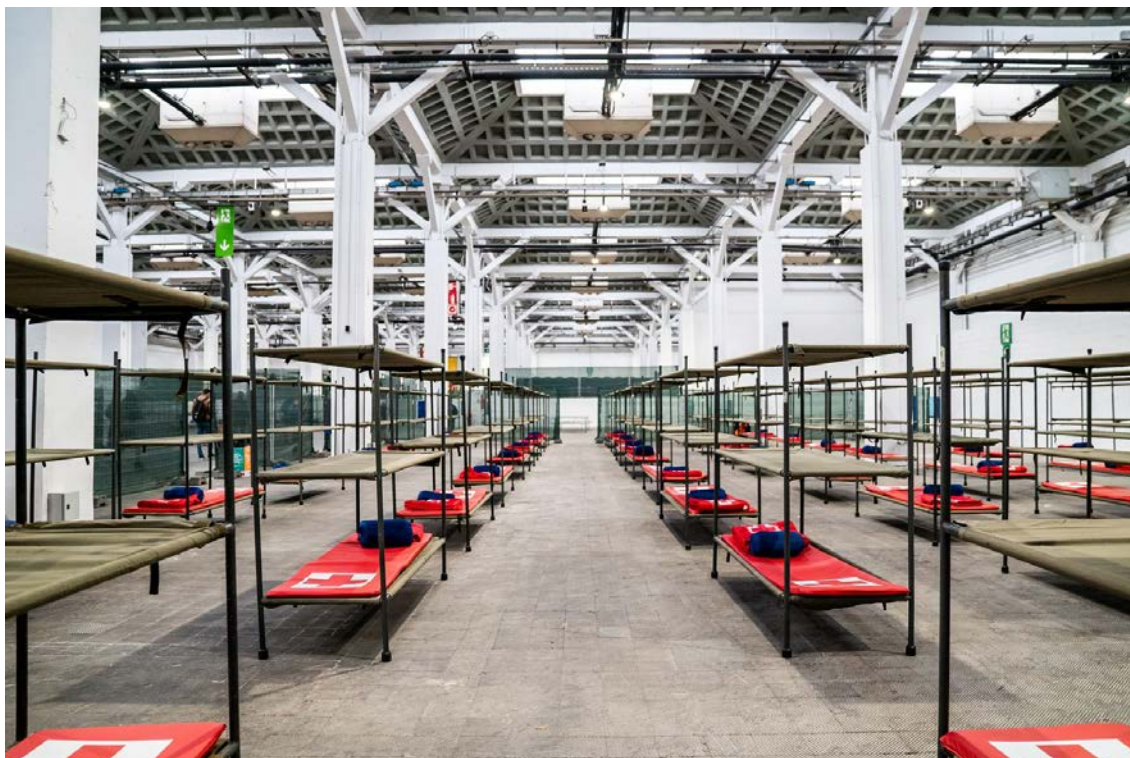
En cuanto a la calidad con que deben prestarse los servicios, de acuerdo con el principio de calidad previsto en el artículo 5 de la Ley 12/2007, de servicios sociales, que toma como referencia el concepto de calidad de vida, así como la responsabilidad pública en la prestación de este, recogida también como principio en el mismo artículo de la Ley 12/2007, la síndica espera que con las modificaciones previstas en la prestación del SAD, se produzcan cambios relevantes en este sentido. En esta línea, la síndica estará muy atenta a esta cuestión durante el 2021.

e) La actuación municipal con las personas sin hogar en situación de pandemia

En el informe del año 2019 de la Sindicatura de Greuges de Barcelona se exponían los resultados de la actuación de oficio que se había desarrollado con el fin de analizar la atención que las personas sin techo estaban recibiendo del Ayuntamiento de Barcelona y las actuaciones municipales que se estaban desarrollando para prevenir o paliar esta situación. Al inicio del año 2020, **las conclusiones del estudio y las recomendaciones que se derivaban seguían plenamente vigentes**. La aparición de la COVID-19 agravó de forma muy severa las condiciones que deben afrontar las personas que se encuentran en esta situación.

En pleno periodo de confinamiento, y concretamente en el mes de mayo del 2020, Arrels contabilizó 1.239 personas que duermen en la calle. Hay que tener en cuenta que esta es una cifra que también puede relacionarse con las plazas existentes en diferentes recursos del mismo Ayuntamiento de Barcelona, que suman, según datos del Consistorio, 2.200 plazas.

Con la declaración del estado de alarma y el confinamiento, el Ayuntamiento de Barcelona actuó mediante la habilitación de nuevos espacios para incrementar de forma sustancial el número de plazas de alojamiento, así como los servicios básicos, como la alimentación o la higiene. En el mes de mayo del 2020 el Consistorio hacía público que se destinaban 9 millones de euros adicionales para garantizar la atención a personas sin hogar. También en el Plan de choque social 2020, el eje 1 consideraba como primera actuación los dispositivos de atención a personas sin hogar y se estimaba un gasto para el 2020 de unos 50 millones de euros.



El pabellón de Fira Barcelona, convertido durante la pandemia en alojamiento para personas sin hogar.

Sin embargo, se tuvo conocimiento de que, especialmente durante las primeras semanas del estado de alarma, muchas personas sin techo tenían grandes dificultades para cubrir las necesidades básicas a causa del cierre de algunos recursos, las dificultades en la movilidad y la falta de información.

El Instituto Municipal de Servicios Sociales informaba de que, con motivo de la situación de alarma sanitaria, había abierto, en el año 2020, siete nuevos espacios para acoger a personas sin hogar y facilitarles el confinamiento:

- Dispositivo Pere Calafell: 58 plazas.
- Dispositivo Fira A: 225 plazas.
- Dispositivo para mujeres sin hogar: 59 plazas.
- Dispositivo Fira B: 225 plazas.
- Dispositivo para personas sin hogar con problemática de alcoholismo o drogodependencias: 75 plazas.
- Dispositivo de confinamiento para personas sin hogar: 30.
- Dispositivo para jóvenes sin hogar: 42.

De esta manera, a las 2.200 plazas para personas sin hogar de las que el Ayuntamiento ya disponía (directamente o mediante convenios, contratos u otros) se añadían 714 plazas más con motivo de la COVID-19.

A pesar de los esfuerzos del Ayuntamiento por dar soluciones a las personas que viven en la calle durante el estado de alarma y el confinamiento, no se pudieron evitar algunas situaciones: falta de plazas suficientes en algunos recursos; las condiciones que se requerían en otros para poder garantizar la convivencia, y el hecho de que las personas que han permanecido en la calle hayan quedado más expuestas con respecto a la salud, los abusos y las situaciones de riesgo. En esta línea, en el mes de octubre del 2020 varias entidades llevaron a cabo un acto de homenaje a 69 o 70 personas (según la fuente) sin hogar que habían muerto hasta aquel momento del año en Barcelona, 18 de las cuales habían fallecido en el espacio público y el resto en servicios de acogida o sanitarios.

Las quejas recibidas en la Sindicatura por parte de personas sin hogar durante este año se han vinculado básicamente a las condiciones de los alojamientos en pensiones. También se ha trabajado sobre las condiciones en uno de los pabellones de Fira Barcelona a partir de una queja individual, pero teniendo en cuenta que lo que se exponía podía afectar a las otras personas que se alojaban en el recinto.

Se observa que en el mes de mayo del 2020 se procede a la contratación de la prestación de un servicio de atención las 24 horas para hombres sin hogar, de 225 plazas, con la Fundación Salud y Comunidad, por un importe de 490.261,44 euros. Para el desarrollo de esta contratación se utilizó el procedimiento de emergencia previsto por el Decreto de Alcaldía por el que se establecen medidas y criterios adicionales en la contratación del sector público municipal con ocasión del impacto económico y social por la situación de crisis sanitaria provocada por la COVID-19, de 23 de marzo de 2020.

En el Informe técnico previo se argumentaba la necesidad de ofrecer un espacio de atención a personas vulnerables que dormían en la calle ante la situación de crisis sanitaria. Se explicaba que, ya que el IMSS no disponía de medios suficientes, se propuso la Fundación Salud y Comunidad, porque esta disponía de la capacidad y solvencia técnica adecuadas. También se ha podido constatar que ha habido, posteriormente, otras contrataciones para este espacio, relacionadas con cuestiones como la alimentación, la limpieza, la seguridad, y material y equipamiento del espacio.

Las quejas recibidas en la Sindicatura por parte de personas sin hogar durante este año se han vinculado básicamente a las condiciones de los alojamientos en pensiones

No pudo obtenerse información sobre el detalle de los servicios prestados y las condiciones con que se tenían que efectuar, de manera que desde la Sindicatura no se ha podido disponer de elementos suficientes para hacer la correspondiente valoración. En cualquier caso, hay que tener presente que, a partir de la aprobación del Real decreto 463/2020, por el que se decretaba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria

provocada por la COVID-19, la sociedad está sufriendo grandes y dramáticas transformaciones, frente a las que las administraciones deben tener capacidad de rápida reacción para afrontar todas las situaciones.

En el caso de las personas sin hogar, por las que la síndica ha expresado repetidamente su preocupación, la necesidad de medidas para garantizar su atención es un hecho necesario en situación de normalidad. Por lo tanto, en situación de alarma y ante una crisis sanitaria como la actual, la Administración debe atender, más que nunca, los derechos establecidos en la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. En este caso, hay que velar especialmente por los colectivos más vulnerables, y estos deben disfrutar de medidas específicas de protección, tal como determina el artículo IV de la Carta, así como el derecho a la salud, sobre el que el artículo XVII de la Carta expresa que las autoridades municipales deben favorecerlo en condiciones de igualdad, tanto con respecto a la atención como a la prevención.

Por lo tanto, el Ayuntamiento ha actuado con agilidad, organizando y prestando un servicio de forma rápida a centenares de personas que se encontraban en situación de sinhogarismo, y lo ha hecho además atendiendo las necesidades específicas de diferentes colectivos. No obstante, la urgencia con la que se organizó el servicio, por una parte, así como las necesidades que implicaban los cambios constantes de medidas preventivas para evitar la expansión de la enfermedad, por la otra, han comportado una toma de decisiones constantes para adaptar los servicios a las nuevas situaciones.

Con respecto a aspectos como la alimentación, la atención en enfermería, la limpieza de las duchas y baños, así como las medidas de prevención de la COVID-19, el IMSS aplicaba en estos espacios los protocolos y las recomendaciones indicadas por la Agencia de Salud Pública. La intervención de la Agencia de Salud Pública en la sistematización de la prevención de la COVID-19 en el espacio debe significar la implementación de medidas desde el rigor, ya que a este organismo le corresponden, en la ciudad de Barcelona, las siguientes funciones: sistemas de información sanitaria; vigilancia epidemiológica en la ciudad de Barcelona; control de enfermedades transmisibles y de brotes de cualquier causa con las intervenciones apropiadas; prevención y promoción de la salud; seguridad e higiene de los alimentos, y la coordinación y el enlace de los servicios de salud pública con otros servicios sanitarios y otros servicios públicos en la ciudad.

Un aspecto fundamental para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan las 24 horas del día y dirigidos a un grupo amplio de personas, es la supervisión que se ejecuta por parte del Consistorio

Un aspecto fundamental para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan en el espacio las 24 horas del día y dirigidos a un grupo amplio de personas, es **la supervisión de este que realiza el Consistorio**. Es importante recordar que, aunque el servicio se presta a través de la Fundación Salud y Comunidad, y las comidas, a través de la empresa Serhs, la responsabilidad en la prestación de los servicios es pública. En este sentido, la Ley 12/2007, de servicios sociales, establece, entre los principios rectores del sistema público de servicios sociales (a los que corresponde el equipamiento según la Cartera de Servicios Sociales) el de **responsabilidad pública**, según la cual los poderes públicos deben garantizar la disponibilidad de los servicios sociales mediante la regulación y la aportación de los medios humanos, técnicos financieros y de los equipamientos necesarios para proteger los derechos reconocidos. También deben asegurar la planificación, la coordinación, el control, la continuidad del servicio si se determina su necesidad, ejecución y evaluación con criterios de equidad y justicia social.

El IMSS ha dispuesto una persona como responsable encargada de supervisar la gestión del pabellón por parte de las empresas que prestan el servicio, y se han llevado a cabo reuniones semanales y visitas regulares para observar el funcionamiento. Además, con el fin de gestionar incidencias y cambios, ha sido necesaria una interlocución continuada, con toma de decisiones y constante adaptación. En este sentido, se considera que el Ayuntamiento está velando por el buen funcionamiento del equipamiento, si bien habría que evaluar la memoria del equipamiento con el fin de poder realizar una valoración más adecuada.

Con respecto a los mecanismos de queja o participación de las personas que hacían uso del pabellón, el IMSS informó de que había recibido una única queja. Semanalmente tenía lugar una asamblea para recoger propuestas y sugerencias, cuya acta se expone en la zona de la biblioteca. Y se dice que las personas residentes pueden hacer uso de los canales que el Ayuntamiento pone a disposición de la ciudadanía.

El artículo 10 de la Ley 12/2007, de servicios sociales, que establece el derecho a la información en este ámbito, indica que las personas tienen derecho a reclamar y recibir información suficiente y comprensible sobre los servicios y las prestaciones disponibles, los criterios de adjudicación y las prioridades para recibirlos, sobre los derechos y deberes de las personas destinatarias y de las personas usuarias, así como sobre los mecanismos de presentación de quejas y reclamaciones, que deben estar expuestos de forma visible en los centros de atención. En este sentido, es necesario que, en caso de que no se estuviera haciendo, **se exponga toda la información sobre derechos y deberes en el equipamiento, y sobre los mecanismos de queja en lugares visibles**. La asamblea semanal es una buena práctica de participación que la síndica celebra, por la proximidad a la persona residente y la creación de vínculos y pertenencia que puede generar.

Una vez analizados los diferentes aspectos de la queja, se concluye que, vistas las circunstancias de crisis sanitaria y la urgencia con que el Ayuntamiento de Barcelona tuvo que actuar, se procedió con celeridad con el fin de garantizar la acogida a las personas residentes. En la creación de un nuevo espacio provisional en la ciudad, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente mediante la cobertura de las necesidades personales básicas, que prevé el artículo 3.3. de la Ley 12/2007, de servicios sociales, se han tenido en cuenta todas las circunstancias previsibles. Las que no estaban previstas, se han ido gestionando de forma continuada, con la correspondiente supervisión municipal de la prestación de servicios por parte de las empresas, así como con la colaboración y coordinación sanitaria con respecto a la prevención de la COVID-19.

Ahora bien, indudablemente, en un espacio de estas características, en las que se prestan diferentes servicios de acogida y conviven muchas personas durante 24 horas diarias, se producen incidentes, tanto entre personas residentes como entre estas y el personal que trabaja, y no todos los hechos, por la importancia o la oportunidad, pueden ser recogidos o tenidos en cuenta por la supervisión municipal.

La síndica valora el esfuerzo por la capacidad de poner en marcha el equipamiento, pero este, que nació con carácter temporal, permanece en el tiempo, dado que la necesidad persiste. Por lo tanto, dados los meses que hace de su funcionamiento, el conocimiento acumulado y la previsión de que la situación sanitaria y social desgraciadamente se mantendrá, hay que replantear el futuro (y no a largo plazo) de este equipamiento, con el fin de poder ofrecer unas condiciones más apropiadas para la vida cotidiana a las personas que lo utilizan.

Recomendaciones

- Mejorar el acceso a indicadores sociales y a indicadores sobre la actuación municipal, de acuerdo con los preceptos de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Reivindicar la tarea de los equipos de servicios sociales y, mientras se prolongue la situación de excepcionalidad, evaluar de forma permanente las necesidades de recursos humanos y técnicos a fin de que puedan trabajar y atender a la ciudadanía en las condiciones adecuadas.
- Garantizar el acceso a la información y habilitar, si procede, nuevas fórmulas a las personas atendidas en los servicios sociales municipales o a aquellas que puedan ser susceptibles de serlo, de acuerdo con el derecho a la información y teniendo en cuenta la brecha digital.

- Instar a las otras administraciones a la coordinación y la colaboración estrecha con el fin de corresponsabilizarse de la situación actual y prevenir escenarios de futuro.
- Seguir valorando el potencial ciudadano, promoviendo el trabajo comunitario y las redes y plataformas ciudadanas, y dando apoyo al tercer sector.
- Evaluar las posibilidades de volver a convocar de nuevo el fondo extraordinario para ayudas puntuales de emergencia social para niños y niñas de 0 a 16 años.
- Seguir trabajando para garantizar a las familias unos alojamientos temporales adecuados que les proporcionen los instrumentos y recursos necesarios para desarrollar el papel de unidad básica de la sociedad y de núcleo socializador y protector de los y las menores de edad.
- Supervisar exhaustivamente la prestación de servicios por parte de las empresas contratadas, de acuerdo con el principio de responsabilidad pública.
- Con respecto a la tramitación de los PIA, se recomienda que su elaboración se lleve a cabo en un plazo que se adecue a una buena Administración. También es necesario que se promueva, con las administraciones implicadas, la revisión de circuitos al efecto de que se pueda garantizar una eficaz transmisión de los datos necesarios para las tramitaciones de los PIA y que se informe periódicamente a todas las personas interesadas del estado de su expediente.
- Con respecto al SAD, la síndica reitera un año más la recomendación de que se elabore un reglamento del SAD, que concrete y abarque todos los aspectos que puedan tener incidencia en la concreción de los servicios e informe adecuadamente a las personas usuarias sobre el servicio, en el marco de los derechos y deberes.
- Reorientar las condiciones de alojamiento de las personas sin hogar que se encuentran alojadas en espacios provisionales.

2.2 Vivienda

El derecho a la vivienda es un derecho constitucional fundamental que, enunciado como principio rector de la política social y económica, debe ser configurado legalmente para determinar el contenido y el alcance. La competencia en materia de vivienda es de responsabilidad exclusiva de la Generalitat de Catalunya, según establece el Estatuto de Autonomía. En Cataluña, la configuración legal necesaria para hacerlo realidad se ha hecho principalmente mediante la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda.

La parte competencial, con respecto a nuestra ciudad, está regulada en la Carta municipal de Barcelona desde 1998, en la que queda reflejado que Barcelona aspira a disponer de un modelo habitacional propio. Para poder aunar ambos planteamientos se creó el Consorcio de la Vivienda de Barcelona en el año 1998, al cual corresponde la planificación, la programación y la gestión de la vivienda pública barcelonesa, tanto en régimen de propiedad como de alquiler. **En los órganos de gobierno del Consorcio, la Generalitat de Catalunya disfruta de las tres quintas partes de participación y el Ayuntamiento de Barcelona de las dos quintas partes restantes. A pesar de eso, según informa el Ayuntamiento a la Sindicatura, el esfuerzo económico del Consistorio es muy superior al de la Generalitat en Barcelona y mucho mayor de lo que le corresponde por ley.**

Los órganos de gobierno del Consorcio de la Vivienda de Barcelona están formados por tres quintas partes de la Generalitat, mientras que el Ayuntamiento dispone de las dos quintas partes restantes

El Ayuntamiento también ha asumido, por iniciativa propia, una mayor responsabilidad con la suscripción de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. El artículo XVI de esta manifiesta que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre, y que a estos efectos las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y de equipamientos de barrio para todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción debida al nivel de ingresos. Añade que estos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin hogar que puedan garantizar su seguridad y su dignidad, y también estructuras para las mujeres

víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución. También la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, firmada por el Ayuntamiento de Barcelona, establece que la familia goza de la protección de las autoridades municipales y de facilidades, en particular en el ámbito de vivienda (art. X2).

En nuestra ciudad, el Ayuntamiento de Barcelona ha declarado su apuesta firme por alcanzar la sostenibilidad social, ambiental y económica antes del año 2030, de acuerdo con la Agenda de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. **Con el objetivo de disponer de una vivienda asequible**, el Ayuntamiento establece, como objetivo operativo, **reducir la proporción de familias que destinan más del 40 % de sus recursos a los gastos de vivienda a menos del 14 %, cuadruplicar el parque de viviendas de alquiler protegido y conseguir que los desahucios tiendan a cero.**

En los informes anuales de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, esta institución ha desarrollado un repaso extensivo a la situación de la vivienda en la ciudad de Barcelona, de los problemas más significativos que impiden el pleno ejercicio del derecho a la vivienda digna de las personas residentes, y de las medidas recomendadas a lo largo de los años que continúan plenamente vigentes.

Año tras año se constata que el acceso a la vivienda en Barcelona, junto con las dificultades por mantenerla, es uno de los mayores problemas a los que debe hacer frente la ciudadanía de Barcelona, y así se constata en las quejas que llegan a nuestra institución.

La trascendencia de no poder disponer de una vivienda digna y a un precio razonable tiene unos efectos psicosociales más profundos, ya que impide la realización de otros aspectos de la vida, como son la independencia personal, la formación personal, el acceso al trabajo, el acceso al ocio y a la cultura, y formar una familia con los miembros que se desee. Las personas expertas y profesionales constatan que las **dificultades para acceder a una vivienda estable aumentan el riesgo de pobreza y exclusión social**, y se crea así un círculo que es difícil de romper.

A estas dificultades en nuestra ciudad para garantizar el derecho a la vivienda, este año 2020 deben añadirse las consecuencias negativas que la pandemia ha comportado sobre la economía en la ciudad. De acuerdo con el Anuario estadístico de la ciudad de Barcelona 2020, el número de personas desocupadas registradas en las oficinas de empleo de la ciudad disparó su crecimiento desde el mes de marzo, cuando se decretó el confinamiento general. La tendencia se ha mantenido durante todo el año y en noviembre del 2020 había 92.401 personas desocupadas registradas, hecho que supone un 32,6 %. El PIB de Barcelona, es decir, el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en la ciudad, se contrajo en el segundo trimestre del 2020 en un 19,8 % respecto del año anterior.

Año tras año se constata que el acceso a la vivienda en Barcelona, junto con las dificultades para mantenerla, es uno de los mayores problemas para la ciudadanía

El Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB) ha llevado a cabo la encuesta "Habitando en confinamiento", dirigida a los hogares del área metropolitana de Barcelona. La situación económica de los hogares que viven en viviendas de alquiler se ha deteriorado en más casos y con más intensidad que en el resto de los hogares.

- En el 57,6 % de los hogares que viven de **alquiler** ha empeorado la situación (en el 30,4 % un poco, y en el 27,2 % mucho).
- En el 44,9 % de los hogares que pagan **hipoteca** se ha producido un deterioro de la situación económica (en el 32,5 % ha empeorado un poco, y en el 12,4 % mucho).
- En los hogares que viven en **viviendas cedidas** u otros, el 43,9 % ha empeorado su situación (en el 32,0 % un poco, y en el 11,9 % mucho).
- Finalmente, en el 31,7 % de los hogares **propietarios** que no pagan hipoteca ha empeorado la situación económica (en el 25,3 % un poco, y en el 6,4 % mucho).

La crisis de la COVID-19 ha provocado un deterioro de la situación económica de muchos hogares, en particular de aquellos que viven en una vivienda de alquiler. Estos hogares, que ya contaban con unos ingresos inferiores a la media antes de la crisis, han sufrido un empeoramiento de su situación económica mayor que en el resto de los hogares.

En el caso de los hogares con vulnerabilidad social, la situación parece que es todavía más grave. Según informa Cáritas Diocesana de Barcelona, un 42,9 % de los hogares que atiende, a raíz de la crisis de la COVID-19, no puede asumir los pagos de alquiler o hipoteca, hecho que significa que **un gran número de personas están a las puertas de una crisis de emergencia habitacional**. La misma entidad social expone que un 17,3 % de los hogares se han visto obligados (o se lo plantean como opción futura) a cambiar a una vivienda más asequible, y que el 14,1 % de los hogares atendidos están bajo la amenaza de ser expulsados de la vivienda.

Para garantizar el derecho a la vivienda durante este periodo de vigencia del estado de alarma y paliar las consecuencias negativas que la pandemia ha tenido para muchas economías familiares, las diferentes administraciones se han visto forzadas a adoptar medidas de choque.



Así lo hizo desde un primer momento el Gobierno del Estado mediante el Real decreto ley 11/2020, de 31 de marzo, por el cual se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19: suspensión de los desahucios durante seis meses desde la entrada en vigor del estado de alarma a las familias que paguen un alquiler y se encuentren en situación de desempleo a causa de la crisis sanitaria, que hayan sufrido un ERTE, que hayan visto reducida su jornada por el cuidado de niños y niñas o personas mayores, y a las familias afectadas por otras circunstancias que supongan una pérdida sustancial de ingresos.

También se acordó la renovación automática de seis meses de los contratos de alquiler en los términos y condiciones vigentes; una moratoria automática en el pago de la renta para las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad; para personas tenedoras de más de diez inmuebles, tanto públicos como privados; ayudas directas al pago del alquiler para personas con dificultades; moratoria en el pago de la hipoteca de tres meses, etc.

El 7 de julio de 2020 se adoptó el Real decreto ley 26/2020, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto de la COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, que ampliaba el tiempo para solicitar la moratoria de préstamos hipotecarios por la vivienda habitual y ampliaba el plazo para pedir la prórroga extraordinaria del contrato de alquiler de arrendamiento.

A finales de año, fecha 22 de diciembre de 2020, el Real decreto ley 37/2020, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el

ámbito de la vivienda y en materia de transportes, amplía el alcance temporal y subjetivo de las medidas establecidas para responder a la gravedad de las consecuencias de la pandemia. Hay que destacar que se extiende hasta la finalización del estado de alarma la posibilidad de suspensión del procedimiento de desahucio, a fin de que los servicios sociales puedan ofrecer soluciones a las personas arrendatarias que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica sin alternativa habitacional, sin que esta situación sea necesariamente consecuencia de la COVID-19. También se ofrece una especial protección a aquellos hogares afectados por procedimientos de lanzamiento de su vivienda habitual, que no se deriven de contratos de arrendamiento, cuando haya personas dependientes, víctimas de violencia sobre la mujer o menores de edad a cargo.

a) Vivienda digna y adecuada

Barcelona sigue siendo actualmente una de las capitales más caras de España para vivir. Como ya hemos dicho en numerosas ocasiones, para garantizar el derecho a la vivienda, que es un derecho esencial para el desarrollo pleno de la vida de las personas, se requieren cambios legislativos que incidan en la protección y recuperación del uso residencial vecinal de las viviendas, que garanticen la seguridad y estabilidad de la relación contractual y que limiten la subida indiscriminada de los precios de los arrendamientos urbanos.

De las quejas atendidas por esta Sindicatura, se evidencia también que las familias más vulnerables que disponen de una vivienda tienen graves dificultades para asumir unos alquileres que se podrían considerar asequibles y que suponen el 20 % o el 30 % de sus ingresos, pero que, sumado al pago de los suministros, les supone un esfuerzo inalcanzable.

En relación con la estabilidad del alquiler, a principios del 2019 el Gobierno del Estado modificó el plazo mínimo de duración del contrato de alquiler de vivienda, que pasó a ser de 5 años, y 7 años si la parte arrendadora es una persona jurídica (Real decreto ley 7/2019, de 1 de marzo).

Para garantizar el derecho a la vivienda se requieren cambios legislativos que incidan en la protección y recuperación del uso residencial vecinal de las viviendas

Por otra parte, el Gobierno de la Generalitat, con el Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, estableció una serie de acciones encaminadas a combatir las situaciones de emergencia habitacional, los desahucios, aumentar el número de viviendas protegidas en régimen de alquiler y contribuir a la moderación de los precios del alquiler en viviendas privadas. Este Decreto ley no se encuentra vigente porque ha sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional

por la Sentencia de fecha 28 de enero de 2021, ya que considera que no concurren los requisitos del presupuesto habilitante (extraordinaria y urgente necesidad) que exige el artículo 86.1 de la Constitución española para regular la materia sobre las medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y resulta así insuficiente el rango de la norma utilizado.

Este año 2020 en Cataluña se ha aprobado La Ley 11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, **con el objetivo claro de contener y moderar las rentas de los arrendamientos de la vivienda habitual**. Tal como se recoge en su preámbulo, estudios recientes publicados por el Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona indican que el esfuerzo necesario para acceder a la vivienda ya está superando al de los años de inicio de la crisis y que la tasa de sobrecarga de las personas arrendatarias que tienen alquileres a precios de mercado rebasa el 40 % en Barcelona y el área metropolitana, muy por encima de la media europea y de lo que se considera razonable para una economía familiar. La vulnerabilidad que se deriva se traduce, en la práctica, en la expulsión de muchos vecinos y vecinas de su entorno de residencia, sea por desahucio, sea por la imposibilidad de asumir los nuevos precios que se establecen al vencer los contratos. Esta dinámica de segregación espacial en función de la capacidad económica incide muy negativamente en la estructura urbana y en la cohesión social.

El control y la moderación de los precios del alquiler se plantea en esta ley prioritariamente haciendo uso del índice de referencia de los precios del alquiler de la vivienda que publica la Generalitat en zonas declaradas *áreas con mercado de vivienda tensa*. Esta ley también promueve sistemas de resolución extrajudicial de conflictos mediante mediación y arbitraje de consumo.

El Plan de la Vivienda de Barcelona aprobada para el periodo 2016-2025 focaliza su acción en cuatro ejes estratégicos: prevenir y atender la emergencia habitacional y la exclusión residencial; garantizar el buen uso de la vivienda; ampliar el parque asequible, y mantener, rehabilitar y mejorar el parque actual. A pesar de los esfuerzos por cumplir con las actuaciones previstas en el plan, desgraciadamente a estas alturas no se aprecia una repercusión directa en el problema de acceso y asequibilidad del alquiler.

El precio del metro cuadrado barcelonés en los alquileres durante el segundo y tercer trimestre del 2020 no muestra grandes cambios

Los datos actuales muestran que en Barcelona la media del recibo mensual en el mercado del alquiler (2019) alcanzó los 979 euros mensuales (14 euros/m²), una cifra que consolida la tendencia al alza de los últimos años. El precio del metro cuadrado en los alquileres durante el segundo y tercer trimestre del 2020 no muestra grandes cambios. El caso más significativo es el de Nou Barris, donde el precio medio durante el primero trimestre del

2020 fue de 11,5 euros/m², y en el tercer trimestre del 2020 ya había subido a 12,2 euros/m². **Aunque es temprano para valorar si la crisis económica por la COVID-19 producirá algún impacto en los precios del alquiler** y de compra de las viviendas a corto y medio plazo, nos encontramos en un momento en el que todavía se mantienen al alza los precios y **nada hace prever que habrá una importante bajada**.



Este incremento inasequible de la vivienda, del esfuerzo familiar dedicado a la vivienda, hace que **para muchas familias y personas la única salida es convivir con otras familias o personas en una misma vivienda, vivir en las denominadas *infraviviendas*, u ocupar irregularmente una vivienda privada o pública**, hecho que genera situaciones en las que a menudo ni adultos ni niños y niñas tienen las condiciones adecuadas para el libre y pleno desarrollo de la vida diaria. La Sindicatura publicó este año los resultados de una actuación de oficio que tenía como objetivo **conocer y analizar el fenómeno de la vivienda compartida forzosa en Barcelona a partir** del concepto jurídico de vivienda y de lo que, según estándares internacionales, se entiende como vivienda digna. [Este estudio](#) fue llevado a cabo conjuntamente con la Cátedra UNESCO de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili.

Para muchas familias y personas la única salida es convivir con otras familias o personas en una misma vivienda

Se analiza si en las situaciones de vivienda compartida forzosa se garantiza efectivamente el derecho a la vivienda digna o, al contrario, se trata de situaciones de “**sinhogarismo oculto**”, concepto que se refiere a las **personas con un techo, pero sin un hogar**, según la tabla ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) de la

Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA).

En la clasificación de la tabla ETHOS, cuando se habla de “**sinhogarismo**” **se incluye a aquellas personas que no tienen un techo o refugio** (refugios, alojamientos temporales, centros penitenciarios, hospitales...), **y también a aquellas que, a pesar de tener un refugio, no lo sienten como su “hogar”**. Por lo tanto, las personas que viven en caravanas, viviendas móviles, chabolas, “pisos colmena” o en una vivienda que no cumple los parámetros de habitabilidad, se incluyen en la situación **de exclusión residencial**, ya que estos espacios se consideran “**viviendas inadecuadas**”.

Según la ONU, los criterios que nos ayudan a determinar que una **vivienda es digna** son los siguientes:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia: existen diferentes tenencias para poder disponer de una vivienda (arrendamiento, propiedad, tenencias intermedias...), pero sea cual sea, todas las personas deben beneficiarse de la protección legal contra los desahucios y otras amenazas que afecten a la pérdida de la vivienda.
- b) Gastos soportables o asequibilidad: los gastos relacionados con la vivienda no deben impedir poder satisfacer el resto de las necesidades básicas o de los derechos humanos como la comida, la ropa, la educación, etc.
- c) Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no comprende seguridad física, espacio suficiente y protección contra el frío, la lluvia, la humedad y otros elementos externos.
- d) Disponibilidad de los servicios, materiales e infraestructuras: los y las habitantes deben tener acceso a agua potable, luz eléctrica o gas, gestión de residuos, etc.
- e) Accesibilidad: la vivienda debe tener en cuenta las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos o marginados.
- f) Lugar o ubicación: hace referencia a la ubicación de la propia vivienda, que debe permitir la facilidad de acceso a la atención sanitaria o de educación, por ejemplo, y también evitar la proximidad con los focos de contaminación.
- g) Adecuación cultural: la vivienda debe respetar y tener en cuenta la expresión de la identidad cultural.

La Sindicatura publicó este año los resultados de una actuación de oficio que tenía como objetivo conocer y analizar el fenómeno de la

vivienda compartida forzosa en Barcelona

Si la vivienda de que disponen las personas lo es de manera temporal e insegura, hecho que no permite programar a medio y largo plazo las necesidades personales y familiares, o las personas se ven obligadas a realizar un esfuerzo económico desproporcionado, podemos decir que no está garantizado el derecho a la vivienda digna.

El estudio constata la ausencia de estadísticas oficiales sobre la realidad de las viviendas compartidas, en cualquiera de sus manifestaciones: el alquiler de habitaciones, los subarrendamientos de habitaciones (con el consentimiento de la persona propietaria o sin) y el derecho real de habitación. La Generalitat de Catalunya ofrece estadísticas basadas en las fianzas de alquiler del Incasòl relacionadas con el número de alquileres de viviendas enteras constituidos y la renta media mensual en Barcelona, pero no recoge los contratos de alquiler de viviendas compartidas.

El Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona aporta anualmente datos actualizados de los alquileres de viviendas (completas, no compartidas) obtenidos de varias fuentes, pero es consciente de la necesidad de incorporar datos sobre los nuevos formatos de oferta emergentes, como el alquiler de habitaciones. También el Anuario estadístico de la ciudad de Barcelona 2019 ofrece información sobre los contratos de alquiler, la superficie media y el precio de las viviendas por distritos, así como de la accesibilidad familiar a la vivienda, pero no ofrece información específica sobre el alquiler de habitaciones.

Esta dificultad para conocer los datos tiene un especial énfasis cuando hablamos de la vivienda compartida “forzosa” y del “sinhogarismo oculto” según la tabla ETHOS, porque es una situación propia de personas mal alojadas o que residen en “viviendas inadecuadas” (vivir en estructuras temporales o no convencionales, en viviendas inapropiadas según la legislación o en vivienda masificada) o “inseguros” (sin pagar alquiler, bajo amenaza de desahucio, bajo amenaza de violencia).

Pero lo que es una realidad constatable, más allá de los datos, es que las ya conocidas dificultades para acceder a una vivienda en propiedad y el encarecimiento, en los últimos años, del alquiler de un piso entero en Barcelona ha empujado a muchas personas y familias a compartir piso, o a alquilar una habitación como espacio para vivir, de manera que **la vivienda compartida ha dejado de ser una modalidad dirigida básicamente a estudiantes y jóvenes.**

Así también lo corroboran las quejas que ha planteado la ciudadanía a esta institución en relación con esta materia, en muchos casos vinculadas a la fragilidad del derecho a la vivienda. Se trata de personas y familias que con sus ingresos no tienen acceso al mercado privado. A pesar de estar inscritas en el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Barcelona desde hace años, no tienen ninguna esperanza de obtener una solución a corto o medio plazo, ni en el mercado privado ni en los recursos públicos, dada la insuficiente respuesta de la oferta pública de viviendas.

El perfil de las personas que se dirigen a la Sindicatura de Greuges de Barcelona para explicar que viven en habitaciones, coincide con lo que todos los estudios reconocen como grupos sociales que se enfrentan con dificultades estructurales específicas a la hora de garantizar el derecho a la vivienda (familias monoparentales, personas inmigrantes y personas jóvenes, entre otros). **A estos grupos se añaden personas solas, normalmente mayores de 50 años, que cobran una pensión o prestación y que por diversos motivos no se incorporarán de nuevo al mercado laboral. Hace muchos años que viven en habitaciones de manera más o menos estable, pero en la mayor parte de los casos con cambios continuos por problemas de convivencia. Por lo tanto, ante la falta de seguridad y perspectiva de tranquilidad es difícil considerar que estos espacios son un “hogar”.**

Observamos que el alquiler de habitaciones no siempre está formalizado. Especialmente cuando se trata de economía sumergida y las **personas están en situación de alta vulnerabilidad** por otras circunstancias personales. Por lo tanto, las personas desconocen el régimen de derechos, obligaciones y garantías que se derivan de ello, con las problemáticas que eso implica en la práctica, como, por ejemplo: si les pueden incrementar el precio que tienen acordado, en qué condiciones “los pueden echar”, qué pueden exigir a la persona propietaria sobre las condiciones de habitabilidad, cuál es el proceso de mantenimiento o reparación de desperfectos, el uso de los espacios compartidos o los límites de la convivencia.

La vivienda compartida ha dejado de ser una modalidad dirigida básicamente a estudiantes y jóvenes, y muchas familias se ven obligadas ante la imposibilidad de pagar un alquiler

Si nos atenemos a las directrices de la ONU, está claro que la vivienda no es adecuada si las personas ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desahucio forzoso, y otras amenazas, y es necesario que el contrato de alquiler, sea cual sea la forma jurídica que adopte, dé estabilidad suficiente a la persona arrendataria.

Hay que potenciar la formalización de **contratos entre personas propietarias y las diversas personas arrendatarias de habitaciones en los que se especifique claramente la habitación objeto de arrendamiento, la renta individual que se debe satisfacer**, o la duración. También habrá que pactar expresamente si los gastos derivados del uso de las dependencias comunes se incluyen en el precio del alquiler o se reparten de forma proporcional entre las diferentes personas arrendatarias, así como **la elaboración y potenciación de las guías de convivencia** que permitan establecer unas pautas de convivencia entre las personas inquilinas, sea la propiedad de naturaleza pública o privada.

Se recomienda **la reforma del régimen actual de la Ley de arrendamientos urbanos (LAU) con regulación específica del alquiler de habitaciones, con el fin de garantizar unos mínimos de protección** (de la duración, de la renta, de derechos) a las personas

inquilinas, de manera que este tipo de contrato no sea utilizado por ciertas personas arrendadoras como una manera de evitar la aplicación de la LAU.

Se recomienda la reforma del régimen actual de la Ley de arrendamientos urbanos (LAU) con regulación específica del alquiler de habitaciones, con el fin de garantizar unos mínimos de protección

b) Buena administración de los servicios de vivienda y del parque público de viviendas

La buena Administración de los servicios de vivienda que se ofrecen en las oficinas de la vivienda de los distritos del Consorcio de la Vivienda de Barcelona y en el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación (IMHAB, por las siglas en catalán), que tiene encomendado, entre otras funciones, la gestión del parque público de viviendas, centra nuevamente un grueso importante de las quejas que ha atendido anualmente la Sindicatura de Greuges de Barcelona en el ámbito de vivienda.

Aunque este tema es recurrente, este año se ha visto empeorado por la crisis sanitaria provocada por la pandemia. Una buena parte de las quejas ha incidido en las dificultades para acceder a los diferentes servicios con el consiguiente retraso en las respuestas y la actuación por parte de estos órganos. Las quejas atendidas evidencian las dificultades para relacionarse de forma ágil y eficiente con la Administración. La ciudadanía ha expuesto un colapso en los teléfonos de atención al público del IMHAB y en la obtención de cita previa en las oficinas de la vivienda, **con periodos superiores a los tres meses**, con todo lo que esto supone en el retraso en las consultas y trámites a llevar a cabo.

A pesar de la implementación del servicio de atención de “Habitatge et truca”, que las oficinas pusieron a disposición para facilitar asesoramiento telefónico sin necesidad de tener que ir presencialmente, se ha constatado que persiste una dilación considerable en el tiempo de atención. Asimismo, las oficinas de la vivienda y el IMHAB establecieron otros canales de comunicación con la ciudadanía, como direcciones de correo, pero las quejas constatan que estos nuevos canales tampoco han comportado una mejora en la atención al público, dada la falta o el retraso de respuesta a los correos de la ciudadanía.

Es evidente que esta crisis ha tenido múltiples efectos en la sociedad y especialmente en el funcionamiento de la Administración pública y **las cargas de trabajo en unos servicios de vivienda que ya soportan un alto volumen de trabajo**. Estos servicios han tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias, y se han reforzado la cobertura de los servicios considerados esenciales y necesarios para atender las nuevas necesidades de la ciudadanía, pero la respuesta ha sido insuficiente y **es necesario invertir todavía más esfuerzos y recursos para garantizar el derecho a una buena Administración**.

En relación con la vivienda pública, muchas de las tareas de gestión y mantenimiento quedaron interrumpidas o pospuestas a causa de la COVID-19, hecho que ha comportado quejas de la ciudadanía. Por ejemplo, se han detectado dificultades en la rescisión de contratos de viviendas públicas. Se trata de personas que, a pesar de haber avisado dentro del plazo y de la manera apropiada, no recibían respuesta sobre cómo proceder por parte del IMHAB, que no ha reaccionado a la situación con una diligencia razonable. Además del posible perjuicio económico que este retraso pueda suponer a las personas, la Administración tiene una larga lista de espera de personas que necesitan una vivienda (sea de la Mesa de Emergencias o de otras personas apuntadas en el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Barcelona) y, por lo tanto, **estos procesos tendrían que haber sido priorizados y agilizados para no retrasar injustificadamente la recuperación de la vivienda**, y así poder ponerlo a disposición de otra familia que lo requiera.

Las personas residentes del parque público de viviendas han expuesto **retrasos injustificables en la reparación de los problemas de salubridad y seguridad de sus viviendas**, precisamente en un periodo en que la población estaba confinada en sus domicilios. Cuando los desperfectos pueden comportar un peligro para la seguridad de las personas residentes, las obras se deben priorizar y agilizar y se debe dar respuesta a estas dentro de un tiempo razonable, recordando el deber legal que establece el artículo 21 de la Ley de arrendamientos urbanos, que recoge la obligación de toda persona arrendadora de conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido.

El Ayuntamiento aprobó una moratoria de cuatro meses, que después amplió a dos más, en el pago del alquiler de las viviendas de la ciudad que gestiona el IMHAB

Por otra parte, hay que destacar positivamente que el Ayuntamiento de Barcelona, en el mes de abril, tuvo una respuesta proactiva con el fin de favorecer el conjunto de personas arrendatarias más vulnerables del parque público **y aprobó una moratoria de cuatro meses, que después amplió a dos meses más**, en el pago de la renta de alquiler para todas las personas inquilinas de las viviendas de la ciudad que gestiona el IMHAB.

Este año, el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, en su tarea de fomento de la rehabilitación del parque de viviendas de la ciudad, ha impulsado una convocatoria de ayudas a la rehabilitación de interiores de viviendas que permitan minimizar el impacto económico y social de la COVID-19 en la ciudad de Barcelona, y que se dirige a aquellas personas propietarias o arrendatarias de viviendas de uso residencial habitual que han visto afectados sus ingresos y, por lo tanto, su capacidad para asumir los gastos necesarios para el mantenimiento de sus hogares.

c) Mesa de Emergencias de Vivienda

Según informa la Unidad Antidesahucios del Ayuntamiento de Barcelona, en el periodo comprendido entre el 14 de setiembre y el 23 de octubre de 2020, en que se reanudó la actividad judicial, el Ayuntamiento de Barcelona tuvo conocimiento de 443 órdenes judiciales de desahucio. Este casi medio millar de desalojos afectaba a 748 personas adultas en situación de vulnerabilidad, con 463 niños y niñas a cargo.

La mayoría de desalojos afectaban a familias en situación de vulnerabilidad extrema que ocupaban viviendas vacías (38,12 %). El segundo colectivo son unidades familiares que vivían de alquiler y pagaban su renta con normalidad hasta que una de las personas adultas perdió el trabajo, y la situación económica hizo materialmente imposible satisfacer la renta (33,41 %).

De estos 443 procesos de desahucio, 405 se evitaron. Es a decir, el 90 % de los desahucios no se ejecutaron gracias al trabajo de mediación (tanto de la Unidad Antidesahucios como del resto del personal de la Red de Oficinas de la Vivienda de la ciudad) y a la tarea de la organización vecinal.

Este trabajo de la Unidad Antidesahucios de Barcelona en la prevención de los desahucios, en los que se activan las medidas necesarias, contrasta con las dificultades para ofrecer una alternativa habitacional a la que obliga el artículo 5, apartado 6, de la Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Esta Sindicatura no puede dejar de hacer referencia al gran número de personas y familias que esperan que se les asigne una vivienda de emergencia.

Este año se puede observar que ha disminuido ostensiblemente el número de nuevas solicitudes presentadas a la Mesa de Emergencia Social por Pérdida de Vivienda: han pasado de 614 nuevas solicitudes atendidas en el 2018, a 486 atendidas en el 2019, con una caída en este año 2020 hasta las 210 nuevas solicitudes. Habrá que ver en un futuro si esta tendencia se confirma o es fruto de la situación de la suspensión de los desahucios para las familias vulnerables, actualmente vigente.

A pesar de este descenso de nuevos casos, y que también se ha revertido ligeramente la tendencia creciente de unidades familiares que esperan una vivienda por parte de la Mesa, en diciembre del 2020 hay todavía 634 unidades familiares (648 unidades familiares en diciembre del 2019). La situación real de estas personas “sin hogar” acostumbra a ser muy precaria, agravada también por la falta de alojamientos alternativos que deben ofrecer los servicios sociales, en los que las familias depositan todos los requerimientos y necesidades. Estas personas se mantienen durante meses en pensiones y otros recursos, con costes mucho más altos que en otras alternativas habitacionales.

Actualmente, el tiempo de espera de asignación de una vivienda de emergencia puede superar fácilmente los dos años. El número de viviendas que la Mesa ha asignado este año

2020 es de una media de unas 12,66 viviendas mensuales, hecho que evidencia claramente la falta de dotación necesaria del Fondo de Alquiler Social. Esta es una realidad que hay que corregir, ya que la demanda ha aumentado exponencialmente en referencia al aumento de los recursos disponibles. Es una situación que ya hace años que la síndica de greuges de Barcelona denuncia y para la que reclama soluciones.

Actualmente, el tiempo de espera de asignación de una vivienda de emergencia puede superar fácilmente los dos años.

Recomendaciones

- Planificar y priorizar presupuestariamente, a través del Consorcio de la Vivienda con la Generalitat, la adopción de medidas destinadas a políticas sociales de vivienda que permitan alcanzar el objetivo de solidaridad urbana del 15 % de viviendas principales en Barcelona antes del año 2027.
- Reforzar las políticas encaminadas a dotar adecuadamente el fondo de viviendas de alquiler social que atiende la emergencia habitacional.
- Optimizar en tiempo y ocupación la gestión del parque público de viviendas para garantizar la plena y adecuada ocupación de estas.
- Garantizar el adecuado mantenimiento del parque público de viviendas, así como fomentar medidas de convivencia pacífica.
- Reforzar las políticas de vivienda destinadas a los colectivos más desfavorecidos.
- Fomentar la formalización de contratos entre personas propietarias y las diversas personas arrendatarias de habitaciones, así como la elaboración, potenciación y difusión de guías de convivencia.
- Mejorar la eficacia de los canales de comunicación con la ciudadanía a fin de que esta se pueda relacionar de manera ágil y eficiente con la Administración, sin olvidar la brecha digital que afecta a los colectivos de vulnerabilidad.

2.3 Educación

Antes de la aparición de la pandemia, el impacto que tenían las desigualdades sociales en el ámbito educativo era un tema que ya preocupaba a las administraciones competentes, las entidades que trabajan en el ámbito de la infancia y la educación, las personas expertas y las defensorías de los derechos de la ciudadanía. En este marco, entre otras medidas, destaca la aprobación en el 2019 del Plan de choque contra la segregación, por la igualdad de oportunidades y el éxito educativo para el curso 2019-2020, que tiene como objetivos: la mejor detección de niños y niñas en situaciones socioeconómicas y culturales desfavorecidas, la distribución equitativa de las plazas en centros escolares, la focalización de recursos específicos en el alumnado en situación más desfavorecida, el apoyo a la innovación equitativa, así como la información y la atención a las familias durante la campaña de preinscripción. El plan se aprueba de nuevo para el curso 2020-2021 y, así

como inicialmente se dirigía a niños y niñas de P3 y de 1.º de ESO, en este curso se amplía también a P4 y 2.º de ESO. Los esfuerzos y medidas aplicadas en este plan eran muy necesarios, **motivo por el cual desde la Sindicatura se valora su existencia muy positivamente y se estará atento a su implementación, impacto y continuidad.**

No obstante, la crisis sanitaria causada por la COVID-19 se ha añadido a las importantes dificultades previas, y ha tenido un gran impacto sobre el ejercicio efectivo del derecho a la educación de los niños y las niñas. En un primer momento, en el marco del Plan de actuación del Procicat por enfermedades emergentes, la Generalitat de Catalunya, mediante la Resolución SLT/719/2020, de 12 de marzo, por la que se adoptan medidas adicionales para la prevención y el control de la infección por el SARS-CoV-2, **estableció el cierre de todos los centros y servicios del Servicio de Educación de Cataluña, con independencia de la titularidad pública o privada del centro o servicio y su sistema de financiación, a partir del viernes 13 de marzo de 2020.** Hay que tener en cuenta que durante este periodo ha tomado especial relevancia la ponderación de diferentes derechos a la hora de proteger la salud de los niños y las niñas (art. 44 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y adolescencia) bajo los principios de salud pública y cautela.

En paralelo, el Gobierno decretó el estado de alarma mediante el Real decreto 463/2020, de 4 de marzo, en el que establecía explícitamente, en el artículo 9, medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación. Concretamente, los siguientes:

- 1. Se suspende la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.*
- 2. Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible.*

Por tanto, aunque inicialmente se interrumpía la actividad lectiva, a partir del 30 de marzo de 2020 se dieron orientaciones y criterios de reanudación de la actividad docente de manera telemática. De esta manera, de forma abrupta, se presentó el reto de seguir impartiendo docencia a distancia y mantener el interés del alumnado por seguir aprendiendo y seguir adelante con el curso escolar durante el confinamiento.

Ante esta nueva realidad, entre otras medidas, el Departamento de Enseñanza, en pocos días, activó el **plan de acción “Centros educativos en línea”** con la finalidad de proporcionar a los centros educativos los recursos y las herramientas digitales necesarias para dar continuidad al aprendizaje en términos de equidad y calidad.



En el mes de mayo finaliza el estado de alarma y se prevé un plan de desescalada y las fases posteriores. En este contexto, la Generalitat define el **Plan de reapertura de centros educativos**, por el que se establece la apertura de los centros educativos en Fase 2 de la desescalada. Concretamente en la ciudad de Barcelona, se inició la fase 2 el día 8 de junio de 2020, hecho que implicó la reapertura de escuelas e institutos en la ciudad, aunque la docencia siguió siendo telemática.

En julio del 2020, la Generalitat elaboró el **Plan de actuación para el curso 2020-2021 para centros educativos en el marco de la pandemia**, que atiende los indicadores de la OMS sobre el bajo índice de contagio de los niños, niñas y jóvenes, y persigue el objetivo de garantizar el derecho a la educación bajo los principios de equidad, seguridad y salud pública. Posteriormente, en el mes de setiembre se adoptan las medidas complementarias mediante la Resolución EDU/2208/2020, de 10 de setiembre, y se adaptan las medidas del Plan de actuación para el curso 2020-2021 para centros Educativos en el marco de la pandemia.

Durante el año 2020, la Sindicatura ha recibido consultas y quejas sobre la preocupación de las familias en relación con las dificultades y la calidad de la docencia telemática, así como respecto de los protocolos y las garantías, en términos de salud, que suponía la reanudación de la actividad presencial en los centros educativos. Muchas de las consultas recibidas vinculadas a la seguridad y la salud eran consecuencia de la incertidumbre y desconocimiento de los planes de actuación y protocolos previstos por la Administración competente.

En relación con la docencia en formato telemático, esta Sindicatura considera de especial interés poner el foco en las dificultades que ha supuesto para muchas familias, especialmente las más vulnerables.

Durante el año 2020, la Sindicatura ha recibido consultas y quejas sobre la preocupación de las familias en relación con las dificultades y la calidad de la docencia telemática

Según los datos del informe “Los alumnos de la ciudad de Barcelona en situación de vulnerabilidad durante el confinamiento por la COVID-19”, publicado por el Consorcio de Educación de Barcelona (mayo del 2020), **un 10,8 % (19.406) del alumnado de la ciudad que cursa educación infantil de segundo ciclo, primaria o ESO, están en situación de alta vulnerabilidad.** El 86,7 % de los hogares en situación de vulnerabilidad disponía de Internet, y durante el confinamiento un 5 % (970) de estas familias no tenían acceso a Internet en casa, y un 9 % (1.746,54) solo disponía de este a través del móvil.

Si tenemos en cuenta que solo un 59,3 % de hogares en situación de vulnerabilidad disponían de ordenador (portátil o de sobremesa), eso implica que **cuatro de cada diez alumnos en situación de vulnerabilidad no disponía de tableta u ordenador para conectarse con la escuela, estudiar o hacer los deberes durante el confinamiento.** Entre los hogares que sí que disponen de tableta u ordenador, casi la mitad tenía que compartirlo con el resto de la familia.

El informe muestra que un **18 % del alumnado en situación de vulnerabilidad no seguía el curso escolar a distancia** (cifra un 6 % superior al grupo de control), según exponían porque **el hogar no dispone de las herramientas para hacerlo. El 21 % lo hacía precariamente.**

Asimismo, según la encuesta sobre la brecha digital llevada a cabo por el Ayuntamiento de Barcelona en otoño del 2020, cerca de un 27 % de los y las menores de 16 años escolarizados no pudieron seguir sus estudios de manera telemática durante el periodo de pandemia. Si nos centramos en **el índice de oportunidades de aprendizaje (IOA)**, elaborado por el Departamento de Sociología de la UAB, como indicador de las oportunidades de aprendizaje durante el confinamiento de los y las alumnas, a partir del análisis de: las horas dedicadas a las tareas escolares, el contacto en línea con la escuela y el tutor o tutora, la realización de deberes y las tareas corregidas por la escuela del alumnado del ciclo superior de primaria o más mayor, se observa que entre el colectivo de alumnado vulnerable y el resto de alumnado, durante el confinamiento, hay una **diferencia casi de 20 puntos** (alumnado en hogares vulnerables: 58,4 % por término medio, mientras que el alumnado del resto de hogares se situaba en un 77,8 %).

En relación con la docencia en formato telemático, la síndica considera de especial interés poner el foco en las dificultades que ha supuesto para las familias más vulnerables

Disponer de acceso a Internet y dispositivos electrónicos es necesario, y no solo para el correcto seguimiento de las actividades de aprendizaje. El Consejo Escolar de Cataluña concluía que la brecha digital va más allá del hecho de disponer del equipo, y afecta también al uso de este que el alumnado es capaz de hacer, es decir, sus competencias digitales.

Las cifras evidencian que, si bien el acceso a la red es bastante generalizado, la calidad de este acceso y las posibilidades para realizar un seguimiento apropiado de la formación en línea o de interactuar con la escuela no es igual para todo el alumnado de la ciudad. Por lo tanto, con la situación de emergencia sanitaria, que ha implicado la aceleración del modelo de educación en línea, **ha quedado al descubierto cómo la falta de recursos tecnológicos incide en la igualdad de oportunidades.**

De hecho, el Plan de actuación para el curso 2020-2021 para centros educativos en el marco de la pandemia expone lo siguiente:

Otro grupo de especial vulnerabilidad son los niños, niñas y adolescentes con riesgo social. Factores como la pobreza, la precariedad de las condiciones de la vivienda (superficie pequeña, falta de balcones o terrazas, número de personas por vivienda) o la falta de acceso a las nuevas tecnologías adquieren una relevancia especial en el periodo de confinamiento y pueden agravar situaciones que ya eran dificultosas para estos niños y niñas.

Ante esta realidad, las diferentes administraciones coordinaron esfuerzos con el fin de poder dotar de recursos a los y las alumnas en situación de vulnerabilidad. Concretamente, el Ayuntamiento de Barcelona, en el mes de abril, anunciaba la distribución de 5.300 dispositivos conectados a la red para que el alumnado en situación de vulnerabilidad pudiera acceder a la educación en línea.

Según los datos publicados en diciembre del 2020, en **Barcelona se habían distribuido un total de 1.989 dispositivos** entre el alumnado; además del 100 % de los Mifi (router inalámbrico) entre el alumnado de posobligatorios. Una distribución que empezó a mediados de noviembre del 2020. Asimismo, en el mes de diciembre, el Ayuntamiento, a través del Consorcio de Educación, creó un **banco de préstamo** de 2.300 tabletas con Internet para el alumnado vulnerable en confinamiento. Desde la **Sindicatura se reconocen los esfuerzos de las diferentes administraciones, aunque, si antes de la COVID-19 ya preocupaba el impacto de las desigualdades sociales, en circunstancias como las actuales, el desafío de la equidad se ha hecho más que evidente.**

Precisamente la Mesa de Ciudad Escuelas y COVID-19, aprobada por el Plenario del Consejo Educativo Municipal de Barcelona el 14 de octubre de 2020, manifestaba, entre otras cuestiones, que: “la inversión insuficiente, la segregación escolar, la brecha digital, las ratios demasiado elevadas o la poca relación de las escuelas con su entorno se deberán seguir afrontando para seguir transformando y mejorando la educación, más allá de la pandemia”.

Por lo tanto, teniendo en cuenta el compromiso del Ayuntamiento con la Agenda 2030, y más concretamente con el ODS 4, destinado a garantizar una educación de calidad para todo el mundo y la igualdad de oportunidades, y en el marco del derecho de las personas a una educación de calidad, que satisfaga objetivos de equidad y excelencia previstos en la *Carta de ciudadanía. Carta de derechos y deberes de Barcelona* (art. 15.1), y de acuerdo con los principios rectores del sistema educativo, **la síndica considera que, más allá del periodo excepcional que se está viviendo, hay que hacer un replanteamiento ambicioso a medio y largo plazo con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, no solo en el presente de nuestros niños y niñas, sino también para prepararlos para el futuro.**

Otro ámbito a destacar, por su impacto educativo más allá del estrictamente escolar, es **la educación en el ocio**, que también ha sufrido diferentes momentos duros durante el 2020 como consecuencia de las restricciones para la prevención de la COVID-19. El artículo 13 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, define el derecho a la educación, e incorpora en este las actividades extraescolares, deportivas, de ocio y las actividades culturales. Y al respecto, las competencias municipales pueden ser amplias, dado que la Carta municipal de Barcelona, en el artículo 123.f, establece, como área de actuación en materia de educación, la educación complementaria y extraescolar. Por lo tanto, desde la Sindicatura se quiere **recordar al Ayuntamiento de Barcelona que, a través de diferentes servicios, debe trabajar intensivamente, vistas las circunstancias actuales, y promover la educación en el ocio, a efectos de garantizar todos los instrumentos necesarios para luchar contra las desigualdades sociales.**

Hay que hacer un replanteamiento ambicioso a medio y largo plazo con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y garantizar una educación de calidad para todo el mundo

▪ Familias, conciliación e igualdad

La situación vivida también ha puesto en evidencia el agravamiento de dos realidades preexistentes: por un lado, la complejidad para **conciliar la vida familiar y la profesional** de las familias y por el otro, el **desequilibrio existente entre hombres y mujeres respecto de lo que supone la atención a la infancia**, que se puede hacer extensivo al cuidado de las personas que requieren una especial atención.

Según el artículo 17 de la Carta de ciudadanía, todas las personas tienen el derecho a disponer de tiempo para poder compaginar la vida personal, familiar y laboral. Ahora bien, la declaración del estado de alarma, con el confinamiento y la suspensión de las actividades escolares y extraescolares, supuso una carga adicional a las familias, y no todas lo pudieron compatibilizar adecuadamente con la actividad profesional. Esta situación, aunque en menor medida, también se ha producido posteriormente, especialmente en casos de cuarentena, sea por contagio o prevención.

La conciliación, entendida como el conjunto de medidas encaminadas a conseguir que la persona trabajadora tenga unas condiciones adecuadas que le permitan desarrollar su carrera profesional sin perjudicar su vida personal y familiar, no se debe concebir exclusivamente como un derecho laboral, sino que está estrechamente ligado al concepto de protección de la familia constitucionalmente reconocido (art. 39 CE).

En esta línea, en el ámbito europeo encontramos la Recomendación 92/241/CEE de Consejo, de 31 de marzo de 1992, sobre el cuidado de los niños y las niñas. Se estima la conveniencia de fomentar políticas públicas de apoyo a los servicios de atención a la

infancia con el objeto de hacer compatible, para hombres y mujeres, las "responsabilidades profesionales, familiares y de educación derivadas del cuidado de los niños y las niñas, para hombres y mujeres." La recomendación insta a los Estados miembros a establecer **servicios de atención a la infancia no solo para que las personas progenitoras puedan trabajar, sino también para recibir educación o formación para conseguir un trabajo o estén llevando a cabo gestiones para obtenerlo** (art. 2.1).

De acuerdo con los datos publicados por el Consorcio de Educación, en el mes de mayo del 2020, **los y las alumnas de alta vulnerabilidad contaron con menos ayuda presencial de una persona adulta** (un 84 % para las actividades escolares, y 73 % para el estudio al margen de la escuela), mientras que en el resto de hogares la cifra es ligeramente superior (88,2 % y 82,3 % respectivamente).

El **papel que tienen las familias en el acompañamiento escolar** evoluciona a medida que el niño o la niña crece. Así, mientras que una amplia mayoría (77 %) de las madres afirman que ayudan a sus hijos e hijas habitualmente o a menudo a hacer los deberes, el porcentaje se reduce al 40 % entre las madres con hijos e hijas escolarizados en la ESO, y al 21 % si cursan posobligatoria. En el caso de los padres, los porcentajes son marcadamente inferiores para todas las franjas (41 % en conjunto, 25 % cuando solo hay niños y niñas en la ESO, y 12 % en el caso de que cursen posobligatoria).

La COVID-19 también ha puesto en evidencia el agravamiento de dos hechos: la complejidad para conciliar la vida familiar y la profesional, y el desequilibrio existente entre hombres y mujeres en la atención a la infancia

El mismo estudio pone de manifiesto que **a la hora de ayudar en las tareas escolares, la madre es la figura principal en ambos colectivos** (hogares vulnerables y no vulnerables). Solo un 37 % de los hogares en situación de vulnerabilidad mencionaba al padre como figura de ayuda, mientras que en los hogares no vulnerables las menciones al padre eran del 68,5 %. En la misma línea, el estudio *El impacto de género de la COVID-19 en datos*, del Instituto Catalán de las mujeres, exponía que las mujeres se han dedicado al cuidado de hijos e hijas un 9,9 % más que los hombres. También se han dedicado más a ayudar a los hijos y las hijas a realizar los trabajos escolares en un 5,8 % más que los hombres. **Desde la Sindicatura se considera que, con el fin de alcanzar la igualdad de género, hay que seguir impulsando la promoción de la corresponsabilidad en relación con la atención y el cuidado de los hijos y las hijas.**

Por otra parte, según el Instituto Europeo de Igualdad de Género, **las responsabilidades vinculadas a los cuidados y la inseguridad laboral limitan el empoderamiento de las mujeres**. El Consejo Europeo de Barcelona, en marzo del 2002, ya refería, dentro de la estrategia de ocupación reforzada, la **necesidad de remover las dificultades para la contratación de la mano de obra femenina y de fomentar los servicios de cuidado de niños y niñas**.

Concretamente, según Cáritas de Barcelona, un 13,3 % de los hogares atendidos con menores, durante el año 2020, **ha tenido que renunciar a un empleo o puesto de trabajo para hacerse cargo de los niños y niñas**. Al mismo tiempo, casi un 3,5 % tuvo que dejar

solos a los y las menores durante largos periodos de tiempo, **hecho agravado en el caso de las familias monoparentales femeninas, con poca red social o pocos recursos económicos.**

Por este motivo, la Sindicatura estará atenta a los resultados del **proyecto Concilia**, un servicio de canguro municipal para familias monoparentales con pocos recursos, mujeres víctimas de violencia de género y familias sin tejido comunitario, con el fin de facilitar su participación en cursos de formación, la incorporación en el mundo laboral, la implicación en la actividad social del barrio y poder ofrecerles momentos puntuales de descanso, impulsado en el último trimestre del año y como consecuencia del Plan de choque y en el marco de la Ley de barrios.

Finalmente, según la información municipal, en el contexto actual de crisis sanitaria, la demanda de *escola bressol* en el conjunto de la ciudad se ha reducido un 13 %, sobre todo en los distritos de Ciutat Vella y Nou Barris (24 % y 20 % respectivamente). Teniendo en cuenta **que 2.115 familias que han preinscrito a su niño o niña en alguna *escola bressol* municipal no han podido acceder a la plaza, se considera que hay que seguir trabajando para mejorar la oferta.** Hay que añadir que entre las familias más vulnerables, tal como también se señala desde el Grupo de Trabajo de Igualdad de Oportunidades en la Infancia del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona, la demanda de *escoles bressol* debe crecer, dado que es entre este colectivo que la escolarización temprana puede comportar más beneficios. En esta línea, hay que trabajar para alcanzar el objetivo de mejorar las tasas de escolarización de 0 a 3 años entre estas familias, así como mejorar, si procede, el sistema de tarificación social en las *escoles bressol* municipales.

*2.115 familias que se han preinscrito en alguna *escola bressol* municipal no han podido acceder a la plaza. Hay que seguir trabajando para mejorar la oferta*

Recomendaciones

- Seguir sumando esfuerzos entre las administraciones por garantizar a todo el alumnado de la ciudad el acceso a la red Internet y dispositivos electrónicos.
- Consolidar las actuaciones iniciadas con el fin de garantizar las competencias digitales para niños y niñas y familias, especialmente de colectivos vulnerables.
- Recordar al Ayuntamiento de Barcelona que, a través de diferentes servicios, debe trabajar intensivamente, vistas las circunstancias actuales, y promover la educación en el ocio, a efectos de garantizar todos los instrumentos necesarios para luchar contra las desigualdades sociales.
- Impulsar acciones encaminadas a concienciar y fomentar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, especialmente con respecto a la atención y el cuidado de los hijos y las hijas.

- Consolidar los programas y servicios que facilitan la conciliación familiar.
- Seguir trabajando para ampliar la oferta pública de *escoles bressol* municipales, y fomentar y promover el acceso a estas, principalmente entre las familias o colectivos con más necesidades.

2.4 Salud

La salud ha sido la gran protagonista de este año 2020 marcado por la pandemia y por la crisis sanitaria, ya sea desde la implicación, confluencia y el equilibrio aplicado por los poderes públicos, o desde la visión de la sociedad, que capta la protección y ejercicio de este derecho vinculado al resto de derechos (educación, movilidad, medio ambiente, etc.).

Este año casi se ha cuadruplicado el número de personas que se han dirigido a la Sindicatura para plantear consultas y quejas vinculadas al ámbito de la salud pública. Principalmente se refieren a la atención recibida en los centros de atención primaria y hospitales, la gestión de las prioridades de urgencia, y las dificultades para comunicar y establecer contacto con familiares ingresados (hay que tener presente que el acceso y contacto de las visitas con las personas ingresadas estaba muy restringido, hecho que provocaba situaciones de preocupación y angustia). Durante el inicio de la pandemia, la ciudadanía también denunció su disconformidad con algunos de los criterios de prevención establecidos por las autoridades sanitarias, como el uso de mascarillas.

La Carta municipal de Barcelona establece cuáles son las competencias en materia de salud del Ayuntamiento de Barcelona, que tienen que ver con aspectos relacionados con la salud pública (como el control sanitario en edificios, aguas o venta de alimentos) y con la sanidad (participación en la planificación, gestión y evaluación de centros, servicios y establecimientos instalados en la ciudad y que dependen del Servicio Catalán de la Salud o el organismo que corresponda), y también se crea el Consorcio Sanitario de Barcelona, constituido por la Generalitat de Catalunya (en un 60 %) y por el Ayuntamiento de Barcelona (en un 40 %), que está adscrito al Servicio Catalán de la Salud. Es decir, buena parte de las quejas atendidas en la Sindicatura han tenido que ser orientadas a servicios de la Generalitat de Catalunya o bien a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, por cuestiones competenciales.



Sin embargo, las consecuencias de la COVID-19 en la ciudad han sido tan importantes que hay que hacer una especial mención de estas.

▪ **Incidencia de la COVID-19 por nivel de renta y barrio**

Conscientes de que a estas alturas todavía no hay bastante perspectiva para analizar el fenómeno, las conclusiones de algunos estudios apuntan a la existencia de una relación entre el nivel socioeconómico y los efectos de la pandemia, hecho que preocupa a esta Sindicatura.

El estudio *Impact of COVID-19 Outbreak by Income: Hitting Hardest the Most Deprived*, J Public Health (Oxf), publicado en el mes de agosto del 2020, realizado durante la primera ola (26 de febrero-19 de abril de 2020), muestra **una correlación directa entre la incidencia acumulada de la COVID-19 y el nivel socioeconómico en la ciudad de Barcelona**. Al mismo tiempo, en el grupo de población que se encuentra en el quintil de renta más alto, el riesgo relativo de contraer la COVID-19 es de 1, mientras que en el quintil de renta más bajo es de 1,6557.

Si se compara la incidencia acumulada en diferentes áreas geográficas clasificadas según el índice de renta personal del 2016, se observa cómo, en general, las áreas más desfavorecidas (con rentas menores de 18.085 euros) tienen incidencias mayores que las más favorecidas. El mapa de la renta *per capita* de Barcelona es prácticamente idéntico al mapa de la incidencia del virus desde el mes de junio hasta ahora. Las zonas más empobrecidas de la ciudad, con más densidad y con más paro, coinciden casi exactamente con las zonas con más afectación de la COVID-19. De esta manera, el distrito con la renta más baja tuvo una incidencia 2,5 veces más alta que el distrito con la renta más alta.

Cuanto más pobreza, más personas enfermas. La zona cero de la pandemia en Barcelona se sitúa en el distrito de Nou Barris y, en concreto, en el barrio de la Trinitat Vella, donde desde el 1 de junio de 2020 llevan 427 casos, casi 4.000 casos por cada 100.000 habitantes. Recientemente, el estudio *Socioeconomic Inequalities in COVID-19 in a European Urban Area: Two Waves, Two Patterns Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2021, 18(3), llegaba a una conclusión similar: la COVID-19 ha tenido un impacto diferente según las condiciones de vida y las laborales, sumadas a las desigualdades de salud ya existentes. **La pandemia ha tenido más incidencia, con un riesgo de contagio más elevado, en las zonas de Barcelona con un índice de ingresos más bajo**, donde la ciudadanía tiene viviendas y trabajos más precarios y menos posibilidades de teletrabajar.

Estos datos ponen de manifiesto la necesidad de trabajar, todavía con más fuerza, con el fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

La pandemia ha tenido más incidencia y un riesgo de contagio más elevado en las zonas de Barcelona con un índice de ingresos más bajo

- **Impacto de la pandemia en la salud mental**

La encuesta de seguimiento de la COVID-19 en Barcelona, que elabora semanalmente la Oficina Municipal de Datos, indica que el 49 % de los barceloneses y barcelonesas aseguran que el confinamiento está siendo muy duro o bastante duro, mientras que hasta el 86 % de la población admite que siente preocupación ante la situación que ha creado la pandemia.

Entre los sentimientos más destacados se encuentran la angustia y el miedo a un posible contagio y las consecuencias que esto podría tener para la persona y su entorno más inmediato; el sentimiento de sobrecarga por el incremento del trabajo de las personas cuidadoras; un fuerte impacto emocional por la muerte y el luto en un contexto en el que la despedida de los seres amados no se ha podido realizar en condiciones de normalidad, y un agravamiento de las sensaciones de aislamiento y soledad sobre todo entre las personas mayores. Las consecuencias derivadas de la pandemia de la COVID-19 **han intensificado la soledad ya existente y han añadido más, situación que incrementa el riesgo de exclusión social de quien la sufre.**

En Barcelona hay casi 90.000 personas de 65 años y más que viven solas y se espera que aumenten en los próximos años a causa del envejecimiento de la población. La edad, el género o la renta pueden incrementar el riesgo de sufrir soledad, pero también las transiciones (educativas, profesionales, personales) a las que nos enfrentamos a lo largo de la vida o situaciones sobrevenidas, como la pandemia de la COVID-19. Durante este año se han recibido varias quejas del vecindario barcelonés que ponían de manifiesto la

preocupación por la salud mental de personas que vivían solas. En algunos casos hacían referencia a vecinos y vecinas que mostraban indicios de acumulación patológica.

La COVID-19 ha intensificado la soledad ya existente y ha añadido más, situación que incrementa el riesgo de exclusión social de quien la sufre

Algunos ejemplos de perfiles especialmente vulnerables en el contexto de la COVID-19 son los siguientes: las personas que han estado afectadas por un ERTE; las **mujeres o los niños y niñas víctimas de maltrato o violencias sexuales** que se ven obligadas a vivir bajo el mismo techo que el agresor; **las personas con discapacidad intelectual o dependencia funcional** que no pueden asistir a los centros de educación especial o centros ocupacionales; **personas mayores que pierden la pareja y se quedan solas en casa sin el acompañamiento de la familia**; familias monoparentales con hijos e hijas pequeños que han de trabajar y no tienen posibilidad de conciliar; jóvenes en situación precaria que ven desvanecer sus expectativas profesionales; adolescentes que viven una situación conflictiva con su madre o su padre sin poder salir de casa; niños y niñas que pierden el contacto con sus compañeros y compañeras de la escuela, o personas en situación irregular sin red familiar ni de apoyo.

El confinamiento de las personas en espacios pequeños, generalmente sin espacio exterior, con escasas posibilidades de salir a la calle y con un imaginario (o no tan “imaginario”) enemigo exterior, podía derivar en situaciones de ansiedad, fobias, depresión o, como mínimo, conflictos familiares.

Al analizar las situaciones problemáticas derivadas de la COVID-19 y del confinamiento, los miembros de las **mesas de salud mental (TSM)** de los distritos de Ciutat Vella, Sant Andreu, Horta-Guinardó, Nou Barris y Sant Martí y Sants-Montjuïc identificaron los efectos más visibles de esta situación, especialmente en personas con problemas de salud mental previos, algunos de los cuales son:

- Aumento de la sintomatología en personas adultas.
- Aumento de la sintomatología en niños y jóvenes.
- Aumento de las tensiones familiares en familias con alguna problemática.
- Desorganización y retroceso del proceso de recuperación.
- Interrupción de los itinerarios formativos y laborales.

La Sindicatura ha recibido consultas y quejas en las que se manifestaba la angustia de la ciudadanía frente a algunas de estas situaciones de duelo por la pérdida de un o una familiar, familias con personas con discapacidad que manifestaban su disconformidad con el cierre de los centros de educación especial, o familias que manifestaban la disconformidad con el confinamiento por el impacto negativo que tenía en el bienestar

emocional de sus hijos e hijas. Si bien el objeto de la queja no versaba sobre temas de salud estrictamente, se ha podido constatar la gran preocupación e incertidumbre con la que una parte de la población ha afrontado todo un conjunto de nuevas situaciones sobrevenidas sobre situaciones iniciales muy complejas.

- **El luto**

Gestionar el luto siempre comporta una cierta complejidad. En el caso de la COVID-19, se sumaba la experiencia traumática de no poder estar dando calor emocional a la persona amada que iba a fallecer. El luto complicado genera, previsiblemente, una demanda importante de atención. Y cuidar a los y las familiares de las personas enfermas, sea cual sea el pronóstico, es clave. Es muy importante informar y acompañar a sus familias.

- **La salud mental de los niños, niñas y adolescentes**

La situación de pandemia de la COVID-19 también ha tenido un impacto significativo en los niños, niñas y adolescentes. Los cambios familiares, escolares y personales que han experimentado, así como la incertidumbre de la situación vivida, han provocado una serie de inquietudes, miedos y un estado anímico más bajo.

En situaciones familiares con más estrés y dificultades sociales, los problemas emocionales y conductuales de los niños, niñas y adolescentes durante el confinamiento absoluto son más graves que los de la población infantil y adolescente general. Por un lado, hay manifestaciones más frecuentes de dificultad para concentrarse: aburrimiento, irritabilidad, inquietud, nerviosismo, sensaciones de soledad, inquietud y preocupaciones. Por el otro, las rutinas diarias de los niños, niñas y adolescentes con situaciones familiares con más estrés y dificultades sociales se caracterizan por más tiempo frente a las pantallas, menos tiempo de actividad física y horas excesivas de sueño.

Casi la mitad de los niños y niñas ve deteriorada su salud (física, emocional y calidad de vida en general) durante el confinamiento absoluto, y los niños y niñas de familias en situaciones de vulnerabilidad son los más afectados.

Hay que decir que el **Plan de salud mental de Barcelona 2016-2022**, que se estaba desarrollando en la ciudad, ha tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias y necesidades generadas por la pandemia. En el momento del cierre del presente informe, se tiene conocimiento de la progresiva implementación de diferentes recursos que deben ajustarse mejor al contexto actual y dar mejor respuesta a nuevas situaciones, a lo que se estará atento desde la Sindicatura durante el 2021.

3. EL DERECHO A LA CIUDAD: ESPACIO PÚBLICO Y MOVILIDAD

3.1 Espacio público

La situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia derivada de la COVID-19, a partir del mes de marzo de 2020, ha implicado que los servicios públicos se hayan situado en primera línea de gestión de una emergencia sin precedentes, así como de las consecuencias que se derivan en diferentes aspectos. En este apartado dedicado al espacio público y la movilidad, debemos centrarnos en cuál ha sido la situación en las calles de Barcelona desde la declaración del estado de alarma hasta ahora.

Es en este contexto de estado de alarma que, desde el mes de abril del 2020, en que se inició el proceso de desescalada después del confinamiento domiciliario, se han llevado a cabo una serie de intervenciones en el espacio público. Bajo la denominación de urbanismo táctico, han comportado un replanteamiento de los usos y una modificación del modelo de ciudad que posiblemente es la antesala del nuevo modelo de urbanismo, con una visión más ecosistémica, que ya se está implementando en las grandes ciudades en el ámbito mundial.

Fruto de estas intervenciones y de su impacto en la ciudadanía, **la Sindicatura ha recibido diferentes quejas relacionadas con el urbanismo táctico, por ejemplo, sobre las nuevas ocupaciones concedidas a los establecimientos de restauración, la ampliación de aceras, los cambios introducidos en los carriles de circulación y de aparcamientos, los cortes de circulación en determinadas calles (totales o parciales), los cambios de recorrido de algunos autobuses, o sobre el uso que se da a los nuevos elementos de mobiliario instalados, entre otras.**

Fruto de las intervenciones en el espacio público y de su impacto en la ciudadanía, la Sindicatura ha recibido diferentes quejas relacionadas con el urbanismo táctico

También quiere ponerse de manifiesto que durante este año 2020 la síndica de greuges de Barcelona se ha comprometido a **incentivar el cumplimiento de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que configuran la Agenda 2030**, aprobada por las Naciones Unidas el 25 de setiembre de 2015, teniendo en cuenta la medida de gobierno de la estrategia para el impulso de la Agenda 2030 de Barcelona, presentada en el Plenario del 31 de enero de 2020. Por este motivo, se asumen como propios los ODS en la tramitación de todas las quejas que hacen referencia a alguno de los cinco ámbitos de actuación en los que se basa la Agenda 2030, y que se aplican tanto en este apartado dedicado al espacio público y la movilidad:

- Personas (no dejar a nadie atrás).
- Prosperidad (economía más responsable e inclusiva).

- Planeta (cuidar el medio ambiente).
- Paz (sociedades justas y pacíficas).
- Alianzas (fortalecer alianzas entre gobiernos, sector privado y sociedad civil).

La denominada Nueva Agenda Urbana contribuye a la implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y a la consecución de los ODS y sus objetivos, incluido el objetivo 11 de conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

La Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad prevé el compromiso de las ciudades signatarias a garantizar el derecho a la ciudad, que incluye, entre otros, la calidad de vida (artículo I), y pone un especial énfasis en la protección de los colectivos vulnerables. También incluye otros derechos más específicos, como son el derecho a un medio ambiente sano (art. XVIII), a un urbanismo armonioso y sostenible, que procure una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a los usos colectivos, y recoge el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a la participación para alcanzar una planificación y una gestión urbanas que consigan el equilibrio entre el urbanismo y el medio ambiente (art. XIX); así como el derecho a la circulación y la tranquilidad (art. XX).

Teniendo en cuenta estos compromisos y, **dado que la rápida implantación de este tipo de urbanismo táctico se ha incrementado de manera exponencial durante este periodo, se ha considerado adecuado analizar las posibles afectaciones sobre los derechos de la ciudadanía.**

La síndica ha abierto una actuación de oficio para analizar las posibles afectaciones del urbanismo táctico en los derechos de la ciudadanía

En primer lugar, para poder objetivar las causas y los objetivos de las intervenciones temporales en el espacio urbano a partir de la declaración del estado de alarma, se debe introducir el marco general para poder tener una visión más amplia, y centrar el debate sobre el urbanismo táctico en relación con los nuevos modelos urbanos y tendencias sociales actuales. Seguidamente, es necesario hacer una caracterización de las intervenciones temporales en el espacio urbano, motivadas por la pandemia. De esta manera se podrán analizar los puntos fuertes y los puntos débiles o mejorables de una serie de casos estudiados, con la intención de identificar oportunidades de mejora y eliminar, en la medida de lo posible, los elementos menos adecuados. Es de esta manera que la síndica ha emitido una serie de recomendaciones, fruto de la actuación de oficio recientemente finalizada, con la voluntad de que ayuden a los y las responsables municipales a tomar decisiones encaminadas a mejorar la aplicación, el diseño, el uso y el seguimiento del urbanismo táctico en Barcelona.

Haciendo referencia a este trabajo de la Sindicatura, debemos ser conscientes de las complejidades que engloba una situación de emergencia sanitaria como la que vivimos, y no hay que olvidar que nuestro estudio se centra en la perspectiva de los derechos

humanos en la ciudad y en la aplicación de los principios de la buena Administración, bien presentes a lo largo de todo este informe. Por lo tanto, no tiene la voluntad de ser un estudio científico-técnico sobre la temática, sino que parte de la preocupación por la posible afectación de derechos en las personas con la nueva organización del espacio público.

a) La emergencia sanitaria y la situación en las calles de Barcelona

Tal como hemos ido repitiendo, el 14 de marzo de 2020, el Consejo de Ministros aprueba el Decreto de estado de alarma. Se confina a toda la población de España y se detiene gran parte de la actividad industrial, comercial y de restauración. En principio, se prevé un estado de alarma de dos semanas. Se limita radicalmente el derecho a la movilidad de los ciudadanos y ciudadanas y todo el mundo es confinado en su domicilio, excepto determinados supuestos regulados. Teniendo en cuenta la evolución negativa de la pandemia y la situación sanitaria, se prorrogó el estado de alarma y las condiciones de confinamiento domiciliario hasta el domingo 26 de abril, cuando después de cuarenta días se hizo efectiva una primera medida de relajación: entre las 9.00 y las 21.00 horas se permite salir a los menores, hasta 14 años, acompañados de un adulto, no más de una hora y sin alejarse más de un kilómetro del domicilio.

Tras más de cuarenta días de confinamiento, la ciudadanía ocupa las calles de forma masiva. Se asiste a una situación paradójica en la que la población sale masivamente a las calles y plazas, y al mismo tiempo se queja de la imposibilidad de pasear por la calle debido a la falta de espacio hábil para los peatones.

El 28 de abril de 2020 el Gobierno español presenta su plan de desescalada en cuatro fases para recuperar una nueva normalidad. La desescalada, más que aliviar los primeros síntomas físicos y psíquicos del confinamiento, se plantea también como un intento de reactivar la economía. Se anuncia que, a partir del 2 de mayo, se podrá salir a practicar deporte o a pasear solos o con las personas con las que se está confinado, y se inicia un proceso de desescalada progresivo, condicionado a indicadores epidemiológicos y sanitarios, hecho que hace prever un uso intensivo del espacio público, especialmente el destinado a peatones. Por lo tanto, era necesario **adaptar el espacio público a los usos y anchuras que la situación excepcional requería**.

Es en este contexto de urgencia sanitaria cuando hacía falta encontrar el equilibrio entre facilitar la movilidad a la ciudadanía y aplicar criterios de protección de la salud, como es la distancia de seguridad. Fue entonces cuando se tomaron las medidas de urgencia, entre las que estaban las acciones vinculadas al urbanismo táctico, en el Plenario Municipal del Ayuntamiento de Barcelona de fecha 25 de abril de 2020.

El 25 de abril de 2020, en el Plenario Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, se tomaron las medidas de urgencia, entre las que estaban las acciones vinculadas al urbanismo táctico

A pesar de la finalización del primer estado de alarma el 21 de junio de 2020, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia y sus efectos sobre la salud, en fecha 25 de octubre de 2020 se decretó un segundo estado de alarma, el cual ha sido prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021. Por lo tanto, las limitaciones y condicionantes sobre los desplazamientos y las actividades de la ciudadanía se han mantenido en mayor o menor medida hasta la fecha, hecho que incide en la dinámica de la ciudad y, en concreto, en los usos del espacio público.

Aunque muchas de las valoraciones efectuadas parten del análisis de **medidas adoptadas a partir de una situación de excepcionalidad, las recomendaciones están orientadas basándose en la previsión de un mayor uso del espacio público como consecuencia de las medidas que constituyen el urbanismo táctico.**

El confinamiento dejó imágenes insólitas, especialmente en los barrios más acostumbrados al trasiego turístico, de calles vacías y comercios cerrados. La ausencia de coches permitió recuperar los balcones como espacio de ocio dentro de casa. No solo por la necesidad que tenía la población confinada de salir al exterior, sino por una inédita calidad del aire de Barcelona. Las restricciones durante el confinamiento hicieron caer drásticamente el tráfico de Barcelona. Y durante este periodo, como es evidente, disminuyeron considerablemente las quejas presentadas ante esta Sindicatura por molestias generadas por el funcionamiento de actividades diversas y usos inapropiados o incívicos del espacio público, y aumentaron otros tipos de quejas por molestias, principalmente generadas por cuestiones de vecindad, que ya han sido tratadas en el primer bloque de este informe, en referencia a la buena Administración.

Las restricciones durante el confinamiento provocaron una disminución considerable de las quejas presentadas ante esta Sindicatura en materia de espacio público

A las medidas restrictivas del confinamiento, se les sumaban unas condiciones meteorológicas, de viento y lluvia, favorables para los indicadores de calidad ambiental. Según la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB), entre el 14 de marzo y el 2 de abril de 2020, la contaminación por dióxido de nitrógeno (el NO₂ es el indicador principal de las emisiones del tráfico) había caído un 69 %. Por primera vez, la calidad del aire en Barcelona entraba dentro de los parámetros recomendados por la OMS.

Los estudios sobre impacto acústico, como en el caso de la contaminación por dióxido de nitrógeno, también coincidían en señalar mejoras nunca alcanzadas. Arterias principales como la Gran Vía de les Corts Catalanes, la calle de Aragón o la Diagonal, habían dejado de ser espacios ruidosos.

A la nueva concienciación de una Barcelona menos contaminada y ruidosa, como motor de cambio en el tratamiento del espacio público se añadía otro factor, quizás menos positivo y, en todo caso, de una urgencia incuestionable: la necesidad de disponer de suficiente espacio en la calle para que los peatones pudieran circular con un grado de densidad prudente respecto de los riesgos de contagio.

Las medidas de urgencia adoptadas por el Ayuntamiento de Barcelona en el Pleno del 25 de abril de 2020 trataban de anticiparse a la necesidad de espacio público a medida que las fases de la desescalada se fueran implementando. Las medidas se concentraban fundamentalmente en temas de movilidad, ya que se preveía un aumento de desplazamientos de peatones.



b) El concepto y el uso del urbanismo táctico

Es importante recordar que la mejora de las condiciones sanitarias en las ciudades para luchar contra las enfermedades infecciosas ha sido desde hace tiempo, siglos, podríamos decir, uno de los motores de renovación urbana, y también que hoy día hay muchos otros factores que también atentan contra la salud humana, como las viviendas deficientes, la sobreocupación o la contaminación del aire, entre otros.

La estrategia *One Health* de la OMS advierte de que la urbanización y el cambio urbano comportan riesgos crecientes en términos de enfermedades de interfaz animal-humano. Por esta razón, promueve estudiar la relación entre **la planificación urbana y la seguridad sanitaria a través de una perspectiva de “sistemas” para la salud**.

Aunque ya existen antecedentes sobre estrategias urbanas en relación con la salud en varios aspectos, muchas ciudades no estaban preparadas para la pandemia, sobre todo aquellas en las que no se habían priorizado políticas urbanas. No obstante, se destacan algunos ejemplos, como el caso de las ciudades inglesas, que antes de la pandemia ya contaban con una amplia red de parques y espacios abiertos accesibles.

A causa del crecimiento demográfico masivo y a la concentración de población en las ciudades, repensar los hábitats urbanos es y seguirá siendo uno de los principales problemas que la humanidad y el planeta deben tratar, ya que se prevé un crecimiento de la población global sostenido y una concentración todavía mayor de personas en las ciudades.

La mayoría de estos problemas se pueden atribuir a dos factores principales, a menudo interrelacionados: el abuso de la naturaleza y la desigualdad social. El primero hace referencia a los problemas de supervivencia y al legado deteriorado, si no lo corregimos, que dejaremos a las próximas generaciones: emergencia climática, despilfarro energético o contaminación, entre otros. El segundo alude a problemas de convivencia: abuso de poder, concentración de riqueza y oportunidades, segregación espacial, etc.

En los nuevos planteamientos de modelo urbano, en el ámbito social, económico y urbanístico, hay un consenso científico suficiente, aunque no indiscutible, para afirmar que el tipo de modelo urbano que ofrece más esperanzas para afrontar con éxito las emergencias ambientales y sociales es el de una ciudad compacta (densidad edificatoria, distribución de usos, porcentaje de verde...), compleja (diversidad de usos y funciones), metabólica (eficiencia de los flujos de materiales, agua y energía) y cohesionada socialmente (convivencia entre las personas que habitan el espacio urbano). Cuatro grandes ejes íntimamente relacionados en los que se basa la planificación ecosistémica.



Los instrumentos de planeamiento y desarrollo urbano se estructuran según dos ejes, la escala (territorio, área metropolitana, ciudad, barrio, edificio) y la aproximación (estrategia o táctica). Si bien la escala es un concepto claramente establecido, la distinción entre estrategia y táctica no lo es tanto. La estrategia es un plan general o un conjunto de objetivos, mientras que las tácticas son las acciones específicas para cumplirlos. De manera básica, la estrategia define el “qué” y el “por qué”, mientras que la táctica, el “cuándo” y el “cómo”.

Tomando todas estas cuestiones en consideración, se puede estructurar el campo del urbanismo en tres grandes grupos: planeamiento, proyecto urbano y urbanismo táctico. Mientras que los dos primeros conceptos forman el urbanismo tradicional (el planeamiento; así como, en menor medida, el proyecto urbano), que planifica grandes proyectos e infraestructuras que transforman la ciudad, pero que para ejecutarlos hace falta una gran inversión tanto en tiempo como en recursos, el urbanismo táctico es el estadio de intervención urbana de escala menor, velocidad mayor y componente táctico mayor. Por lo tanto, se refiere a proyectos de pequeña escala y bajo presupuesto que utilizan la capacidad agente de la arquitectura y el diseño para intervenir en el espacio urbano, con la intención de experimentar con pequeños cambios graduales para mejorar nuestro entorno, con el fin de generar un impacto positivo directo sobre el espacio público y la ciudadanía.

El urbanismo táctico se caracteriza por la inmediatez y la economía, pero, a pesar de la escasa inversión en tiempo y recursos, puede conseguir un gran impacto social

En su acepción más común, el urbanismo táctico se basa, especialmente, en acciones de escala pequeña que tienen un propósito mayor. En el eje temporal, se centra en acciones rápidas con un efecto transformador tan inmediato como acumulativo a largo plazo. **El urbanismo táctico, en definitiva, se caracteriza por la inmediatez y la economía, pero a pesar de la escasa inversión en tiempo y recursos, puede conseguir un gran impacto social, y da prioridad a la persona, la movilidad, la salud y el resto de los derechos de los habitantes.**

Recientemente, el urbanismo táctico, tanto en Barcelona como en el resto del mundo, se ha visto asociado casi exclusivamente a medidas urbanísticas de urgencia relacionadas con la necesidad de ganar espacio para la ciudadanía en el contexto de la pandemia. Los formatos más habituales son temporales y reversibles, como cortes puntuales del tráfico, zonas para peatones o juegos infantiles pintados sobre el asfalto, elementos que delimitan espacios para terrazas en zonas de aparcamiento, o ampliación de aceras junto a carriles de circulación rodada. Sin embargo, hay que tener presente que el concepto y la práctica del urbanismo táctico son mucho más amplios, y muy anteriores a la actual crisis sanitaria.

Precisamente, Barcelona ha sido una de las ciudades pioneras en explorar los caminos de esta aproximación táctica al urbanismo, desde los pequeños proyectos urbanos de la Barcelona preolímpica que, como actuaciones rápidas, económicas y de gran impacto social, se podrían considerar los verdaderos precursores de las intervenciones tácticas, hasta las experiencias de diseño, uso y gestión temporal del espacio urbano como la supermanzana piloto del Poblenou o la más reciente supermanzana Sant Antoni. Y más anteriormente, el plan de ensanche de Barcelona, conocido como el Plan Cerdà, ya desarrolla la idea de bloques de ciudades (que él denomina *intervías*) y sugiere la posibilidad de establecer jerarquías de movilidad entre las calles que darían lugar a unidades de escala mayor. El Plan director de Barcelona de 1954 consolidó esta idea, que se hizo realidad sobre todo en la parte central del distrito de Sant Martí. Pero la

conceptualización contemporánea del modelo de supermanzana se debe a la idea de un nuevo modelo de movilidad que tiene una enorme influencia en el transporte, y también en los frentes ecológico y social, y ofrece, potencialmente, una mejora de la calidad del aire, la contaminación acústica, el verde, el espacio público y la vida cívica.

Sobre las nuevas medidas adoptadas en clave de urbanismo táctico, la síndica ha recibido quejas principalmente sobre el cambio forzado por la nueva distribución del espacio de ubicación de algunos contenedores de recogida de basura, por las molestias que suponen a las personas usuarias el desplazamiento que comporta. La ciudadanía también se ha dirigido a la Sindicatura para mostrar su disconformidad con las ampliaciones de espacio público destinado a los establecimientos de restauración en zonas que posiblemente antes del confinamiento eran más tranquilas con respecto a la presencia de personas, y con estas ampliaciones se ocasionan más molestias acústicas. También se han recibido quejas sobre los aspectos siguientes: niveles elevados de contaminación atmosférica y acústica; organización de algunos entornos escolares, y afectaciones al transporte público y privado que han comportado acciones como las englobadas en el programa “Abramos calles”.

El urbanismo táctico, tanto en Barcelona como en otras ciudades, se ha visto asociado casi exclusivamente a medidas urbanísticas de urgencia por la necesidad de ganar espacio para la ciudadanía en el contexto de la pandemia.

c) El derecho a la ciudad

La Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad define, en el artículo I, el derecho a la ciudad, el espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, donde tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y económica, y establece que las autoridades municipales deben asumir el fomento de la dignidad y la calidad de vida de toda su población.

El derecho a la ciudad está explícitamente reconocido en la Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016, de las Naciones Unidas, que recoge la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todo el mundo, conocida como la **Nueva Agenda Urbana**, que, entre otros compromisos, establece:

- reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todo el mundo [...],

- adoptar enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio.

- y no solo promover, sino hacer realidad el desarrollo urbano sostenible.

Aunque el derecho a la ciudad no lo encontramos regulado de forma específica en nuestra legislación, sí que encontramos algunas referencias, entre otros, el artículo 3 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, donde se hace mención de la **interconexión entre el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano [...] b) a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida [...]**.

Finalmente, en el caso de la ciudad de Barcelona, la Carta de Ciudadanía. Carta de derechos y deberes de Barcelona reconoce el derecho de las personas a encontrar en Barcelona las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales y de accesibilidad universal para vivir dignamente (art. 4).

Por lo tanto, si bien podemos considerar que es un derecho abstracto, implica entender la ciudad, no solo desde el marco geográfico y de ordenación del territorio, sino como espacio colectivo donde las administraciones deben garantizar los derechos humanos, y especialmente aquellos que afectan a los colectivos más vulnerables. Concretamente, y en relación con el tema que nos ocupa y en la lógica definida en la Nueva Agenda Urbana, **la calidad de vida en la ciudad está estrechamente ligada a derechos como son la movilidad sostenible, el urbanismo armonioso, el medio ambiente y la salud.**

La calidad de vida en la ciudad está estrechamente ligada a derechos como son la movilidad sostenible y el urbanismo armonioso, el medio ambiente y la salud.

d) Análisis y valoración de las intervenciones llevadas a cabo en el espacio público

De las observaciones llevadas a cabo de un muestreo de diferentes localizaciones extraídas de la matriz general de intervenciones ejecutadas en la ciudad, se destaca lo siguiente:

Sobre la accesibilidad: en numerosas ocasiones no se resuelve de manera clara la accesibilidad para personas con movilidad reducida, y en algunas de las pacificaciones, tanto de entornos escolares como de ampliación de aceras, el acceso, el pavimento y el mobiliario incorporados no cumplen con algunos requisitos básicos, como contar con vados para un mejor acceso o disponer de mobiliario inclusivo, por ejemplo.

En las diferentes intervenciones, sean pacificaciones de entornos escolares o ampliación de aceras con sus respectivos cortes de calles (laterales o chaflanes), además de la dificultad motora, habría que incluir otras dificultades, como la visual y la auditiva, ya que no se observan elementos que las aborden. Tampoco se encuentra información escrita y de símbolos, y estos se relacionan más con la señalética viaria que con una comunicación inclusiva.

Aunque no constan quejas recibidas con referencia a la accesibilidad con motivo de las actuaciones de urbanismo táctico a partir del estallido de la pandemia, la observación *in situ* de muchas de las intervenciones llevadas a cabo evidencia que es necesaria una mejora en este aspecto.

En numerosas intervenciones del denominado urbanismo táctico, no se resuelve de manera clara la accesibilidad para personas con movilidad reducida

Sobre los usos: si bien una gran parte de las intervenciones buscan hacer frente a los requisitos de espacio que impone la pandemia, en muchos casos se observa un uso que es más espontáneo y que deja en evidencia que la necesidad es anterior a la crisis, como se observa en los casos de las pacificaciones de entornos escolares. En las horas de salida de la escuela, se observa un uso considerable del espacio por parte de diferentes generaciones, que incluso no mantienen las distancias de seguridad que se establecen. Tanto las familias, durante la espera, como los niños y niñas al salir de la escuela, se dispersan y utilizan los elementos disponibles, sobre todo transformando su uso para socializar y jugar, tal como se observa en elementos de madera o esferas de hormigón que, sin ser propiamente un mobiliario de descanso (banco) o de juego infantil (tobogán), se convierten de forma orgánica en elementos sociales y lúdicos.

Ya hemos indicado que la Sindicatura ha recibido varias quejas en referencia a la nueva configuración de los entornos escolares y que la mayoría de estas han sido derivadas al Consistorio para que sea conecedor de las reclamaciones de la ciudadanía antes de intervenir, supervisando la actuación municipal por parte de esta institución.

Por otra parte, se observan usos confusos en ciertas intervenciones que no incorporan una comunicación clara. Como ejemplo, el corte lateral de la Vía Laietana, que es utilizado simultáneamente y de manera desordenada por bicicletas, monopatines y, eventualmente, peatones. Esta simultaneidad de modos de movilidad blanda, sumada a las diferencias que esta ampliación de acera presenta en su trayecto, tanto en las dimensiones (hay tramos muy estrechos), como en los elementos de seguridad que limitan con la calzada (no siempre hay), generan confusión y a menudo se perciben como un trayecto menos seguro, lo que provoca un cierto miedo que limita su uso.



Algo semejante ocurre con algunas ampliaciones de terrazas ubicadas en cortes laterales que, si bien utilizan elementos físicos para limitar con la calzada, su uso habitual se ve afectado a causa de su tamaño, a menudo reducido, y aún más en casos de terrazas situadas en vías de mucha circulación. El alto tráfico vehicular no solo puede provocar miedo, sino que provoca que los nuevos espacios de uso para peatones sean menos habitables por la contaminación sonora y olfativa producida por los vehículos a motor.

No obstante, y como ya hemos indicado, las quejas recibidas proceden de las personas vecinas afectadas acústicamente por el uso de estas ampliaciones de terrazas autorizadas, más que por los usuarios y usuarias de estas terrazas.

Sobre la seguridad: el elemento de seguridad más utilizado han sido los prefabricados de hormigón armado conocidos como New Jersey. Si bien han sido muy criticados por ser elementos muy duros, de una escala, un acabado y un diseño pensado para infraestructuras viarias y no para el espacio público, lo cierto es que se han utilizado masivamente considerando que garantizan la seguridad, según su homologación, si se produce el impacto de un vehículo en movimiento. En este sentido, buscaban generar un límite seguro entre el espacio del coche y los nuevos espacios de usos para peatones situados temporalmente en calzada. Aparte de estas características, hay que añadir que son muy sencillos de instalar y tienen un coste muy reducido.

Otro de los elementos de seguridad más comunes es la barandilla de acero, utilizada en muchas intervenciones, sobre todo en las pacificaciones de entornos escolares. No obstante, no todas estas intervenciones cuentan con este elemento, como es el caso del corte lateral del Instituto Viladomat, que solo dispone de tiestos cada cierto tramo, hecho

que puede incidir en algunos riesgos. A pesar de ser un elemento que marca un límite claro con la calzada y evita físicamente que las personas usuarias la traspasen, la barandilla metálica no evita que un vehículo en movimiento la pueda traspasar.

Otro elemento importante es la comunicación visual que se desarrolla en varios de los entornos escolares, generalmente dispuesta en el pavimento para indicar las zonas habitables y, en algunos casos, alertar a los vehículos motorizados de que transitan por la zona. En el caso de la plaza de Sant Miquel, se aprecia la incorporación de un nuevo alumbrado que aporta más seguridad.

Hay que destacar, sin embargo, que las quejas recibidas este año en cuanto a la seguridad hacen más referencia al uso incívico o no disciplinado de ciertos vehículos de movilidad personal, por los riesgos que estos pueden suponer para las personas peatonas.

Sobre la logística: Se ha comprobado que se han eliminado espacios de estacionamiento temporal de carga y descarga. En pacificaciones del tipo ampliación de aceras por medio de cortes laterales, como son, por ejemplo, los casos de las calles Consell de Cent o Rocafort, se aprecia cómo los vehículos de carga y descarga utilizan las zonas que están pintadas para uso de peatones por el hecho de que no hay previstas zonas de carga y descarga y DUM.

La síndica ha tenido conocimiento de la disconformidad y preocupación que la reducción de plazas de carga y descarga ha generado en diferentes colectivos, sobre todo del tejido comercial y de la restauración, así como de los riesgos que comporta para la ciudadanía, y es necesario un redimensionado de forma urgente.

En el caso de cortes de calle en fin de semana, el paso de vehículos de carga y descarga y vehículos de emergencia es permitido, de modo que la pacificación temporal no interfiere en las necesidades comerciales o de seguridad, bomberos y ambulancias. Lo mismo ocurre en los cierres de calles, como es el caso de la Gran Via.

La síndica ha tenido conocimiento de la disconformidad que la reducción de plazas de carga y descarga ha generado en diferentes colectivos, sobre todo del tejido comercial y de la restauración

Por otra parte, los nuevos carriles bici también han afectado a la ubicación de aparcamientos de vehículos y motos. Se aprecian, en algunos casos, ciertas dificultades en términos de carga y descarga, ya que la suma de un nuevo carril bici y la reubicación de aparcamientos y contenedores de basura provocan que los camiones tengan que detenerse en la calzada restante, cosa que dificulta el tráfico vehicular.

Muchas de las intervenciones implementadas obligan a replantear la ubicación de los contenedores de residuos, hecho que ha comportado quejas de la ciudadanía. En algunos casos, solo ha supuesto su traslado a un lugar próximo sin que ello afectara las condiciones para el desarrollo de las actividades habituales. No obstante, existen otros casos más desfavorables en cuanto a su ubicación, como es el caso de algunos carriles bici, donde

para tirar la basura hay que posicionarse casi en el propio carril bici, dado el pequeño espacio dispuesto para la actividad, lo que podría poner en riesgo tanto a las personas peatonas como a los ciclistas. Si bien estas ubicaciones son correctas en relación con la logística de la retirada de los residuos, tendrían que disponerse de forma diferente para evitar estos conflictos.

Por otra parte, hay que preguntarse por la gestión del mantenimiento de las intervenciones temporales, especialmente en los casos de cortes laterales y ampliación de aceras que incluyen mobiliario y que no están vinculadas en escuelas o terrazas. La síndica es conocedora de que desde el Consistorio se realiza un seguimiento de las actuaciones efectuadas, pero cree que habría que poner más esfuerzo intensificando el control y evaluando *in situ* las intervenciones, para evitar situaciones que podrían considerarse desatendidas por falta de conocimiento real del contexto.

Sobre la comunicación: se observa un déficit de comunicación a varios niveles, tanto con respecto a las razones de fondo para poner en marcha la campaña de intervenciones de urbanismo táctico de emergencia, como acerca de las maneras de utilizarlas en una ciudad sometida a lógicas circulatorias diferentes a las habituales y asumidas por la población. Este déficit comunicativo ha podido incidir en el aumento de la confusión y generar, puntualmente, algunos problemas de seguridad.

Se podría decir que hay una comunicación muy visual y de alto impacto en el mismo lugar de intervención, principalmente por los colores y patrones chillones que se utilizan. Sin embargo, hay que preguntarse si esta es la mejor manera de proceder, más allá de la comprensible voluntad de identificar de manera muy clara las nuevas intervenciones, especialmente cuando se ha ganado espacio para usos cívicos en detrimento de la movilidad vehicular.

El hecho de valorar las intervenciones llevadas a cabo en el espacio urbano motivadas por la emergencia sanitaria pasa por considerar en el grado justo cada una de estas decisiones y, también, las causas y condiciones que las rodean. La oportunidad de ver de qué manera el urbanismo puede afrontar con más eficacia episodios similares al actual, permite reflexionar también sobre qué lecciones se pueden aprender con el fin de diseñar una ciudad más saludable. Debe aprovecharse al más alto nivel, y en concordancia con el artículo 102 de la Carta municipal de Barcelona que indica que, con un compromiso de ciudad sostenible, el Ayuntamiento debe formular y mantener políticas dirigidas a la preservación, la restauración y la mejora del medio ambiente urbano natural y, en particular, a asegurar la buena calidad del agua y del aire, el adecuado nivel de ruido y la calidad del espacio público, y el mantenimiento y la promoción de la salud pública.

Se observa un déficit de comunicación a varios niveles, tanto con respecto a las razones de fondo para poner en marcha la campaña de intervenciones de urbanismo táctico de emergencia, como con respecto a las maneras de utilizarlas

En este sentido, es importantísimo favorecer la participación ciudadana, ya que, aunque no será vinculante para la decisión que finalmente adopte la Administración, tal como dispone el artículo 154 del Decreto legislativo 2/2003, por el cual se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, sí que puede ayudar y guiar la actuación administrativa con el fin de conseguir la mejor solución o, cuando menos, la más satisfactoria de entre todas las posibles. Tal vez, contar con una buena comunicación como pauta en las intervenciones en el espacio urbano facilitaría la garantía de este derecho fundamental.

Para concluir este apartado, se considera que las acciones tácticas se han orientado, con mayor o menor fortuna, a eliminar espacio para el vehículo privado y generar espacio para la ciudadanía. Aunque todavía de manera incipiente, los espacios ganados al coche se empiezan a entender como espacios urbanos que fomenten el ejercicio de todos los derechos de la ciudadanía, tal como se establece en el objetivo principal de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, y no solo el derecho a la movilidad. Así, los nuevos espacios urbanos deben promover actividades que acojan los derechos al aprendizaje, el ocio, la salud, la expresión artística, la producción, el intercambio, la democracia y el activismo político, entre otros, sin por eso perder de vista el necesario derecho a la movilidad (tanto de emergencia como habitual, tanto colectiva como individual, tanto pública como privada), de acuerdo con los principios de libertad de la ciudadanía y el respeto a las demás personas, tal como prevé la Ordenanza sobre los usos y los espacios públicos, que regula tanto los usos como las actividades que se llevan a cabo en las vías y los espacios destinados al uso público de titularidad municipal.

Desde este punto de vista, las intervenciones temporales realizadas como respuesta a la crisis de la COVID-19 tienen un doble rol: en primer lugar, reconquistan espacio urbano a la hegemonía del coche, y en segundo lugar, permiten experimentar nuevas relaciones humanas en el espacio público, que eventualmente pueden ser consolidadas mediante intervenciones de carácter más definitivo, como ya ha anunciado el Consistorio que tiene intención de hacer con el espacio ganado por las terrazas de los establecimientos de restauración.

En referencia a la tramitación de las solicitudes de ampliaciones de terrazas, se han recibido diferentes quejas por la falta de eficacia para conceder las referidas autorizaciones, así como para proceder a delimitar físicamente los espacios autorizados por parte de los propios servicios municipales. También en referencia a los procedimientos administrativos, se han constatado quejas de diferentes personas titulares de establecimientos dedicados a la restauración del distrito de Gràcia a las que se ha denegado las solicitudes de ampliaciones de ocupación del espacio público para instalar nuevas terrazas. La síndica ha iniciado una actuación de oficio para valorar si las resoluciones denegatorias de estas ampliaciones de las terrazas solicitadas, de acuerdo con el Decreto de Alcaldía, de 21 de mayo de 2020, por el cual se establecen medidas en materia de la reapertura de las

terrazas y la ampliación del espacio público, atienden a los principios de la buena Administración.

Más allá de la excepcionalidad, ante la posible consolidación de las nuevas intervenciones llevadas a cabo en tiempos de pandemia, habrá que estar muy atentos al riguroso cumplimiento de la normativa, en referencia a aspectos como la participación ciudadana, teniendo en cuenta el carácter preceptivo que establece el artículo 37 del Reglamento de participación ciudadana.

La capacidad del urbanismo táctico para abrir campos a una ciudadanía activa apunta a la posibilidad de incorporar la temporalidad de manera radical en el diseño, uso y gestión del espacio urbano, para que esta no se perciba como una situación excepcional sino como una condición habitual de la ciudad del siglo XXI. El modo en que la temporalidad marcará el proyecto de la ciudad en el futuro inmediato es una pregunta abierta, pero con toda seguridad, más que temporal, como provisional, el espacio urbano será temporal porque será flexible, adaptable y apropiable.

Sin embargo, las intervenciones del urbanismo táctico llevadas a cabo no encuentran en la pandemia su único motivo. La necesidad urgente de más espacio para las personas peatonas como medida preventiva para reducir los riesgos de contagio, aparece como la oportunidad para intensificar una estrategia urbana ya planteada antes de la pandemia. De hecho, en el paquete de medidas aprobado en el Plenario de urgencia el sábado 25 de abril de 2020, se habla de “garantizar un retorno progresivo a la movilidad y al disfrute de los espacios públicos de Barcelona y su área metropolitana en plena seguridad para todos los ciudadanos y ciudadanas y, al mismo tiempo, incentivando la recuperación económica y reforzando el modelo de espacio público y de movilidad urbana y metropolitana sostenible, segura y accesible y eficiente que el Gobierno municipal ya estaba desplegando antes de la pandemia”.

En este sentido, la síndica, durante este año 2020, ha recibido algunas quejas que tienen que ver con estas intervenciones que ya se estaban instaurando antes de la pandemia, como por ejemplo la queja presentada por la plataforma vecinal SOS Ronda Universitat en relación con la falta de actuación para solucionar un conflicto que hace tiempo que existe de falta de espacio en las aceras y de exceso de paradas de autobuses en la calle. O también las quejas recibidas por las molestias por los usos fuera de horario convencional de la supermanzana de Sant Antoni, que atrae a personas una vez ya cerrados los locales de ocio o restauración de la zona, y que, aunque actualmente no es el caso, es una práctica habitual que el vecindario ha puesto sobre la mesa.

Sin embargo, las intervenciones del urbanismo táctico llevadas a cabo no encuentran en la pandemia su único motivo

La rapidez con que opera el urbanismo táctico implica también tener cierta agilidad a la hora de detectar lugares de la ciudad donde hay que actuar. En este sentido, se requieren herramientas eficaces para leer la ciudad, descubrir oportunidades y hacerla más inteligible.

Por lo tanto, el proyecto urbano, como proyecto cívico, no es estrictamente espacial, sino que incorpora el tiempo como mecanismo y como horizonte para construir una ciudad más justa y saludable.

Finalmente, se quiere volver a poner énfasis en el hecho de que cualquier intervención en el ámbito público, especialmente cuando incorpora nuevas dinámicas o trata de promover nuevos pactos, está obligada a explicarse. La oportunidad de una nueva solución no exige solo su calidad o mejora (subjetiva en muchos aspectos), sino por su capacidad de no dejar un amplio sector de la población fuera de juego. En este sentido, las intervenciones llevadas a cabo deben ser mejor explicadas y sometidas a la crítica constructiva y a la participación. El paisaje urbano es un bien compartido, y la comodidad y el confort que nos provoca dependen, en alto grado, de unas rutinas y costumbres adquiridas a lo largo del tiempo y no siempre fáciles de cambiar.

De esta manera, la falta de iniciativas dirigidas a explicar el sentido de las nuevas señalizaciones, que refuercen la legitimidad de la acción municipal en un asunto tan sensible como ha sido el uso del espacio público en tiempo de pandemia, se puede decir que es uno de los elementos clave a mejorar de cara a futuras actuaciones en el marco del urbanismo táctico.

Otro aspecto importantísimo por mejorar es el tema de la accesibilidad universal. Tal como se establece en la Ley 13/2014, de accesibilidad de Cataluña, cada municipio debe tener un plan de accesibilidad que ha de incluir todos los ámbitos. En este estudio, ha quedado evidenciado que hay que incorporar nuevas medidas en el ámbito de la accesibilidad comunicativa y también en la implantación de los elementos que constituyen el urbanismo táctico, para garantizar que nadie pueda sentir discriminación o se sienta desigual por su condición, y conseguir de esta manera una ciudad más justa y equitativa.

Hay que destacar que la síndica se ha hecho eco de los objetivos de desarrollo sostenible que el Consistorio ha localizado e identificado en la ciudad, y los ha cuantificado con el fin de conseguir mejoras para los próximos años y con el horizonte 2030. Entre los objetivos relacionados con este estudio, hay que destacar: el objetivo 3.9 (ODS 3. *Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas a todas las edades*), que consiste en reducir drásticamente las muertes causadas por el exceso de contaminación, ya que se ha evidenciado que la excesiva contaminación agrava el impacto de muchas enfermedades, y principalmente las de afectación pulmonar, y los objetivos 11.2, 11.3, 11.6 y 11.7 (ODS 11. *Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*), que consiste en aumentar la ecomovilidad, fundamentada en un sistema de transporte público de máxima calidad, sostenible e inclusivo, alcanzar con consenso social un cambio de modelo urbano para disponer de un espacio público más saludable, especialmente en torno a las escuelas, cumplir los umbrales de calidad del aire recomendados por la OMS y crear un espacio público más verde, más seguro y más jugable. De aquí se originan algunas de las recomendaciones de este capítulo con la finalidad de impulsar el cumplimiento de estos objetivos, como las referentes al uso del verde como elemento de urbanismo táctico.

La promoción del derecho a la ciudad, la construcción de un entorno urbano saludable y sostenible, la garantía de todos los derechos de la ciudadanía al espacio público, y no únicamente el derecho a la movilidad, la promoción de la ciudad mixta y diversa, el fomento de la vida de barrio a través de la proximidad, el incentivo a la movilidad blanda, la priorización de los peatones, las consecuencias que todo esto tiene en el clima, la salud y la ecología, entre muchas otras cuestiones de fondo, tendrían que ser los pilares que definan las intervenciones en el espacio público de Barcelona.

Podemos asegurar que la calidad de vida en la ciudad está estrechamente ligada a derechos como son la movilidad sostenible y el urbanismo armonioso, el medio ambiente y la salud. Los diferentes derechos en la ciudad están interconectados, y es **necesario un enfoque de derechos humanos de las políticas públicas urbanas sistémico e integrado, que interrelacione los diversos derechos.**

Recomendaciones

La síndica emite una serie de recomendaciones, de acuerdo con las observaciones y valoraciones realizadas y con la condición de que puedan ser de utilidad para que el Ayuntamiento de Barcelona garantice de manera eficaz los derechos de todas las personas en la aplicación del urbanismo táctico en la ciudad:

- Fomentar una participación real y efectiva de toda la ciudadanía, y especialmente de los colectivos más afectados, con el fin de garantizar un uso del espacio público inclusivo para todos.
- Incrementar la comunicación, previamente y durante la implementación de nuevas medidas, para asegurar que la información sobre sus usos llegue a todas las personas y evitar confusiones.
- Hacer que las medidas a implementar sean sencillas de interpretar, e intentar ordenar al máximo los tipos de elementos y materiales a utilizar para facilitar su comprensión y que así fomenten el uso para el que han sido diseñadas.
- Incorporar la presencia de agentes cívicos para corregir posibles disfunciones en los usos que se den en el espacio público.
- Favorecer la seguridad de todas las personas, tanto en horario diurno como nocturno, y mejorar sensiblemente la iluminación allí donde la seguridad se vea comprometida.
- Revisar las intervenciones llevadas a cabo con el fin de garantizar la accesibilidad universal como elemento transversal de intervención en el espacio público.
- Realizar un mantenimiento constante de los elementos instalados, así como llevar a cabo un seguimiento de puntos críticos y posibles incidencias a corregir para evitar futuros accidentes.
- Valorar si los espacios públicos dan respuesta a las necesidades de las personas que los habitan y los utilizan y, si no es así, revocarlos y rediseñarlos de inmediato.

- Repensar la ciudad garantizando unos servicios públicos de proximidad que faciliten la movilidad y ayuden a reducir la presencia y el uso de vehículos en el espacio público.
- Integrar todavía más el uso del verde, como jardinerías, en las medidas de urbanismo táctico en pro de la sostenibilidad.
- Identificar los espacios verdes y las rutas para la práctica deportiva, e impulsar espacios de gimnasia dentro de los parques o áreas verdes.
- Dimensionar correctamente las zonas de carga y descarga para evitar usos indebidos.
- Establecer un nuevo plan de aparcamientos aprovechando los existentes en edificios, tanto públicos como privados, para contrarrestar la reducción de plazas en la calle.
- Realizar inspecciones de comprobación rutinarias de las nuevas autorizaciones de ocupación del espacio público para evitar posibles riesgos y molestias al vecindario.
- Dotar las actuaciones de calidad, ganando espacio para las personas peatonas y empezando por aquellos barrios que más lo necesiten (aceras estrechas, masificación...).
- Potenciar el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), como el *big data*, para el análisis inteligente y para poder extraer información útil y fiable con el objetivo de priorizar las necesidades en el espacio público.

3.2 Movilidad

a) La convivencia en la vía pública derivada de la red ciclable

El informe del año 2019 ya ponía de relieve el sentido amplio del concepto *movilidad*. En aquel momento, la síndica ya hablaba de una visión transversal de la movilidad y que habría de ser sostenible, accesible y segura. La Sindicatura seguía recibiendo quejas de peatones, en especial personas mayores, que expresaban la sensación de inseguridad al hacer uso de la vía pública. Aunque en la Sindicatura de Greuges de Barcelona se percibe que hay una tendencia a la mejora de los usos, **los conflictos de convivencia en movilidad siguen estando presentes y no afectan solo a la bicicleta, sino que tienen incidencia y repercusión entre los diferentes agentes que comparten la vía pública.**

Los conflictos de convivencia en movilidad siguen presentes y no afectan solo a la bicicleta, sino que tienen incidencia y repercusión en los diferentes agentes que comparten la vía pública

La síndica de greuges de Barcelona, en el marco de su función de velar por los derechos fundamentales y las libertades públicas en la ciudad, especialmente los recogidos en la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, entre los cuales se recoge el derecho a la circulación y a la tranquilidad, supervisa la actuación del Ayuntamiento de Barcelona, que, según la Carta, tiene el deber de establecer la ordenación de la circulación haciendo compatible el uso de las vías y plazas para peatones y ciclistas.

Por este motivo, los posibles agravios o conflictos en el ámbito de la seguridad en movilidad afectan, entre otros, la seguridad física de las personas que van caminando, de aquellas que van en bicicleta y de las personas que se desplazan en vehículos motorizados. Desde el nacimiento de la Sindicatura en el 2005, la implantación de la bicicleta como medio de transporte cada vez más utilizado ha sido una de las materias de intervención de la institución.

A lo largo de sus quince años de funcionamiento, la Sindicatura de Greuges de Barcelona, por medio de la emisión de decisiones para dar respuesta a quejas individuales o a través de actuaciones de oficio, ha emitido recomendaciones dirigidas al Ayuntamiento en su ámbito competencial, en las que **siempre ha considerado necesario hacer compatibles los usos, cada vez más crecientes, de los diferentes usuarios y usuarias de una red ciclable en expansión, con las otras personas usuarias que se desplazan por su entorno**, en el marco de los derechos de la ciudadanía. Hay que poner énfasis en las personas que, por su naturaleza, presentan una especial vulnerabilidad en relación con la movilidad (niños y niñas, personas mayores, personas con movilidad reducida), ya que la falta de percepción de seguridad, más allá de la accidentalidad, puede desincentivar la movilidad activa de las personas, sea a pie o en bicicleta.

Por este motivo, en el año 2019, la síndica de greuges consideró elaborar un **nuevo estudio de oficio sobre el ámbito de la movilidad, pero modificando su centro de interés**, ya que, si bien hasta entonces la base había sido el uso de la bicicleta (o el comportamiento ciclista, las incidencias y afectaciones, las normas de uso, los espacios o el servicio Bicing), a estas alturas **se han analizado, en términos de usos y seguridad, los conflictos en la red de itinerarios ciclables implantados en la ciudad en el momento del estudio**. Se ha incorporado un **tratamiento ecuaníme de los diferentes agentes y se ha puesto el centro de atención en las infraestructuras y las redes viales que acogen la circulación de las bicicletas** y que, por el hecho de estar compartidas o confrontadas o de ser confluentes, tienen incidencia sobre el resto de los actores (peatones, gente que va con patines, que corre, *skaters*, ciclistas, personas usuarias de vehículos de movilidad personal (VMP) e incluso el transporte público). **El objetivo ha sido conocer y evaluar el posible impacto y origen de algunos de los conflictos detectados para poner el acento en las acciones de mejora de aquello en lo que es competente el Ayuntamiento, por medio de la revisión o reconsideración de las recomendaciones ya hechas, y aportar otras nuevas.**

Al mismo tiempo, la revisión de lo que se ha tratado y recomendado desde la Sindicatura permite ver las problemáticas que se han supervisado, teniendo en cuenta el marco normativo y la evolución de la ciudad en relación con el uso de la red vial que ha ido cambiando y es bien diferente de hace quince años: se han construido más kilómetros de carriles bici y se han pacificado espacios y calles. Durante el año 2020 se ha ampliado la red de calles no incluidas en la red básica con la velocidad limitada a 30 kilómetros/hora. De las últimas ampliaciones de la red ciclable, como consecuencia de diferentes medidas ejecutadas para dar respuesta a la situación de pandemia de la COVID-19, algunas ya previstas y otras implementadas o derivadas de actuaciones de urbanismo táctico, habrá que ver su evolución o consolidación, ya que no se preveían en el momento del inicio de la actuación de oficio y del encargo de su estudio. No obstante, el análisis y la mayor parte de las conclusiones siguen siendo válidos.

En consonancia, se ha producido un incremento de personas usuarias y, por ejemplo, la discontinuidad de la red ciclista ha llevado a puntos de conflicto entre ciclistas y el resto de usuarios y usuarias, hecho que, en algunos casos, ha derivado en problemas de seguridad vial y en una percepción de inseguridad.

La síndica de greuges cerró un nuevo estudio de oficio sobre el ámbito de la movilidad que analiza la convivencia entre ciclistas, peatones y personas conductoras de vehículo motorizado

Conviene recordar que Barcelona ha asumido el compromiso de impulsar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), entre los que se encuentra la mejora de la seguridad vial, con una especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable.

Entre los objetivos establecidos por el Ayuntamiento para el 2030, y vinculados al objetivo 11 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), denominado “Ciudades y comunidades más sostenibles”, se propone:

- Diseñar el espacio público centrándose en el conjunto de peatones y garantizando la accesibilidad universal (ampliación de aceras, aceras exclusivas, ascensores y escaleras mecánicas, supresión de elementos de mobiliario urbano en calles estrechas, etc.) y con una implementación amigable para niños y personas mayores. *Ampliación de la estructura ciclable (carriles bici, aparcamientos seguros) con visión metropolitana.*
- *Promover la adopción de estas medidas con el máximo diálogo y consenso con los vecinos y comerciantes.*

▪ **Metodología**

Por un lado, como ya se ha indicado, se ha llevado a cabo un **trabajo de recopilación y análisis de las decisiones y recomendaciones efectuadas durante los quince años de la institución** vinculadas a la materia de estudio para analizar la evolución de las decisiones de la Sindicatura y su impacto en la planificación de la movilidad en la ciudad. Por otro lado, también se consideró adecuado disponer de datos empíricos y objetivos que permitieran realizar un análisis de la red de itinerarios ciclables implantada en la ciudad y detectar la naturaleza de los conflictos que se producen, así como su percepción, tanto por parte de algunas personas usuarias de la vía (principalmente peatones y conductores y conductoras), como también de las que van en bicicleta y VMP, para contrastarlo con las recomendaciones efectuadas desde la Sindicatura.

Para esta fase, se encomendó al **Mobility Institute RACC**, en calidad de entidad externa, la elaboración de un estudio sobre los conflictos de convivencia en la vía pública derivados de la implantación de la red de carriles bici en la ciudad de Barcelona, que se ha centrado en cuatro finalidades:

1. Detectar la naturaleza y la incidencia de los conflictos en la red de itinerarios ciclables.
2. Analizar los hábitos de la ciudadanía —personas usuarias (ciclistas), peatones y otras personas conductoras— en relación con la red ciclable de la ciudad.
3. Conocer la percepción de la ciudadanía en términos de seguridad y tranquilidad, respecto de los usos de la red ciclable.
4. Comparar el diseño del punto de análisis con las directrices de la propia Administración para el diseño de la infraestructura ciclable.

Aunque el estudio se centra en un análisis cualitativo de los principales conflictos detectados en la ciudad, para la elaboración de la diagnosis se ha procedido a hacer una **selección de diez puntos de la red ciclable** que se consideran representativos de los diversos tipos de vía existentes en la ciudad de Barcelona. La selección ha estado determinada por puntos donde se puede observar la interacción de las personas usuarias con los siguientes elementos:

- La situación del mobiliario urbano, como bancos para sentarse, contenedores, parques infantiles, etc.
- La situación de equipamientos, como centros médicos, escuelas, etc.
- Interacciones con los accesos al transporte público, especialmente pasos de peatones, paradas de autobús y accesos al metro.

Los puntos observados han sido los siguientes:

Punto 1: calle de Sant Antoni M. Claret, cruce con paseo de Maragall (CAP Passeig de Maragall).

Punto 2: calle de Girona, cruce con calle del Consell de Cent.

Punto 3: calle de Provença, cruce con paseo de Gràcia.

Punto 4: avenida Diagonal, cruce con paseo de Gràcia (Jardinets).

Punto 5: calle Gran de Sant Andreu entre plaza del Comerç y calle de Sant Adrià.

Punto 6: calle de Torrent de l'Olla, cruce con calle de Astúries.

Punto 7: avenida Meridiana, intercambiador de La Sagrera.

Punto 8: paseo Marítim, Hospital del Mar.

Punto 9: calle de la Marina, cruce con Gran Via de les Corts Catalanes.

Punto 10: calle de Ganduxer, cruce con ronda del General Mitre.

- **Método de análisis: observación, encuestas y estudio de documentación técnica**

En todos los casos, se han ejecutado seis horas de observación en un mismo día: tres matinales (de 8.00 a 11.00 h) y tres más por la tarde (de 17.00 a 20.00 h), cuando se considera que hay más afluencia de personas usuarias. Ha habido espacios en los que la observación ha sido estática durante las seis horas, mientras que otros se han dividido en dos puntos con el fin de observar mejor qué pasa a uno y otro lado de la vía.

Para el estudio de la síndica, se han ejecutado seis horas de observación en un mismo día (mañana y tarde) y se ha contado con la opinión de 100 ciclistas, 100 peatones y 50 personas conductoras de vehículo motorizado

Todas las observaciones se han hecho en condiciones meteorológicas normales y no en días de lluvia, cuando los hábitos de movilidad diaria pueden cambiar considerablemente. También cabe destacar que se han evitado los días con posibles cortes de vía por manifestaciones o protestas que pudieran tener un efecto notorio sobre la movilidad del espacio que observar.

Se ha procedido a observar y hacer un análisis *in situ* de los puntos escogidos para poder ver las situaciones de conflicto generadas, de las que solo se han registrado las ilegalidades o maniobras que pudieran ocasionar un conflicto directo en los espacios donde confluyen las trayectorias de bicicletas, peatones y vehículos. **Para hacer esta observación, se ha elaborado una lista de los comportamientos o infracciones más habituales de las diferentes personas usuarias de la vía, no solo de quienes van en bicicleta o en vehículo de movilidad personal, sino también de peatones y personas conductoras de vehículos motorizados, con el fin de considerar las que más se repiten.**

La muestra ha sido de 250 personas usuarias de la vía pública:

- 100 ciclistas.
- 100 peatones.
- 50 conductores/as de vehículo motorizado.

Las encuestas también incluían preguntas sobre el comportamiento y los motivos que los llevan a optar por este comportamiento.

En paralelo, se ha hecho una comparación de los puntos observados y las directrices de los manuales de diseño de la Administración, que indican qué soluciones son las más adecuadas para cada situación y qué diseños recomiendan aplicar.

La comparación permite ver si la vía ciclable analizada se ha diseñado siguiendo o no los criterios de construcción y señalización recomendados en estos manuales.

En concreto, este análisis se ha basado en los siguientes documentos:

- Manual de diseño de las vías urbanas para la movilidad sostenible, Área Metropolitana de Barcelona (AMB), 2014.
- Manual de diseño de carriles bici de Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 2016.

▪ Principales conflictos observados

Conflictos estructurales (derivados del diseño del espacio público)

Aunque los conflictos son responsabilidad última de las personas que los provocan, de las observaciones se constata que **la configuración del espacio público y la señalización contribuyen a agravar las situaciones conflictivas y de riesgo**. En este sentido, hay que indicar que en un 40 % de los puntos observados se han detectado déficits en los siguientes aspectos:

- **Mobiliario urbano y diseño del espacio público.** La disposición del mobiliario urbano como terrazas de bar, jardineras, etc., interfería en la correcta circulación de las diferentes personas usuarias de la vía.

Hay algunos puntos de la ciudad que reflejan el mal diseño de la infraestructura: carriles estrechos, paradas de bus justo sobre la acera bici, etc.

- **Mal diseño de la infraestructura.** Casos de soluciones mal diseñadas o no adecuadas al nivel de los usuarios y usuarias y sus necesidades, como carriles demasiado estrechos, paradas de autobús justo sobre la acera bici, parquímetros que no se pueden operar sobre el carril bici o aparcamientos para motocicletas no suficientes para cubrir la demanda.

- **Mantenimiento de la infraestructura y señalización.** Con independencia del tipo de vía o de si se puede considerar la más adecuada, se han constatado en varios puntos ejemplos de pintura desdibujada o en mal estado, así como señalización contradictoria o insuficiente. En este caso, se señalan como puntos relevantes las aceras bici de la Gran Vía, de Diagonal y de la Meridiana o las plataformas laterales del paseo de Gràcia.
- **Finalización abrupta del itinerario.** Aunque solo se ha detectado en un 20 % de los puntos, hay uno donde sí que se ha constatado y que se puede considerar bastante problemático (avenida Meridiana, a la altura del intercambiador de La Sagrera).

En función del tipo de vía

Desde esta perspectiva se puede constatar que un 40 % de los puntos observados corresponden a **carriles bici sobre acera**, y en estos se han contabilizado **más del 50 %** (un 55,5 %) de los problemas del ámbito del espacio público, diseño o infraestructura, y las incidencias más detectadas, por orden de mayor a menor, son las siguientes:

- **El mal diseño de la vía o su diseño en general** (por ejemplo, interferencia en el acceso al transporte público).
- **La presencia de mobiliario urbano** (por ejemplo, arbolado en macetas) o terrazas.
- **Los problemas de mantenimiento de la infraestructura o señalización.**
- **La falta de continuidad del espacio ciclable** que fuerza la coexistencia de peatones y conductores de vehículos no motorizados.



Los **carriles bici en calzada** (unidireccionales o bidireccionales) con el cruce de otros tipos de vías también representan un 40 % de las vías donde se han efectuado las observaciones, pero recogen con menor proporción los conflictos observados, que **no llegan al 45 %** (44,4 %) de los problemas observados. En este caso, los problemas, de mayor a menor gravedad, se centran en lo siguiente:

- La presencia de **mobiliario urbano** o **problemas vinculados con este**, que puede llegar a dificultar la visibilidad.
- **El diseño y mal diseño del espacio público.**
- **Problemas de mantenimiento de la infraestructura o señalización.**

Con todo, alguna especificidad propia de alguno de los puntos de observación, con independencia del tipo de vía, facilita elementos importantes de análisis. En este sentido, en el diseño de las estructuras y vías ciclables se debe poner **especial atención a la existencia de equipamientos en torno a la vía, como centros educativos, médicos u hospitalarios**, por su intensidad de uso o por el tipo de personas que acuden a ellos (niños y niñas, personas mayores, personas con problemas de movilidad).

Desde la perspectiva del colectivo que lo produce

El conflicto más repetido, que se ha observado en un 80 % de los puntos, se produce cuando los vehículos motorizados giran sin respetar el paso de las bicicletas. Esta situación comporta un riesgo de atropello para el o la ciclista, que a menudo se ve obligado a salir del carril bici para esquivar el coche que gira, o saltarse el semáforo para hacer el cruce antes y no tener que interactuar con los coches.

En segundo lugar, se han detectado otros conflictos que se repiten en un 70 % de los puntos y que se consideran una gran fuente de conflicto:

El conflicto más repetido, que se ha observado en un 80 % de los puntos, se produce cuando los vehículos motorizados giran sin respetar el paso de las bicicletas.

Por parte de ciclistas y personas usuarias de VMP

Las situaciones que originan más conflictos o que se consideran como posibles infracciones, **detectadas en un 70 % de los puntos de observación**, son las siguientes:

- No indicar maniobras con el brazo.
- Poco uso de la campanilla para avanzar o advertir.
- Exceso de velocidad.
- Circular usando móviles y auriculares.

Detectadas en menor medida, pero aproximadamente en el 50 % de los puntos observados:

- Saltarse el semáforo y pasar, esperando o no, antes del cruce.
- Circular por la acera a pesar de tener un carril o espacio de bici.
- No respetar la prioridad de peatones.

Por parte de las personas peatonas:

De las observaciones efectuadas, se desprende que los peatones ocasionan una buena parte de las situaciones de conflicto que se viven:

- **Cruzar en rojo sin mirar (hacia ambos lados) en un 70 % de los lugares observados.**
- **Cruzar fuera del paso de peatones:** en un 60 % de los puntos.
- **Saltarse el semáforo:** en el 50 % de los puntos.

- **Los ciudadanos y ciudadanas se detenían en el carril bici** en un 40 % de los espacios observados.

Por personas conductoras de vehículos motorizados

El conflicto con más incidencia, con un 80 % de los casos, ha sido producido por conductores de vehículos motorizados cuando no respetan **la prioridad de la bicicleta al efectuar el giro**.

Ocupar el carril bici para detenerse o girar (60 % de los puntos observados) e incluso circular por el carril bici (50 % de los espacios), son otras de las prácticas conflictivas ocasionadas por vehículos motorizados.

En un 30 % de los espacios observados se ha detectado lo siguiente:

- Exceso de velocidad (en zona 30 o zona 10).
- Conducir de forma temeraria detrás de una bicicleta o adelantarla.
- Detenerse en la ZAB.
- Motos aparcadas en acera que limitan la maniobra de ciclistas y peatones.

En un 20 % de los desplazamientos observados se ha detectado lo siguiente:

- Motos que circulan por el carril bici.
- Motos aparcadas que dificultan las maniobras.
- Indisciplina en las zonas de C/D o aparcamiento.

Finalmente, en un 10 % de los puntos observados se ha detectado lo siguiente:

- No respetar el paso de peatones.
- Motos que buscan aparcamiento por la acera.

Percepción de las personas usuarias

Visión de ciclistas y personas usuarias de VMP

Según la encuesta, **la percepción de las personas que van con bicicleta u otros VMP es que la ciudad es aceptablemente segura** para circular en bicicleta o VMP.

No obstante, **el 26 % de quienes lo hacen consideran que hay importantes carencias**. También se constata que tener que **compartir calzada con peatones o vehículos motorizados es lo más molesto para ellos**.

El 46 % admite circular sin luces a pesar de ser obligatorio, y los contajes han señalado la **falta de señalización con el brazo o un bajo uso de la campanilla**. Un 56 % de las personas usuarias de bicicletas y VMP encuestadas admite aparcar la bici en el mobiliario urbano y otros lugares ilegales; hay numerosos casos de velocidad excesiva y de poco respeto a la prioridad de los peatones, y circulación por fuera de la vía indicada.

La mayoría de los ciclistas admite haberse saltado semáforos.

Visión de las personas peatonas

Según la encuesta, **la principal queja de los peatones es la constante presencia de patinetes y bicicletas, pero solo un 5 % manifiesta haber tenido un susto directo**.

El 50 % de las personas peatonas encuestados reconoce invadir el carril bici o circular por este.

Visión de las personas conductoras de vehículos motorizados

La encuesta a personas conductoras ha puesto de manifiesto que **son el colectivo que más respeta las normas de circulación**.

No obstante, aunque la mayoría dice no saltarse nunca o muy pocas veces los límites de velocidad, las observaciones ponen en evidencia que, **cuando se trata de compartir calzada con bicicletas o peatones y los límites de velocidad son más bajos, los límites no se cumplen**.

Finalmente, la encuesta pone de manifiesto que **un 6 % de los conductores admite que paran sobre el carril bici para estar más cerca de la acera que desde su carril de circulación**.

Conclusiones

La revisión y la perspectiva de los quince años de actuaciones de la Sindicatura han permitido constatar que el despliegue y la promoción de la bicicleta, como medio de transporte, han supuesto ciertos problemas que se mantienen en el tiempo. La recopilación de la casuística de los años de actuación de la Sindicatura de Greuges de Barcelona pone

sobre la mesa problemas para los que el paso del tiempo no ha contribuido a su mejora, sino a la cronificación de algunos de los principales conflictos.

En relación con el diseño, la planificación y la señalización:

Las observaciones han puesto de manifiesto que la planificación, el diseño y la señalización de la infraestructura a menudo son inadecuados, de modo que **la configuración actual del espacio público y la señalización contribuyen a agravar las situaciones conflictivas y de riesgo.**

Las observaciones han puesto de manifiesto que la planificación, el diseño y la señalización de la infraestructura a menudo son inadecuados

Las observaciones efectuadas —que han permitido disponer de datos empíricos sobre los conflictos que se producen en las diferentes vías que utilizan las bicicletas en la ciudad de Barcelona— y sus causas han señalado que los problemas estructurales más destacados son los siguientes:

Mobiliario urbano y diseño del espacio público:

➔ **Interferencias en la visibilidad de ciclistas y peatones**, especialmente en las zonas de coincidencia o en las intersecciones de zonas de aparcamiento, motocicletas sobre acera junto a carriles bici, **macetas de terrazas o parterres con árboles.**

➔ Se ha constatado que **la ubicación de los carriles bici sobre acera, a menudo, obliga a los peatones a cruzarlos para acceder a paradas de autobús, pasos de peatones, uso de los parquímetros o contenedores de basura.** Se debe prever la compatibilidad de los usos y una correcta planificación para evitar situaciones como la observada en la avenida Meridiana, donde, por ejemplo, los contenedores de basura condicionan la trazabilidad del carril bici.

Mal diseño de la infraestructura:

➔ El diseño de las vías analizadas y los incumplimientos de las directrices de los manuales (elementos de seguridad, anchura mínima, etc.) en vías importantes muestran que **la movilidad ciclista no se enfoca globalmente, y se fuerza la convivencia con el resto de los modos de transporte.** El hecho de que el manual del Ayuntamiento solo se centre en aspectos técnicos refuerza esta hipótesis.

➔ Más allá del análisis de los puntos concretos y las conclusiones genéricas de mejora, como primera conclusión se ha detectado **una falta de homogeneidad entre ambos manuales.** Cabe destacar que **el manual del AMB desaconseja expresamente las aceras bici y los carriles o aceras bici de doble sentido para vías urbanas.**

Se ha detectado una falta de homogeneidad entre ambos manuales: el del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y el del Ayuntamiento de Barcelona

➡ Además, el **manual del AMB recomienda que, en puntos conflictivos, la acera bici tenga un asfalto diferenciado de la acera e incluso se sitúe en una cota más baja, y determina directrices para los puntos de fricción con transporte público.**

Es necesario recordar que en el informe “La bicicleta en Barcelona”, editado y presentado por la síndica de greuges de Barcelona en el año 2012, ya se hacía referencia a la estructura y el diseño de los carriles bici sobre acera y, en concreto, se refería al ubicado en el paseo Marítim, materia de las recientes observaciones. En aquel momento, esta vía fue objeto de la supervisión de un expediente de queja motivado por el atropello de una menor. La síndica argumentó que el trazado del carril bici sobre la acera en el **paseo Marítim** era difícilmente compatible con la circulación de bicicletas.

En respuesta a las recomendaciones dirigidas en aquel momento a los servicios municipales, se consideró que se trataba de uno de los primeros carriles bici de la ciudad y que el espacio de confluencia de las personas peatonas y de los y las ciclistas no estaba señalizado. En aquel momento, la solución tomada por el Ayuntamiento fue dar instrucciones para que se señalizara con una parrilla blanca la confluencia del carril bici con la parada del autobús. **La Sindicatura consideró que, con independencia de que se llevara a cabo la actuación de señalizar con pintura la confluencia de peatones y ciclistas era deseable que se estudiara la mejora del trazado.**



Pasados los años, como ha evidenciado el reciente estudio, este punto sigue requiriendo una redefinición, regulación o reordenación, y el problema se ha incrementado con la presencia de personas que van con patines y los nuevos vehículos de movilidad personal. **En el lugar donde se produjo el accidente siguen coincidiendo las personas que bajan del autobús (una parada con afluencia, porque es la que da acceso a la puerta del Hospital del Mar) con el trazado para bicicletas.**

Pasados los años, y a pesar de ser una ubicación que la síndica ya consideró problemática en el año 2012, el carril bici sobre la acera del paseo Marítim sigue generando quejas ciudadanas

➡ De entre los diferentes tipos de carriles bici, destacan, por los problemas detectados, los **carriles bici bidireccionales**. Si bien los diferentes manuales y documentos relativos al diseño de los carriles bici desaconsejan su implementación, son comunes en nuestra ciudad.

➡ **Gran parte de la red ciclable de Barcelona no cumple las medidas recomendables de anchura de los manuales de la Administración**, y en algunos puntos ni siquiera cumple las mínimas, y ha quedado obsoleta ante un incremento del número de personas usuarias.

Gran parte de la red ciclable de Barcelona no cumple las medidas recomendables de anchura de los manuales de la Administración, y en algunos puntos ni siquiera cumple las mínimas.

Mantenimiento de la infraestructura y señalización:

- ➔ De acuerdo con el manual del AMB, el hecho de **diferenciar el carril con una raya blanca** es la opción menos deseada para la circulación de bicicletas. Se recomienda un asfalto diferente y una cota más baja.
- ➔ **La falta de sincronización semafórica** que incorpore las necesidades de la bicicleta hace que estas sufran ambos tiempos semafóricos de peatones y vehículos.

Finalización abrupta del itinerario:

- ➔ Las **finalizaciones repentinas de este tipo de vías también son problemas que deben resolverse**. Se han observado en diferentes puntos del estudio, aparte de otras localizaciones que ya habían sido objeto de supervisión por parte de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (carril bici sobre acera en la **Gran Via / rambla de Badal / avenida del Carrilet**).

En relación con el comportamiento de las personas usuarias:

- ➔ **El conflicto más repetido es el de vehículo motorizado que no respeta la prioridad de las bicicletas al continuar su dirección cuando el vehículo motorizado se dispone a efectuar un giro**. Esta situación comporta un riesgo de atropello para el o la ciclista, que a menudo se ve obligado a salir del carril bici para esquivar al coche que gira.
- ➔ Las personas conductoras de vehículos motorizados **no han incorporado las bicicletas como un elemento habitual** de circulación.
- ➔ La falta de incorporación de las bicis al esquema de las personas peatonas se pone de manifiesto también en la **constante ocupación de carriles bici y el cruce de estos sin mirar**. Este **elemento se multiplica exponencialmente en las vías ciclables bidireccionales, y es una gran causa de conflictos**.
- ➔ **Algunas personas ciclistas no han incorporado las normas de circulación y educación vial necesaria para circular en bicicleta por la ciudad**.

Recomendaciones

En este contexto, los datos obtenidos de las observaciones y de las encuestas efectuadas permiten por primera vez a la Sindicatura disponer de datos objetivos y de

las opiniones de los diferentes agentes implicados en la movilidad en la ciudad en los espacios ciclables, hecho que da una importante perspectiva de análisis.

Esto ha permitido disponer de datos empíricos que han constatado y fundamentado muchos de los problemas detectados y puestos en conocimiento de la Administración municipal por parte de la Sindicatura de Greuges de Barcelona durante sus quince años de existencia y, en consecuencia, esta Sindicatura se dirige al Ayuntamiento de Barcelona para exponer las siguientes recomendaciones:

- Con el horizonte del compromiso de la ciudad hacia los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los planes de movilidad deben trabajar en la línea de alcanzar objetivos de sostenibilidad, cambios de hábitos modales y desarrollo de redes para la bicicleta.
- Se debe seguir ordenando la circulación y adaptando el espacio público para hacer compatible el uso de las vías para motor, peatones y ciclistas, y las nuevas formas de movilidad.
- Es necesario buscar el modo de poner la mirada en **la afectación de los diseños de carriles bici y espacios ciclables en los colectivos más vulnerables**. Deben tenerse presentes criterios de accesibilidad y de inclusión, con especial atención a las personas con déficits visuales.
- **Revisar la ordenación del mobiliario urbano, terrazas, jardineras y estacionamiento de motos para mejorar el ancho libre** de paso de ciertos corredores, y **garantizar la buena visibilidad** de los diferentes agentes que interactúan en las vías o confluyen en estas.
- Una de las recomendaciones históricas que la síndica ya viene trasladando desde el 2009, y que sigue vigente, es instar la **revisión y solución de las vías o los emplazamientos que ya han sido objeto de anteriores recomendaciones, con especial énfasis en los carriles bici sobre acera, los carriles bidireccionales y la finalización repentina de los carriles sin continuidad**.
- Deben revisarse también las **posibles afectaciones que puedan generar los cordones de servicios** trasladados a la parte central de la calzada, por la interferencia de peatones sobre los carriles bici.
- Se debe advertir al Ayuntamiento de la **necesidad del mantenimiento adecuado de las vías existentes y de la señalización**, así como de la necesidad de reforzar la señalización horizontal y vertical, con una especial referencia a pasos de peatones, carriles bidireccionales y carriles bici sobre acera.
- Es necesario mejorar la señalización destinada a los colectivos ciclistas y VMP sobre los límites de velocidad en las zonas compartidas, así como las prioridades de paso de las personas peatonas.
- Se recomienda que en el diseño y la implantación de los carriles y vías ciclables se tengan en cuenta **el entorno y los usos del espacio**, a efectos de minimizar riesgos y posibles conflictos, con especial atención a servicios sanitarios y

escolares, espacios de juegos infantiles y áreas de uso por parte de personas de edad avanzada.

- Hay que elaborar un **plan de puntos conflictivos** y establecer mecanismos participativos para encontrar soluciones.
- **Incrementar, por medio de la señalización, la seguridad de los colectivos más débiles.** Es decir, velar por las personas peatonas en la interferencia con los y las ciclistas (carriles sobre acera, pasos de peatones, acceso a servicios, etc.) y de los ciclistas sobre los vehículos motorizados (zonas de adelantamiento, protección en las zonas de giro, etc.).

En este sentido, deben señalizarse los puntos de cruce con las personas peatonas mediante marcas viales, tal como se indica en el manual de diseño del Ayuntamiento de Barcelona.

- Revisar la **adecuación de los carriles bici existentes y de los nuevos carriles** a las disposiciones de los **manuales de diseño existentes**, en especial en relación con la anchura de los carriles.
- Velar por la **unificación de criterios** de los manuales de diseño del Ayuntamiento y del AMB, **dadas las diferencias detectadas en los planteamientos de carriles e itinerarios urbanos.**
- Recomendar al Ayuntamiento que **actualice su manual de diseño incorporando criterios cualitativos y recomendaciones pensadas desde la perspectiva de la persona usuaria.**
- Revisar el cumplimiento de las condiciones establecidas en los diferentes manuales y ajustar las soluciones adaptadas a la demanda de cada colectivo de personas usuarias. En especial, es necesario incorporar la visión de la persona usuaria y adaptar el diseño, y no al revés.
- **Revisar la frecuencia y sincronización semafórica** para que dé respuesta a los diferentes modos de movilidad.
- Mejorar la continuidad de los carriles ciclables, para evitar finalizaciones abruptas, y subsidiariamente mejorar la señalización y el acceso a la acera compartida con peatones.
- **Reiterar la necesidad de impulsar campañas de comunicación y educación vial que promuevan el conocimiento** y la aplicación de la normativa para todos los agentes implicados en la movilidad, tal como la síndica lleva recomendando desde el año 2009.

b) La protección de la salud en el transporte público de la ciudad

La crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19, más allá de las graves consecuencias humanas que ha provocado en el ámbito de la salud, ha repercutido en el día a día de la **ciudadanía, que ha visto cómo se limitaban determinados derechos y libertades con el fin de reducir los contagios y garantizar el derecho a la salud**. Esta situación ha comportado consecuencias a otros niveles y también se está convirtiendo en una crisis económica y social. Algunas de las restricciones que más trascendencia y repercusión han tenido sobre el conjunto de la población han sido las **afectaciones sobre la movilidad y por extensión el transporte**. Estos hechos han puesto de relieve la importancia del ejercicio de este derecho, en **interrelación con otros derechos fundamentales, como la salud, o como vía para garantizar otros derechos, como son la educación, el trabajo, la cultura y el ocio**.

Desde la declaración del estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, por medio del Real decreto 463/2020, entre otros aspectos, se limitó la libertad de circulación de las personas, con determinadas excepciones. El artículo 14 disponía medidas a aplicar en materia de transportes, concretamente en función del régimen de las operadoras de transporte, y se establecían reducciones de la oferta del servicio, en la mayoría de los casos en un 50 %, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que la ciudadanía pudiera acceder a sus puestos de trabajo y a los servicios básicos en caso de ser necesario.

A partir de este momento, ateniéndose a criterios técnicos sobre la evolución de la pandemia, han sido múltiples las órdenes, resoluciones, anuncios y planes dictados por las diferentes autoridades, así como las comunicaciones efectuadas por las empresas operadoras del transporte público.

Durante este tiempo, en la ciudad de Barcelona se han anunciado varias medidas, tanto para mejorar la eficiencia del transporte público (adecuación e incremento de la oferta, segregación de carriles, etc.), como para incidir en la seguridad en su uso (desinfección, higiene, protección, señalización de distanciamiento y recorridos, etc.).

Hay que decir que el 8 de mayo de 2020 la síndica de greuges de Barcelona, por medio de una nota de prensa, ya pidió que la progresiva vuelta a la “nueva normalidad” se produjera con las máximas garantías sanitarias en el transporte público de la ciudad de Barcelona.

Ahora bien, la ciudadanía se ha dirigido a la síndica con el fin de expresar dudas y quejas en relación con la seguridad sanitaria en el uso del transporte público. También la opinión pública a menudo ha hecho referencia a las medidas y condiciones de uso del transporte público en tiempos de pandemia, y se ha destacado el elevado nivel de empleo en el

transporte, especialmente desde la *desescalada*, durante las horas punta y en determinadas líneas (1 y 5), hecho que, según exponen, genera una sensación de inseguridad.

El 8 de mayo de 2020 la síndica de Barcelona ya pidió que la progresiva vuelta a la “nueva normalidad” se produjera con las máximas garantías sanitarias en el transporte público de la ciudad

Teniendo en cuenta que el transporte público es el medio de transporte más utilizado, con 1.056 millones de viajes en el año 2019 en el área metropolitana de Barcelona, de los cuales TMB (autobús y metro) significó el 59,4 %, ha sido del **interés de esta síndica analizar la incidencia del estado de emergencia sanitaria en el derecho a la movilidad y las garantías para asegurar la salud del servicio de transporte público. Concretamente, en el metro y el autobús, en la condición que cualquier incidencia sobre la movilidad, y en concreto sobre el transporte público colectivo, puede comportar afectaciones sobre los derechos y las libertades de la ciudadanía.**

Por este motivo, en el año 2020 se inició una actuación de oficio (20OF00025) para analizar el impacto de la seguridad en el transporte público. A pesar de tener en cuenta que la movilidad en el transporte público colectivo en la ciudad de Barcelona es prestada por diferentes operadoras de servicio (FCC, TRAM, Cercanías RENFE y otros), se ha centrado en la operadora principal de transporte en la ciudad, que es Transportes Metropolitanos de Barcelona, S. A., en adelante TMB.

Ha sido necesaria la revisión de las principales disposiciones normativas que han incidido en la gestión de la problemática estudiada, y se ha puesto de manifiesto cómo, a pesar de un escenario de incertidumbre, se ha intentado compatibilizar o **ponderar el equilibrio entre diferentes derechos fundamentales, como el derecho a la movilidad y el derecho a la salud.**

En el año 2020 la Sindicatura inició una actuación de oficio para valorar cómo se llevaba a cabo la protección de la salud en el transporte público barcelonés

Finalmente, hay que indicar que, aunque se hable de transporte público, ha sido necesario, en el marco de una política pública, tener en cuenta los riesgos para la salud según el **principio de salud pública** previsto por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Al mismo tiempo, conscientes de los escenarios de incertidumbre que se han producido y de la constante evolución de estos, es necesario contextualizar cualquier análisis de acuerdo con el **principio de cautela o precaución**, según el cual, ante la existencia de indicios fundados de una posible afectación grave de la salud de la población, aunque hubiera incertidumbre científica sobre el carácter del riesgo, se puede determinar el cese, prohibición o limitación de la actividad. En esta línea, se ha pronunciado también el

Tribunal Constitucional (Auto de 30 de abril de 2020), cuando manifiesta que la seguridad jurídica es un principio básico del estado de derecho y que, **ante la actual situación de incertidumbre, hay que aplicar el principio de precaución que debe guiar la actuación de los poderes públicos en la gestión del riesgo sanitario.**

- **Derecho a la movilidad de la ciudadanía, en metro y autobús, durante la pandemia**

Tres días después de la declaración del estado de alarma, el 17 de marzo de 2020, la Generalitat de Catalunya dictó la Resolución SLT/747/2020, por la cual concretó la actuación de las autoridades autonómicas y locales respecto de la fijación de servicios de transporte público de su titularidad, y estableció que, fruto de las circunstancias, se podían fijar los porcentajes de reducción que se estimaran convenientes, con el fin de garantizar a los ciudadanos y ciudadanas el acceso al trabajo y la prestación de los servicios esenciales.



En consecuencia, el 2 de abril de 2020 se establecía la suspensión temporal del pago del transporte público del área de Barcelona para actividades y servicios esenciales, para ir a trabajar o para atender a personas dependientes, hasta el 9 de abril, y se informaba de que la Guardia Urbana de Barcelona y los Mossos d'Esquadra, en coordinación con el personal de vigilancia de TMB, reforzaban los controles en el metro y autobuses para garantizarlo.

Pocos días después, el 13 de abril de 2020, TMB anunciaba, mediante un comunicado, que adaptaba la oferta de metro y autobuses, y adecuaba la capacidad con la finalidad de dar un mejor servicio a las personas que debían desplazarse por motivos imprescindibles. A pesar del descenso de la demanda (por encima del 91 % en el metro, y 93 % en el bus), se tomaban medidas en la prestación del servicio para dar la máxima oferta disponible, concretamente en la red de metro se ponía en circulación el 60 % de los trenes, con picos de hasta el 75 % en las franjas y líneas de más demanda. En el caso de los autobuses, el servicio llegaría hasta el 50 % de un día laborable. Se establecía un horario especial del servicio de metro desde las 5.00 hasta las 24.00 horas, fijo para todos los días de la semana, sin distinción de los viernes, sábados y vísperas de festivo.

El Plenario Extraordinario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona del 17 de abril de 2020, con motivo del *Informe COVID-19 en Barcelona*, recogió que la reducción de la movilidad había sido una de las cuestiones clave para parar la expansión de la pandemia.

Posteriormente, el 28 de abril de 2020, por acuerdo del Consejo de Ministros, se aprobó el denominado Plan para la transición hacia una nueva normalidad (Plan), que señalaba, como finalidad, **la recuperación gradual de la vida cotidiana y la actividad económica; minimizaba el riesgo que representaba la epidemia para la salud, y establecía para su cumplimiento un proceso de desescalada, compasada y adaptable a los cambios de orientación** necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas.

Este Plan se concretó en cuatro fases —de la fase 3 a la fase 0—, y, aparte de definir la necesidad de indicadores objetivos mesurables, establecía cuatro capacidades estratégicas que había que encontrar en un nivel de desarrollo suficiente para facilitar la toma de decisiones, con el fin de permitir un progresivo incremento de la movilidad y la actividad laboral, hecho que se preveía alcanzar mediante una combinación de criterios sanitarios, económicos, sociales y de movilidad nacional e internacional

La Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo de 2020, fijó los requisitos para garantizar una nueva normalidad segura, de conformidad con el Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Teniendo en cuenta el principio de precaución y las recomendaciones establecidas por la OMS, disponía la obligatoriedad en el uso de las mascarillas para acceder al transporte público y establecía condiciones de ocupación con el fin de garantizar la máxima distancia posible.

Vigentes las condiciones sobre la ocupabilidad, según los datos públicos de TMB, el 25 de mayo de 2020 se incrementó su oferta hasta el límite de sus posibilidades. La oferta del metro fue del 92 % en la franja punta de la mañana, con una especial atención en las líneas L1 y L5, con una circulación de los trenes del 97 %. En los autobuses, aunque la media era del 70 %, se produjeron incrementos de hasta el 80 % en las líneas de altas prestaciones en las horas punta.

El 6 de junio de 2020 se dictó la Orden SND/507/2020, por la cual se modificaban varias órdenes con la finalidad de flexibilizar determinadas restricciones, como la referente a la ocupación. Por consiguiente, habiéndose levantado las restricciones sobre la ocupabilidad (la disponibilidad del 100 % de los asientos), TMB recuperó la oferta de servicio: en el metro entre el 98 % y el 100 % de los trenes habituales de los días laborables, según la franja horaria y servicio, y el 80 % de los autobuses, y el 85 % en horas punta.

La Generalitat, a finales del mes de agosto del 2020, como estrategia para reducir la movilidad, puso un especial énfasis en la flexibilidad horaria en los centros de trabajo como medida para evitar concentraciones en las horas punta (entre otros, la Resolución SLT/2114/20202, de 31 de agosto, por la cual se prorrogan medidas que afectan a varios municipios de Barcelona y entorno y Baix Llobregat).

Con posterioridad, y atendiendo los indicadores sobre la evolución de la pandemia en el territorio de Cataluña, mediante la Resolución SLT/2546/20202, de 15 de octubre, se establece que el transporte público debe mantener su oferta al 100 % aunque se produzca una disminución de la demanda.

Finalmente, en octubre del 2020, ante la incidencia de la COVID-19, se decretó, mediante el Real decreto 926/2020, de 25 de octubre, el nuevo estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la COVID-19. A partir de este momento, las diferentes resoluciones emitidas, en relación con el transporte público, no han previsto significaciones destacables.

En la práctica, la restricción de la movilidad ha tenido un fuerte impacto, ya que se ha producido un drástico descenso de personas usuarias a partir del mes de abril del 2020 respecto del año anterior. Incluso, posteriormente, durante la denominada “nueva normalidad” o reanudación, a pesar del aumento, no se han alcanzado las cifras del 2019. Se pasó de unos momentos iniciales de confinamiento de la población (en los que se recomendaba explícitamente no hacer uso del transporte público, que redujo la oferta al 50 % para seguir dando cobertura a los trabajadores y trabajadoras de servicios básicos esenciales) en graduales ampliaciones de un servicio restringido. Todo este proceso llegó a una reanudación progresiva de la actividad en el mes de junio, que tenía que comportar un incremento en el uso y un cambio sustancial a partir de aquella fecha, con la finalización del estado de alarma y la mejora de los indicadores sanitarios.

Aunque las autoridades sanitarias han recomendado a la ciudadanía una menor movilidad, no se puede olvidar que el transporte público es el modo de transporte habitual de buena parte de la población, y en muchos casos, la única alternativa posible, **por lo cual, a pesar de la complejidad de la situación, TMB ha hecho un esfuerzo por mantener la operativa del servicio de transporte durante la pandemia y garantizar el derecho a la movilidad, y es uno de los compromisos establecidos en la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad (CEDHC).**

A pesar de la disminución del número de personas usuarias del transporte público, nadie es ajeno a las situaciones de aglomeración y falta de distancia entre el pasaje que se dan en determinadas líneas de metro en horas punta. Por lo tanto, la situación ha evidenciado que, de cara a un futuro, si se quiere que se convierta este en el medio central de transporte, **no puede llegar a alcanzar los niveles de uso que algunas líneas y horas tenían antes de la pandemia**. Desde el reto que está suponiendo la experiencia actual, y en previsión de nuevas olas u otros escenarios de futuro, y teniendo en cuenta lo que se ordena desde las directrices europeas y la pretensión de que el transporte público se convierta en el eje vertebrador de nuevos modos de movilidad sostenible en la ciudad, **hay que incorporar mejoras o modificaciones del servicio de transporte público, con el fin de poder volverse más eficiente, seguro, saludable y equitativo**.

A pesar de la disminución del número de personas usuarias del transporte público, nadie es ajeno a las situaciones de aglomeración y falta de distancia que se dan en determinadas líneas de metro y autobús en horas punta

La Sindicatura de Greuges de Barcelona, valorando que el **momento actual lleva a rediseñar nuevos modelos, considera que haría falta aumentar los esfuerzos encaminados a mejorar y dotar de más frecuencia el transporte público, especialmente el metro y algunas líneas de autobús, a las horas punta, porque este servicio, ya antes de la pandemia, se ha prestado con niveles de sobreocupación, en líneas y horas concretas**.

- **Protección de la salud en el transporte público de la ciudad**

Aunque no se pretende hacer valoraciones científicas sobre el riesgo en el transporte público, es preocupación de la Sindicatura la percepción de inseguridad que la ciudadanía puede tener sobre este, hasta el punto de desincentivarse su uso.

Del análisis cronológico de la normativa y las restricciones adoptadas, se desprende que la **regulación sobre el transporte público ha tenido un tratamiento diferenciado, en relación con muchas otras medidas y restricciones. Este hecho puede haber generado cierta confusión a la ciudadanía**. A modo de ejemplo, el uso obligatorio de mascarillas se impone en el transporte público el 3 mayo de 2020, antes de la obligación del uso generalizado, el 19 de mayo. Aunque desde un primer momento se habla de la necesidad de aplicar medidas como la denominada *distancia social*, que se regula el 3 de mayo mediante una ocupación del 50 % de las plazas para sentarse, el 6 de junio se deja sin efecto esta medida.

Desde TMB se ha informado sobre mecanismos de limpieza, desinfección con técnicas como el ozono para los autobuses, las certificaciones de calidad en la aplicación de procedimientos y protocolos de limpieza, así como la voluntad de incorporar nuevos métodos más avanzados y eficaces, si es necesario. La ventilación, que ha destacado como una de las acciones más eficaces para combatir el coronavirus, ha sido motivo de un gran esfuerzo para su mejora. Se indica que cada 2,5 minutos se renueva el ambiente en el metro y también en el bus con la apertura de puertas y ventanillas.



Si bien es cierto que desde TMB se han llevado a cabo varias comunicaciones sobre las medidas adoptadas, la ciudadanía no ha percibido una unidad de criterios por parte de todos los operadores de transporte público en la ciudad. En los momentos de más incertidumbre, se echó de menos **una actuación más coordinada de todas las empresas operadoras, y era necesario que comunicaran de manera clara, sencilla, positiva y comprensible las medidas que se estaban tomando para minimizar los riesgos.**

De la revisión de la normativa de referencia se desprende que, mayoritariamente, las medidas que se han adoptado en relación con la protección de la salud de la ciudadanía se han regido de acuerdo con los principios enunciados por la OMS el 16 de abril de 2020, que inspiraron el Plan para la transición hacia una nueva normalidad, y se ha mantenido como referencia la protección de la salud pública con la recuperación gradual de la vida cotidiana y la actividad económica.

Si bien es cierto que desde TMB se han llevado a cabo varias comunicaciones sobre las medidas adoptadas, la ciudadanía no ha

percibido una unidad de criterios por parte de todos los operadores de transporte público en la ciudad

En este sentido, las primeras líneas de actuación fueron definidas con el lema “**Distancia, manos, mascarilla**”. Posteriormente se ha añadido **la ventilación** como elemento importante y últimamente se han hecho recomendaciones relativas a no hablar en el transporte público con el fin de reducir el riesgo de contagios. Por este motivo, más allá de las regulaciones, se ha considerado importante centrar las valoraciones y consideraciones en aquellos aspectos vinculados a la protección de la salud, vistos estos elementos:

DISTANCIA. La Resolución de la Generalitat SLT/737/2020, de 13 de marzo, establecía la necesidad de favorecer la **distancia no inferior a un metro** entre las personas ocupantes, y preveía la posibilidad de **regular los accesos** si no disminuía la demanda hasta un tercio de la capacidad, si se consideraba adecuado. Los datos facilitados por TMB muestran una disminución considerable del número de personas usuarias durante este periodo: un descenso del 94 % en el metro y del 96 % en el bus (en los peores momentos).

El 28 de abril de 2020, como se ha mencionado anteriormente, se aprobó el denominado **Plan para la transición hacia una nueva normalidad** (Plan), para la recuperación gradual de la vida cotidiana y la actividad económica. Fue a partir del mes de junio, cuando la actividad se reanudó, que incrementó el número de personas usuarias respecto de los meses anteriores, hecho que implicaba ciertas contradicciones, como explícitamente se reconoce en el Plan para la transición hacia una nueva normalidad, “**la capacidad de uso del transporte público de forma masiva entra en colisión con la necesidad de mantener las distancias de seguridad que las normas preveían**”.

Posteriormente, la Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo de 2020, por la cual se dictan las instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los diferentes medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una nueva normalidad, respecto del transporte público colectivo, siempre que hubiera plataformas donde las personas viajaran de pie, daba indicaciones más genéricas respecto de la distancia y hablaba de “máxima distancia posible”. Si bien no era tajante, se establecía una referencia sobre ocupación de las plazas de asiento del 50 % de las plazas disponibles y de dos personas por cada metro cuadrado en la zona habilitada para viajar de pie.

El 6 de junio de 2020, en la desescalada, mediante la Orden SND/507/2020, se dejó sin efecto la medida específica sobre la ocupabilidad del transporte público y, ciertamente, no se ha vuelto a regular ninguna otra limitación específica en este sentido. Tal como preveía el Plan, se toman **medidas de “gestión de demanda” orientadas al hecho de que menos personas usuarias utilicen el transporte público en horas de máxima afluencia**.

TMB, con el objetivo de facilitar la planificación del viaje y evitar aglomeraciones, implementó el 25 de mayo de 2020 una aplicación que, según se explicita en su página web, facilita **información en tiempo real** de los niveles de empleo en el metro y bus. Se explica que muestra indicadores de la ocupación media estimada de cada línea, sentido y franja horaria, a partir de los datos recogidos los últimos días. Añade que la finalidad es que las personas usuarias puedan saber con antelación el espacio potencialmente disponible en cada itinerario y puedan tomar decisiones sobre los mejores horarios y recorridos de los desplazamientos que tengan que realizar. La síndica reconoce el esfuerzo que supone la implementación de una medida técnica de forma proactiva y temprana, pero también hay que decir que **se basa en una estimación aproximada**, no en tiempo real. Con datos históricos es difícil para las personas usuarias tomar decisiones como, por ejemplo, en relación con las posibles aglomeraciones en los andenes o esperar un nuevo transporte que pueda ir más vacío.

Por otra parte, se ha procedido a la señalización relativa a ordenar de manera paciente los pasos de entrada, salida de estaciones, escaleras mecánicas, instalaciones (como los ascensores), etc. **La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha comprendido que en determinados puntos hay margen de mejora, sobre todo en los accesos a los vestíbulos y a la red (frente a máquinas validadoras). También se ha echado de menos información en el interior de los andenes o en a las escaleras.**

Teniendo en cuenta que en algunas estaciones de metro se informa directamente sobre la ocupación mediante los paneles informativos ubicados en los vestíbulos y andenes, **se entiende que sería óptimo que esta medida se aplicara a la totalidad de las estaciones, y si puede ser en el mismo punto de acceso de la estación y antes de la validación del título de transporte, hecho que permitiría a la ciudadanía valorar la idoneidad o no de entrar**, y que una medida similar pudiera establecerse en las paradas de autobús.

MANOS. Con el fin de evitar el contacto físico, cuando la tecnología lo permite, se ha activado la apertura automática de puertas. Asimismo, se ha reforzado la higiene y desinfección de todos los elementos, especialmente los susceptibles de ser tocados con las manos. En la red de buses se ha puesto en marcha una **aplicación móvil para adquirir el billete sencillo**. A pesar de reconocer la medida por los esfuerzos que supone, según la Sindicatura de Greuges de Barcelona, este hecho **pone nuevamente en evidencia la necesidad de activar la tan esperada T-mobilitat**.

En el mes de mayo se estableció la obligatoriedad de tener gel hidroalcohólico en la mayoría de las actividades y servicios, pero no era obligatorio para los operadores de transporte público, hecho que generaba ciertas contradicciones. No fue hasta el 15 de octubre de 2020 cuando se estableció normativamente el hecho de disponer de dispensadores siempre que las estaciones estuvieran en espacios cerrados. Según la información publicada por TMB el 6 de noviembre, no es hasta esa semana que se

“completó” la **instalación de dispensadores de gel hidroalcohólico** en todas las estaciones de las líneas convencionales, y quedaba pendiente la instalación en las líneas automáticas y en los intercambiadores.

No fue hasta el 15 de octubre de 2020 cuando se estableció normativamente el hecho de disponer de dispensadores siempre que las estaciones estuvieran en espacios cerrados

Si bien lavarse las manos es una recomendación presente en los diferentes medios y canales informativos de los que dispone TMB, sorprende que, teniendo en cuenta que para la compra de billetes es inevitable el uso generalizado de las máquinas, y con la finalidad de reforzar la percepción de seguridad de las personas usuarias sobre el uso de transporte público, no se haya tomado de forma proactiva una medida que, por otro lado, está plenamente adoptada por el resto de sectores. Así, en el caso de reforzarse, según las personas expertas, sería adecuado **ampliar su instalación en vagones, andenes y vehículos**. Finalmente, con el fin de **garantizar el acceso y uso de los dispensadores a colectivos con movilidad reducida**, sería adecuado disponer de dispensadores de doble sistema (pedal/manual), con una medida accesible para personas que se desplazan con silla de ruedas.

MASCARILLA. A pesar de la incertidumbre científica del momento, de acuerdo con el principio de cautela, el 3 de mayo de 2020, mediante la Orden TMA/384/2020, se dictan las instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los diferentes medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una nueva normalidad segura, de conformidad con el *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. Desde entonces, **ha sido obligatorio el uso de mascarilla para acceder al transporte público**.

Si bien la distribución de mascarillas evidentemente no es una función propia de las operadoras de transporte, hay mascarillas en las máquinas de venta automáticas de algunas estaciones, aunque parece que no es una práctica muy extendida. Hay que decir que estas máquinas normalmente están distribuidas en los andenes de las estaciones y, por lo tanto, se requiere el acceso a estas para poder comprar la mascarilla. En caso de potenciar esta acción de venta, que tenía más sentido en un primer momento, cuando el uso no era obligatorio en la vía pública, quizás sería recomendable que se posibilitara su adquisición antes del acceso al interior de la red.

En este sentido, hay que señalar que, en cuanto a establecer medidas para prevenir el riesgo de contagio, nuevas informaciones científicas ponen encima de la mesa el papel de los aerosoles como factor para tener en cuenta, además de la mascarilla. Hacer un uso correcto de la mascarilla se convierte en uno de los elementos más importantes de protección hacia el contagio y más en lugares cerrados donde quizás no se puede mantener la correcta distancia de seguridad.

Hay que reconocer la tarea de concienciación social mediante el recordatorio de la obligatoriedad de llevar mascarilla y de llevarla bien puesta que se ha hecho desde TMB, por diferentes vías y canales (vídeos, carteles, megafonía...).

En cuanto a competencias, tipificación y valoración, la aplicación de medidas sancionadoras para velar por su cumplimiento resulta compleja. TMB ha centrado su tarea en la información de las buenas prácticas, trabajo con el que hay que continuar.

Para garantizar el buen uso del transporte público, en los autobuses se ha reforzado la seguridad mediante el control de cámaras y vigilantes a bordo, de manera selectiva en algunas líneas.

Según TMB, todo el personal opta por informar a las personas usuarias que no actúan correctamente, y se las invita a abandonar las instalaciones o bien se avisa los cuerpos de seguridad.

▪ La atención a la ciudadanía

La emergencia sanitaria ha tenido incidencia en la atención a los pasajeros y pasajeras, ya que **las oficinas de atención a las personas usuarias estuvieron cerradas entre el 14 de marzo y el 6 de julio de 2020**, cuando otras actividades y servicios de atención ya habían reanudado su actividad.

Hay que tener en cuenta que, más allá de la actividad ordinaria, coincidió con la reactivación de muchos títulos de transporte (que no siempre se efectuaba de forma automatizada, y era necesaria la intervención de una persona de atención), así como con la tramitación de determinados títulos de transporte, como la T-usual bonificada para personas en situación de paro.

Actualmente, el servicio requiere cita previa, a excepción de los casos de tramitación de dicha T-usual bonificada para personas en situación de paro, que, una vez activado el perfil bonificado de persona en situación de desempleo, podrá ser adquirida a través de TMB Tickets y TMB App. También se pueden intercambiar títulos de transporte estropeados, gestión que también pueden efectuar los agentes de atención de cualquier estación de metro. **Potenciar la tramitación electrónica o el uso de una aplicación para adquirir billetes** supone un esfuerzo a muchos niveles, **pero también hay que tener presente el impacto de la brecha digital**. En este sentido, hay que decir que la atención de la nueva modalidad de adquisición de billetes sencillos mediante una aplicación puede dejar fuera a colectivos con dificultades en el uso de medios telemáticos.

La emergencia sanitaria ha tenido incidencia en la atención a los pasajeros y pasajeras, ya que las oficinas que la prestan estuvieron cerradas entre el 14 de marzo y el 6 de julio de 2020

▪ **El personal de TMB**

Si bien se han listado diferentes actuaciones relativas a su protección, no se han aportado protocolos específicos ni de actuación en caso de incumplimiento de personas usuarias o criterios de actuación. Se informa de la obligatoriedad del uso de la mascarilla por parte de los conductores y conductoras de autobús, pero sin concretar la temporalidad. También hay que señalar que, a partir del 15 de setiembre de 2020, cuando se vuelve a acceder a los autobuses por la puerta delantera, se pone fin a una situación de temporalidad alargada en el tiempo (plástico que separaba a la persona conductora de los viajeros y viajeras) con la instalación de una pantalla protectora.

Recomendaciones

- Considerar alternativas u opciones para facilitar la descongestión del transporte público, en especial sobre las líneas y horarios con más saturación.
- Trabajar para la coordinación de las diferentes administraciones públicas y de los diferentes operadores de transporte público con el fin de reforzar la confianza en el uso del transporte público.
- Reforzar la señalización de las distancias de seguridad en los diferentes espacios vinculados a los medios de transporte.
- Incrementar la presencia de personal en los accesos y medios de transporte para velar por el correcto uso del transporte público y regular los flujos del pasaje.
- Continuar las campañas de difusión de medidas para la implementación del teletrabajo y otros usos para flexibilizar las franjas horarias de uso del transporte público.
- Trabajar para que a las estaciones de metro —si es posible en el punto de acceso y antes de la validación—, los andenes y paradas de autobús, dispongan de paneles informativos sobre la ocupación, hecho que permitiría a la ciudadanía valorar la idoneidad de entrar o no o considerar otras alternativas.
- Mejorar la eficiencia y la efectividad de la aplicación sobre la ocupación del transporte público a fin de que facilite datos reales que permitan a las personas pasajeras la planificación de sus desplazamientos.
- Insistir en la implantación de la T-mobilitat como medio de validación seguro.
- Continuar las campañas informativas con el fin de reforzar el necesario cumplimiento de las medidas de protección, en especial, la limpieza de manos y el uso correcto de la mascarilla.

- Completar la instalación de dispensadores de gel hidroalcohólico en toda la red de transporte de TMB, incluidas las paradas de autobús, con mecanismos que permitan ser utilizados por todo el mundo, y que estén situados de manera que se incentive su uso.
- Velar por que las nuevas formas de atención en línea no dejen fuera del alcance de la atención a las personas sin acceso o sin conocimientos de uso de las redes o de medios tecnológicos.
- Establecer medidas con el fin de garantizar la seguridad sanitaria en el uso del transporte público a personas que pertenezcan a colectivos de riesgo como, por ejemplo, personas mayores, para las cuales el transporte público puede ser la única opción.

c) La afectación de la COVID-19 sobre los títulos de transporte

En el año 2020 se inició un nuevo esquema del sistema tarifario integrado, aprobado por el Consejo de Administración de la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM) el 12 de diciembre de 2019. Las diferentes administraciones implicadas en el consorcio del ATM (Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Barcelona y Área Metropolitana de Barcelona, entre otros), anunciaban el acuerdo para la reducción de los precios de los billetes de uso frecuente, para potenciar el uso intensivo del transporte público mediante rebajas en el precio de las tarifas de algunos títulos como la T-Jove (que para la zona 1 reducía su coste de 105 euros a 80 euros) y la puesta en funcionamiento de la nueva T-usual, que pasaba a ser la tarjeta de uso habitual de referencia (abono personal de viajes ilimitados durante un mes y un coste de 40 euros) inferior a las tarifas del 2019 de más uso (T-mes y T-50/30). Por otra parte, se preveía el incremento de un 10 % de aportación de las personas usuarias esporádicas o visitantes que utilizaban la T-10, que encontraría su equivalencia en la T-casual, título unipersonal de 10 viajes que no requiere acreditación. Un conjunto de quejas de la ciudadanía originó que se estableciera la T-familiar, tarjeta multipersonal para hacer 8 viajes en 30 días.

La entrada en aplicación de los nuevos títulos supuso una disminución del coste del transporte público para aquellas personas que efectuaran un mínimo de 9 viajes semanales, a partir del día 1 de enero de 2020, a excepción de la T-familiar, que debería esperar al día 1 de marzo. Se preveía que estos nuevos títulos facilitarían el uso del transporte y el incremento del número de personas usuarias, coincidiendo con el inicio de la entrada en aplicación de la zona de bajas emisiones.

El informe del año 2019 de la Sindicatura de Greuges de Barcelona hizo referencia al anuncio de los nuevos títulos e indicaba que habría que ver el impacto de aquellas medidas en el uso del transporte público y su repercusión económica sobre la ciudadanía, que en principio se apuntaba que debería ser positiva. La irrupción de la pandemia de la COVID-19,

en el mes de marzo del 2020, ha cambiado todas las previsiones de usos y ha dificultado establecer comparativas.

Tal como se expone más detalladamente en el apartado relativo a la seguridad en el transporte público, el confinamiento domiciliario y las posteriores restricciones y afectaciones de la movilidad de la población, derivadas de los estados de alarma establecidos por el Gobierno central los meses de marzo y octubre del 2020, han afectado directamente a la disminución del uso del transporte público. Sea por motivo de las restricciones impuestas por las autoridades o por voluntad propia, las personas pasajeras vieron cómo les caducaban los abonos de los títulos de transporte sin poder usarlos.

Aunque desde un primer momento el ATM informaba de que se estudiaban mecanismos de compensación, no fue hasta el 30 de junio de 2020 que se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el anuncio de las compensaciones previstas de los títulos integrados caducados durante el periodo de vigencia del primer estado de alarma (RD 463/2020, de 14 de marzo, y las prórrogas sucesivas). Se establecía que afectaba a los títulos mensuales siguientes: T-usual (y varias gamas); títulos trimestrales: T-Jove (y diferentes tipos); T-trimestre (adquirido en el año 2019), y T-70/90 FM/FN, y su gestión se diferenciaba en función de no haber efectuado ninguna validación antes o después del día 13 de marzo de 2020 y hasta la fecha de caducidad del título.

Posteriormente, con motivo de la declaración del segundo y vigente estado de alarma, el 25 de octubre de 2020 (RD 926/2020), se establecían nuevas medidas que afectaban de nuevo a la movilidad, de manera directa o indirecta. El ATM anunció la apertura de un nuevo periodo de compensaciones de títulos dirigida a las personas titulares de la T-jove, consecuencia de las restricciones a la presencialidad de los estudios universitarios.

Desde el mes de agosto del 2020, diferentes ciudadanos y ciudadanas se han dirigido a la Sindicatura para exponer su disconformidad con los criterios y condiciones establecidos para las compensaciones de los títulos de transporte integrado (por ejemplo, compensaciones con títulos de las mismas características que los caducados, sin tener en cuenta los cambios de las circunstancias personales —residencia, laborales, educativas...— que no hacían viable el uso de las compensaciones recibidas), dificultades de gestión (activación de los títulos, atención de las incidencias, etc.).

Desde el mes de agosto del 2020, la ciudadanía se ha dirigido a la Sindicatura para exponer su disconformidad con los criterios y condiciones establecidos para las compensaciones de los títulos de transporte integrado

Posteriormente, la segunda fase de compensaciones de títulos por la COVID-19, dirigidas a las personas titulares de la T-Jove para estudiantes universitarios, ha motivado la presentación de quejas por personas que también han visto afectada su movilidad por

circunstancias no deseadas y acreditadas (por ejemplo, la aplicación de ERTE al personal de los centros comerciales que tuvieron que cerrar) y que, de un día para otro, no tenían motivo para hacer uso de su título de transporte. Hay que tener en cuenta el importe de los abonos si afecta a más de una zona tarifaria.

El tratamiento de las quejas se ha centralizado en un único expediente, donde se han acumulado las diferentes casuísticas, con el fin de facilitar una visión global, más allá del caso por caso. El mes de setiembre del 2020, la Sindicatura dirigió al ATM una petición de información que ha sido objeto de ampliación en el mes de diciembre a raíz de las últimas condiciones establecidas de compensaciones. El estudio de estas quejas queda pendiente de efectuar dado que se está a la espera de la respuesta de las informaciones solicitadas.

Una primera consideración, sin disponer de más datos, da a entender que desde el ATM se ha hecho un esfuerzo para dar respuesta a una situación del todo imprevista, que ha requerido la supervisión caso por caso, y redefinir servicios. Últimas informaciones indican que se ha efectuado la compensación de cerca de 200.000 títulos de transporte afectados por el primer estado de alarma y la recepción de más de 11.000 solicitudes de estudiantes universitarios que han pedido la compensación.

Ahora bien, quizás la tan esperada T-mobilitat, que ha vuelto a ver afectada su implantación en el año 2020 como consecuencia de la pandemia, habría podido facilitar la gestión y compensación de los títulos de transporte, así como dar respuesta a problemáticas largamente reiteradas en relación con los canjes de los abonos de uso personal; por lo cual, un año más, se vuelve a poner sobre la mesa la necesidad de su implantación, añadida al hecho de las ventajas que pueda significar la utilización de un sistema sin contacto en tiempo de pandemia.

d) Las restricciones de la zona de bajas emisiones

La contaminación atmosférica es un problema grave para la salud en las ciudades europeas, como es el caso de Barcelona. Por lo tanto, en el ámbito europeo existe la preocupación y el compromiso por mejorar la calidad del aire en las ciudades, ya que **el derecho de las personas a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud es incuestionable**.

En el año 2019, teniendo en cuenta los estudios técnicos sobre contaminación atmosférica en la ciudad, se valoró la necesidad de implementar restricciones de forma permanente, más allá de episodios puntuales. En consecuencia, en la sesión extraordinaria del día 9 de octubre de 2019 se aprobó inicialmente **la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de**

preservar y mejorar la calidad del aire. Posteriormente, se abrió un periodo de información pública para la presentación de alegaciones.

En la misma fecha se publicaba en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el anuncio del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante AMB) sobre información pública de modificación del Reglamento del registro metropolitano de vehículos extranjeros y otros vehículos autorizados en las zonas de bajas emisiones, que anexaba el Reglamento del registro.

En fecha 19 de diciembre de 2019, finalizado el periodo de audiencia pública y contestadas las alegaciones formuladas, el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona aprobó definitivamente la ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar la calidad del aire. La ordenanza fue aprobada sin ningún voto en contra, con los votos a favor de los partidos gobernantes (BComú y PSC), de JuntsxCat y ERC, después de acordar varias alegaciones (como la moratoria de un año para las personas que necesitaran el vehículo para trabajar con ingresos inferiores a los 8.000 euros) y la abstención del resto de partidos.

La medida entró en vigor el día 1 de enero de 2020, al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (BOPB), el 31 de diciembre de 2019. Asimismo, la **Ordenanza preveía una moratoria de un año para determinados vehículos** en función de la tipología, el uso o la situación personal o económica de la persona titular. Se establecieron exenciones (vehículos destinados al transporte de personas con movilidad reducida o con enfermedades que les condicionan el uso del transporte público, vehículos de servicios de emergencia y esenciales); casos de excepcionalidad (para vehículos que prestan servicios singulares), y la posibilidad de que la persona titular del vehículo pudiera obtener diez autorizaciones diarias cada año para acceder y circular por la parte de la ZBE del ámbito Rondas de Barcelona, incluida dentro del término municipal de Barcelona, definida en la misma ordenanza. Ahora bien, era necesario que todos estos vehículos se inscribieran en el Registro metropolitano de vehículos extranjeros y de otros vehículos autorizados en las zonas de bajas emisiones.

El régimen sancionador requirió el consenso de los diferentes municipios afectados por la aplicación de la nueva normativa, y con la actuación coordinada desde el Área Metropolitana de Barcelona, se **determinó que la actividad sancionadora comenzaría el día 1 de abril de 2020.**

Supuesto lo anterior, en el mes de marzo de 2020 la pandemia de COVID-19 irrumpió en el día a día de la ciudad, y afectó al normal funcionamiento de los servicios públicos y también a la implementación de las medidas derivadas de la ZBE. Consiguientemente, por medio de un bando de fecha **18 de marzo de 2020 se suspendió la aplicación del régimen sancionador**, previsto en la Ordenanza del 20 de diciembre de 2019 y que debía iniciarse el día 1 de abril de 2020, y se estableció que se mantendría durante la vigencia del estado de alarma declarado por el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, o de sus prórrogas o modificaciones.

El 22 de julio de 2020, mediante un bando se anunció que **la actividad sancionadora se iniciaría el 15 de setiembre de 2020** y se incrementaban los ingresos máximos requeridos

para acogerse a la moratoria prevista para vehículos profesionales, a la vez que se procedió a la revisión de las moratorias establecidas.

Finalmente, mediante un bando de **17 de noviembre de 2020**, publicado por el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* de 21 de noviembre de 2020, **en vista de la situación excepcional provocada por la COVID-19, se ampliaba para determinadas categorías de vehículos el plazo a partir del cual produciría efectos la ordenanza** relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire.

Hay que decir que, durante todo este periodo, la implementación de la ZBE no ha estado exenta de controversia y ha sido objeto de recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC). Durante el mes de julio de 2020, este órgano hizo público el pronunciamiento de la Sala Quinta sobre la aplicación de medidas cautelares para suspender la zona de bajas emisiones (ZBE), que habían requerido varias entidades mientras no se dictara una resolución sobre el recurso interpuesto contra la ordenanza. Según varias fuentes, el 30 de julio de 2020 informaban de que el TSJC se había pronunciado en contra de la adopción de medidas cautelares, ya que, aun reconociendo que estas pueden causar daños significativos a algunos sectores, suspender la aplicación de la normativa compromete tanto el derecho a la salud como el derecho al medio ambiente, y a la vez consolida una situación de calidad del aire contraria a la normativa medioambiental europea. Se señala que **según el TSJC, “cada vez son más frecuentes las situaciones de riesgo por contaminación en Barcelona, que afectan al derecho a la salud” y en las que “prevalece el interés general que exige la protección de la salud y el medio ambiente, objetivos de la ZBE, sobre el interés particular. También consolida una situación de calidad del aire contraria a la normativa medioambiental europea”**. Se añadía que el Tribunal recordaba que la Comisión Europea ha llevado a España ante el Tribunal de Justicia de la UE por los incumplimientos de los niveles máximos de contaminación por ciudades como Barcelona, y hace referencia a las directivas europeas en la materia. De hecho, incluso apunta que el interés público “exige la inmediata aplicación de la norma para evitar el impacto en la salud de la contaminación del aire”.

▪ Naturaleza de las quejas

Desde el 2017 y hasta el 2020 se han recibido 254 quejas. En el año 2019, especialmente en el último trimestre, y a lo largo del año 2020, coincidiendo con el inicio de la campaña informativa, la aprobación definitiva de la ordenanza y la inminencia de su aplicación (a partir del 1 de enero de 2020), la Sindicatura ha recibido un total de **326 quejas** (150 en el último trimestre del 2019 y 176 durante el año 2020, con una especial incidencia los primeros días del año). Con posterioridad, durante el año 2020, se han seguido recibiendo quejas, en menor número, por la afectación sobre determinados colectivos y a finales de año, relacionadas con el procedimiento sancionador.

En esencia, las quejas se centran en las diferentes preocupaciones por las consecuencias que la aplicación de las medidas les representa, así como cuestiones relativas al método o criterios adoptados y la falta de alternativas técnicas.

En primer lugar, previo a los aspectos más concretos sobre el objeto, debe señalarse que **un 22 % de las quejas fueron presentadas por personas residentes fuera del municipio de Barcelona** que observan con preocupación cómo se verán afectados o dificultados aquellos desplazamientos que realizan con su vehículo por varios motivos (laborales, estudios, médicos, atención de familiares o acompañamientos a personas mayores para hacer gestiones, regímenes de custodia compartida de hijos e hijas...). Este hecho pone de relieve que la afectación de la ZBE va más allá del municipio de Barcelona, o del resto de municipios, que también han aprobado medidas para la restricción de la circulación en el entorno de Barcelona.

La Sindicatura ha recibido un total de 326 quejas (150 en el último trimestre del 2019, y 176 durante el año 2020) que hacen referencia a la zona de bajas emisiones (ZBE)

En relación con las particularidades del objeto de queja y su volumen, se han tratado grandes bloques de temáticas, no excluyentes, dado que había algunas quejas que planteaban diferentes motivos de disconformidad:

- **El 27 % hacen referencia a la disconformidad con el criterio adoptado** para discriminar qué vehículos son objeto de las restricciones, es decir, **las etiquetas ambientales de la Dirección General de Tráfico (DGT)**.
- **Un 26 % de las quejas manifiestan que el transporte público no les resulta una alternativa válida**, para compatibilizar, en tiempo, diferentes actividades académicas y profesionales. Este punto ha tenido una especial incidencia a raíz de la crisis económica y social derivada de la situación de la pandemia provocada por la COVID-19, y expone las dificultades que significa el uso diario y el cumplimiento de horarios en relación con el uso de servicios como Cercanías en momentos en que se reduce la oferta. Algunos casos llegan a realizar comparativas entre el tiempo que les supone desplazarse en transporte público y con vehículo particular, diferencia que se incrementa si el desplazamiento se realiza por la noche o los fines de semana.
- **El 24 % de las quejas exponen dificultades económicas que les hace inviable el cambio del vehículo (coche o moto)**. El cambio a una opción de vehículo menos contaminante como el eléctrico es costoso y la adquisición de un vehículo (de segunda mano) sin conocer su afectación futura y la incertidumbre se prevé complicada. Este tipo de queja se ha incrementado a raíz de las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.
- **Un 21 % exponen que necesitan el vehículo para su actividad profesional**, dado que deben desplazarse a polígonos industriales o cumplir horarios laborales o turnos rotatorios que coinciden con los márgenes de la ZBE. Otros casos transportan material técnico, pesado o voluminoso, cosa que no les permite hacer uso del transporte público. La dificultad para la amortización de vehículos, por edades próximas a la jubilación, provoca que sea inviable la adquisición de un nuevo vehículo para las actividades profesionales, ya que tampoco podrían amortizar el gasto.

- **Un 20 % de las quejas se refieren a la falta de alternativas técnicas que posibilitan la adecuación de los vehículos** para la obtención de la etiqueta ambiental que permita el mantenimiento de su uso sin restricciones.
- **El 12 % están disconformes con el mantenimiento del pago del importe del IVTM, aunque se les restringe el uso del vehículo.**
- **El 5 % presentan quejas en relación con la afectación de las restricciones sobre los vehículos clásicos**, y ponen de relieve el valor cultural y patrimonial que significan (Club del 600, Moto Impala), los pocos kilómetros que efectúan y el diferente tratamiento que se les da en otros países.
- **Un 4 % no están de acuerdo con el procedimiento seguido** (carece de información o dificultad para la obtención del texto de la Ordenanza para la presentación de alegaciones, indefinición de las medidas concretas hasta pocos días antes de la entrada en vigor de la medida, información con poco margen de tiempo, etc.).
- **Un 3 % ha mostrado preocupación por problemas no resueltos vinculados a personas con diversidad funcional o sensorial**, sobre la gestión o concesión de las autorizaciones para circular, y que estas se vinculen a la titularidad del vehículo de la persona que tiene reconocida la discapacidad.
- **A raíz de la pandemia de COVID-19 se han incrementado las quejas relativas a personas pertenecientes a colectivos de riesgo, para las cuales el transporte público no es una opción válida.** Según recomendaciones de la misma empresa operadora Transportes Metropolitanos de Barcelona, no se recomienda el uso del transporte público a personas de riesgo.
- **Repercusiones expuestas por el Gremio Provincial de Talleres de Reparación de Automóviles**, vinculadas a las afectaciones que las medidas derivadas de la ZBE implican en el ejercicio de su actividad (realización de pruebas dinámicas, necesidad de tramitación de algunas de las diez autorizaciones establecidas por los desplazamientos de los vehículos a los talleres).
- **Disconformidad por parte de la Asociación de Marchantes por la afectación que las restricciones pueden tener sobre los mercados** y los vehículos especializados que entran en Barcelona para estar estacionados en un puesto.
- **La falta de alternativas, a pesar de la moratoria, por parte de sectores industriales** para poder renovar y adaptar la flota de vehículos, por inviabilidad de alternativas o por no ser posible plantear un cambio por la edad de los titulares (próxima a la jubilación, sin posibilidad de amortización de la inversión efectuada).
- No se tiene en cuenta la casuística de **personas que trabajan los fines de semana** y tienen fiesta los días laborables, que es cuando pueden salir de Barcelona.
- A finales de año han surgido nuevas problemáticas de la aplicación de **procedimientos sancionadores** (fotodenuncias practicadas a vehículos desplazados por grúas).
- **No se tiene en cuenta el uso del vehículo, solamente la antigüedad.**
- **El enlace con la C-17 desde las rondas obliga, en la entrada, a incorporarse en una zona donde no es permitida la circulación dentro de la ZBE;** por lo tanto, el uso de algunas vías no permite atravesar la ciudad por las rondas (B-20) e implica sanciones.

- La **T-verda**, en los casos en los que el vehículo tiene un uso intensivo por diferentes miembros de una familia, no representa una opción válida por ser unipersonal y con limitaciones sobre su titularidad.
- Carece de opciones de estacionamiento fuera de Barcelona con acceso al transporte público.

Las quejas se centran en las diferentes preocupaciones por las consecuencias de la aplicación de la ZBE, así como cuestiones relativas al método o criterios adoptados

▪ **Seguimiento de las recomendaciones efectuadas por la Sindicatura en el año 2018:**

En el año 2018 la síndica de greuges de Barcelona emitió una **decisión** en la que concluía que la actuación de la Administración estaba amparada por el marco normativo de referencia y por las propias competencias, con el fin de trabajar para garantizar la calidad del aire y la salud de la ciudadanía, amparada por los datos y estudios relativos a la calidad del aire, unos argumentos plenamente vigentes y que se dan por reproducidos.

En aquel momento, de la información aportada no se deducía que hubiera suficiente concreción del impacto que las medidas producirían sobre la ciudadanía. En consecuencia, la decisión fue acompañada de un conjunto de recomendaciones. Con posterioridad, el 10 de marzo de 2019, la síndica recibió la respuesta del Ayuntamiento a las recomendaciones efectuadas.

En el año 2018 la síndica de greuges de Barcelona ya emitió una decisión que hacía referencia a la zona de bajas emisiones y que iba acompañada de un conjunto de recomendaciones

Transcurrido el tiempo, teniendo en cuenta la nueva Ordenanza y el **nuevo volumen de quejas recibidas, muchas de las cuales inciden en las dificultades de la ciudadanía para asumir el impacto de la medida**, en el marco de su misión de defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas, especialmente los que se recogen en la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad de Barcelona, la síndica acordó iniciar una actuación de oficio con la finalidad **de realizar un seguimiento de las recomendaciones efectuadas por la Sindicatura en el año 2018, interesarse por el proceso de implementación de las restricciones circulatorias en la ciudad de Barcelona (ZBE) y analizar el impacto, especialmente en relación con determinados colectivos vulnerables**. En aquel momento no era previsible la afectación que significaría la pandemia de COVID-19.

1. Sobre el servicio de atención y orientación para las personas titulares de los vehículos afectados por las medidas de restricción de circulación a efectos de que puedan atender casos o situaciones que requieren respuestas

individualizadas, tratamientos globales o facilitar la orientación necesaria para la búsqueda de todo tipo de alternativas.

En el año 2018 la síndica ya ponía de manifiesto que no se apuntaba ni se intuían qué posibles informaciones o respuestas se daría a las personas afectadas a fin de que se pudieran planificar, adaptar o buscar alternativas a las restricciones.

Si bien desde el 2017 se anunciaba la aplicación de la medida, inicialmente solo prevista para episodios de contaminación, no fue hasta el mes de agosto del 2019 que se intensificó la campaña informativa de la ZBE en coordinación con el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), la Generalitat de Catalunya y los cinco ayuntamientos que integran la ZBE. Durante las semanas previas, además, se enviaron más de diez mil cartas de aviso a las personas propietarias de vehículos sin distintivo ambiental de la DGT. También se establecieron canales de comunicación (teléfono, web, presencial), banderolas, carteles, trípticos...

A pesar de reconocer el despliegue informativo que se realizó, especialmente a partir de noviembre del 2019, en algunos ámbitos **la información que en aquellas fechas se ofrecía era genérica, dado que la ordenanza quedaba pendiente de aprobación definitiva, sin concretar aspectos que debían ser objeto de análisis por medio de las respuestas a las alegaciones presentadas** (excepciones, moratorias, horarios de las afectaciones, etc.). La información que se facilitaba no respondía a los requerimientos hechos desde la Sindicatura en relación con respuestas concretas e individualizadas, que permitieran a la ciudadanía analizar el impacto de las medidas sobre su realidad y, si se daba el caso, buscar alternativas al uso del vehículo privado con un cierto margen de previsión y planificación, hecho especialmente importante en economías más frágiles. Así, por ejemplo, encontramos que la moratoria relativa a las personas con pocos ingresos y que hacían uso del vehículo por motivos profesionales, que finalmente se introdujo, no estaba incluida en los trípticos informativos. Hay que destacar que sí que se han incorporado las últimas modificaciones en los actuales trípticos informativos.

También es necesario comentar que, si bien la campaña iba dirigida a dar a conocer el inicio de las medidas restrictivas, las únicas alternativas referidas eran el transporte público, los Park & Ride y la tarjeta verde, sin otras opciones. Asimismo, en el análisis de las quejas recibidas queda patente que se echó en falta una atención más allá de la mera información genérica de lo que está aprobado por normativa. Una parte de la ciudadanía mostraba la necesidad de recibir un asesoramiento más amplio para buscar alternativas (por ejemplo, la orientación para ayudas para la adquisición de vehículos era insuficiente y se dirigía a las empresas concesionarias de venta de vehículos).

En términos generales se puede considerar que se cumplió con un servicio de información centrado en la nueva medida, pero no con la perspectiva de atención, acompañamiento o apoyo que la síndica había pedido

En términos generales, se puede considerar que se cumplió con un servicio de información centrado en la nueva medida, pero no con la perspectiva de atención, acompañamiento o apoyo que la síndica había pedido, dado que, si bien se informaba de la aplicación de las medidas y el trámite del registro de vehículos, no se dispuso

de un servicio de atención y orientación para valorar posibles alternativas a la nueva situación que se producía a partir del día 1 de enero de 2020.

Hay que tener en cuenta que la tramitación, en conjunto de la medida, dejaba poco tiempo de margen de reacción, sobre todo en aquellos aspectos que quedaban pendientes del redactado del texto definitivo de la ordenanza. De esta manera, la persona que había sido previsora y había hecho un esfuerzo técnico y económico para adaptarse, resultaba que podía haberse visto beneficiada por las moratorias, y quienes habían estado a la espera de saber cómo se resolvían sus alegaciones y la afectación de sus circunstancias, le disponía de poco tiempo de adaptación y quedaba con un margen de tiempo muy reducido.

Por lo tanto, en opinión de esta Sindicatura, después de todo el tiempo en el que la medida había sido anunciada, la campaña informativa se inició tarde, e incluso de manera precipitada (justo un mes y medio antes el inicio de la implementación), con muchas inconcreciones en las publicaciones, que se reproducían en las respuestas facilitadas por los servicios de atención a la ciudadanía.

En opinión de esta Sindicatura, después de todo el tiempo en que la medida había sido anunciada, la campaña informativa se inició tarde y de manera precipitada (un mes y medio antes del inicio)

Los sistemas de atención a la población se activaron justo en el momento en que se estaban gestionando las **solicitudes de inscripción al Registro de vehículos** para poder empezar a gestionar las debidas autorizaciones, teniendo en cuenta que la medida de la ZBE había empezado a ser vigente a partir del día 1 de enero de 2020 y se activaba el procedimiento sancionador en fecha 1 de abril de 2020, aunque después se suspendió a causa de la pandemia de COVID-19. De hecho, esta Sindicatura atendió una queja de una persona que, a pesar de haber presentado adecuadamente su solicitud en el mes de febrero, en el momento de restablecerse el régimen sancionador, el 15 de setiembre, todavía no tenía inscrito el vehículo en el Registro, por lo cual, en aquel caso, no podía obtener el reconocimiento de la excepcionalidad que le permitiera circular.



Hay que decir que los servicios de atención presencial relativos a la ZBE casi un mes más tarde del inicio de la campaña informativa, se encontraban lejos del conjunto de la población (en la Oficina de Atención a la Ciudadanía [OAC] del AMB en la ZBE). **Si tenemos en cuenta el impacto de la medida y el potencial volumen de personas afectadas, sorprende que inicialmente solo se previera una única oficina de atención ubicada en la Zona Franca.** De hecho, no fue hasta el 9 de enero de 2020, es decir, una vez vigente la medida, que no se estableció un punto de información sobre la ZBE en la Oficina de Atención Ciudadana de la plaza de Sant Miquel, con horario de atención de 9.00 a 14.00 horas y de 16.00 a 20.00 horas. También se situó un punto en el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad para dar apoyo y atención al registro de vehículos. Posteriormente, a partir del mes de marzo, la declaración del estado de alarma, el confinamiento de la población y el mantenimiento de las actividades consideradas esenciales influyó de pleno en el proceso de implementación de la ZBE.

En la información recibida en el mes de noviembre, sobre los canales y medios de información que seguían activos, se hacía referencia a los medios telefónicos, telemáticos y presenciales, incluyendo la OAC de la plaza de Sant Miquel, cuando, con motivo de otras consultas se había informado a la Sindicatura de como consecuencia del estado de alarma y del confinamiento, se había suspendido temporalmente, y el servicio vinculado a la ZBE ya no reanudó su actividad cuando se restablecieron los servicios de atención a la ciudadanía.

Desde el 16 de diciembre de 2020 solo se contaba con la oficina de atención telefónica y presencial en la Oficina de Atención Ciudadana del AMB en la Zona Franca en horario de lunes a viernes de 9.00 a 14.00 h con cita previa. En relación con la atención telefónica, se mantiene el punto del AMB (tel.: 930 333 555) de 8.00 a 20.00 h y en

el 010 de 7.00 a 23.00 h todos los días de la semana. También se dispone de un formulario de atención en línea.

2. Evaluar el impacto que la aplicación de las medidas podrá tener sobre el transporte público a efectos de que no se produzca su colapso y se pueda prever su redimensionado, así como revisar la política de tarifas.

La situación derivada de la COVID-19 ha dificultado la evaluación de posibles impactos e incidencias bajo los parámetros que regían la actividad económica y social ahora hace tan solo un año. En este marco, se comunica que se ha **firmado un pacto de cooperación con las principales organizaciones sindicales y asociaciones económicas para llevar a cabo acciones concretas y también en el área metropolitana**, para reducir la congestión y sus externalidades negativas: contaminación, ruido, pérdidas económicas y de tiempo, disminución de la competitividad, de la salud y de la seguridad de los trabajadores y trabajadoras y de las empresas, con medidas concretas, acordadas en el marco de los respectivos convenios colectivos y sectoriales, tales como:

- Los planes de desplazamiento de empresa.
- El impulso y la mejora de las opciones de teletrabajo.
- La flexibilización de horarios para evitar las horas punta del transporte público y la congestión en los accesos en el transporte privado.
- Impulsar acciones en el ámbito de los usos del tiempo y la reforma horaria.
- Contribuir a la recuperación de la actividad y la vida económica, comercial, logística y social en general después de la COVID-19.
- Ayudar a la recuperación y mejora del transporte público como pieza central y estructuradora de la movilidad obligada, y trabajar especialmente para allanar la curva de demanda en horas punta y para mejorar la oferta y el servicio. También hay que incentivar, siempre que sea posible, los desplazamientos por movilidad obligada a pie y en bicicleta u otras formas de movilidad activa.
- Contribuir a la concienciación ciudadana y ser corresponsables del impacto de la movilidad en el entorno y la necesidad de un modelo de movilidad laboral y profesional sostenible, multimodal y eficiente.
- Fomentar una movilidad obligada multimodal, compartida, sostenible e integrada en plataformas tecnológicas multiservicios de movilidad.
- Con el fin de alcanzar estos objetivos, el Ayuntamiento de Barcelona creará una mesa de coordinación y seguimiento del pacto.

Aunque se desprende que el objetivo último busca un cambio de usos de los medios de transporte, con el fin de reducir el uso de vehículos privados a favor de otros modos más sostenibles, como el transporte público colectivo, o los desplazamientos a pie o en bicicleta, o en los denominados *vehículos de movilidad personal* (VMP), la **síndica de greuges de Barcelona entiende que debería velar por hacer compatibles los diferentes medios, ya que en todo momento las personas pueden ser, en función de determinadas circunstancias, usuarias de los diferentes modos de transporte y no todo el mundo**

puede hacer uso de estos. Hoy por hoy, la actual situación de crisis, sanitaria y económica, aparte de poner sobre la mesa el replanteamiento de muchos hábitos, también puede comportar costes o dificultades añadidas para lograr estos cambios.

También ha sido objeto de algunas quejas el hecho de que **la alternativa de la T-verda** durante tres años, individual y con restricciones para su transferencia dentro del ámbito familiar, no se considera una opción lo bastante válida en el caso de familias en las que diferentes miembros hacen uso del vehículo o cuando el titular no hace uso del transporte público, cosa que restringe las posibilidades de poder transferirla. **Se considera que se podría revisar la posibilidad de ampliar, bajo criterios técnicos, el número de títulos de transporte en función de la familia o personas que hacen uso del vehículo.**

Hay que decir que, según el informe del mes de marzo del 2019, la estrategia del Ayuntamiento se centraba en la reducción del vehículo privado, pero no en la movilidad en general. Se habían establecido medidas de promoción del transporte público en el Programa contra la contaminación del aire, para impulsar el transporte público y el no contaminante. Se trabajaba en el marco del nuevo Plan de movilidad urbana (Eje 3) y en conjunto con el AMB y la Generalitat de Cataluña. Desde el Consistorio se admitía que había que seguir mejorando el transporte público.

Este año la emergencia sanitaria de la COVID-19 ha provocado que, durante la aplicación del Real decreto de estado de alarma, se haya registrado una movilidad extraordinaria y anómala, con reducciones que han llegado al -80 % en el volumen del tráfico privado y al -95 % en los desplazamientos en transporte público, que se ha ido recuperando con las sucesivas fases de la desescalada y con cambios en los modos de desplazamiento, pero que desvirtúa la comparativa entre los años 2019 y 2020.

Sin embargo, y para evitar consolidar los desplazamientos en vehículo privado y garantizar la máxima seguridad de la ciudadanía, se informa de varias actuaciones ejecutadas desde el Ayuntamiento de Barcelona con el fin de favorecer los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público, por medio de acciones de urgencia en el espacio público, a fin de sumar espacios para las personas peatonas, ciclistas y VMP y mejoras en los carriles bus, entre otros. También se informaba de acciones por parte de TMB para sustituir los vehículos diésel por otros no contaminantes y el metro para la mejora de la oferta de su servicio. Se indica la recuperación del servicio Bicing, que ha llegado a superar los usos del mes de julio en relación con el año anterior y que amplía la oferta teniendo en cuenta criterios como la conectividad.

Ciertamente, la situación de emergencia sanitaria ha dificultado el análisis de la repercusión de los posibles cambios de usos hacia el transporte público a raíz de la medida de la ZBE. Ahora bien, a pesar de la disminución de la movilidad, tal como se ha pronunciado esta Sindicatura, sigue siendo **necesaria la mejora de la red y de la oferta de transporte público, sobre todo en el ámbito de la conexión de la ciudad con otras poblaciones,** a fin de que la población vea el transporte público como una alternativa válida. Las recomendaciones para el uso de transportes individuales, la elección de medios de movilidad sostenible, que no siempre resulta válida ni universal, y las actuaciones para tender a la modificación de los regímenes horarios, inciden actualmente en la movilidad en la ciudad.

Sigue siendo necesaria la mejora de la red y de la oferta de transporte público, sobre todo en el ámbito de la conexión de la ciudad con otras poblaciones

La implantación de la T-mobilitat, la revisión tarifaria, la L9, Cercanías son aspectos sobre los cuales hay que incidir, sobre todo en el ámbito de la movilidad interurbana. En este sentido, el Ayuntamiento informaba de una serie de actuaciones para la mejora del transporte público en la ciudad, a las que hay que añadir las opciones de *car sharing*, el transporte colectivo de trabajadores, etc.

El porcentaje de quejas recibidas de personas no residentes en Barcelona pone de relieve que el factor de capitalidad de la ciudad de Barcelona, con respecto al trabajo, estudios, servicios u ocio, implica que cualquier medida que afecte a la ciudad, y más a su movilidad, tiene repercusiones más allá del término municipal. Por lo tanto, una primera conclusión se centra en el hecho de que **el impacto de medidas como la ZBE hay que valorarlo desde una perspectiva más amplia, incluso más allá del área metropolitana o de los cinco municipios donde la medida de la ZBE está de aplicación.**

Hay que hacer una especial referencia a la necesaria **colaboración entre administraciones con el fin de encontrar una solución de las reiterativas incidencias de los servicios de Cercanías y la mejora de la red en general, sobre todo de la movilidad interurbana.** Las situaciones expuestas por algunos de los ciudadanos y ciudadanas que se han dirigido a la Sindicatura exponen la diferencia en tiempo que significa un desplazamiento con medios particulares o haciendo uso del transporte público, ponen de manifiesto problemáticas que hay que resolver y que requieren alternativas válidas, sobre todo en función de condiciones como la noche o desplazamientos a polígonos industriales. En este sentido, es necesario que se pueda revisar el sistema tarifario y la implementación de la T-mobilitat, largamente esperada.

El porcentaje de quejas recibidas de personas no residentes en Barcelona pone de relieve que la implantación de la ZBE tiene repercusiones más allá del término municipal

3. Instar a la Administración competente para que haga el estudio y la adopción de medidas de carácter mecánico que permitan, en los casos en que sea posible, la adecuación de los vehículos a las medidas de categorización de las etiquetas ambientales.

En su momento, el Ayuntamiento informó de que técnicamente era posible, en algunos casos, incorporar tecnologías anticontaminación en los vehículos. En el mes de noviembre, los servicios municipales informaron de que se había trabajado con la Dirección General de Tráfico (DGT) con el fin de homologar y obtener la etiqueta ambiental con la incorporación de filtros catalíticos en N2, N3, M2 y M3, y que la moratoria será prorrogable durante un plazo de tiempo proporcional si no se dan las condiciones legales y técnicas adecuadas para la implementación de los filtros para homologar los vehículos y obtener el distintivo ambiental de la DGT.

En este sentido, hay que comentar que muchas de las quejas y de las personas que se han dirigido a la Sindicatura exponían su voluntad de contribuir a la reducción de la contaminación atmosférica, pero al mismo tiempo plateaban la dificultad o imposibilidad de asumir el cambio de vehículo, por circunstancias económicas, de edad, de falta de alternativas en caso de vehículos industriales, amortizaciones, etc. También ponían sobre la mesa el elemento contaminante que significaba el desguace de los vehículos, y los residuos que se generaban.

Según consultas efectuadas desde la Sindicatura, la última versión del **Manual de reformas de vehículos** (revisión 6.^a. *Manual de reformas del Ministerio de Industria y Energía*, sección I, grupo 2 [2.13.i 2.14]), **vigente desde el mes de octubre del 2020**, prevé para los vehículos de categorías M, N y O reformas vinculadas a la reducción de emisiones sobre NO_x y partículas, en relación con el Reglamento n. 132 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), que contiene las disposiciones uniformes relativas a la homologación de dispositivos de control de emisiones de adaptación (REC) para vehículos pesados, y otros con motor de encendido de compresión [2018/630].

Ahora bien, haciendo un análisis comparativo con otros países de nuestro entorno, como Alemania, Dinamarca, Bélgica, o ciudades como Londres, se ve que prevén la posibilidad de la transformación de los vehículos (*retrofitting*) y que alcanzan niveles asimilables a Euro 4.

4. Instar a las administraciones competentes a elaborar planes de ayuda para la renovación de vehículos con el fin de favorecer la reducción de las emisiones de partículas contaminantes.

En respuesta a la recomendación, el Ayuntamiento indicó que se había instado al Estado español y la Generalitat a establecer planes de ayuda para la renovación de vehículos y que se seguiría haciendo. Estas ayudas eran vigentes en el momento de dar respuesta a la síndica en el mes de noviembre del 2020.

La nueva situación económica derivada de la pandemia dificulta todavía más la renovación del parque de vehículos, por lo tanto, sería conveniente seguir trabajando a fin de facilitar la posibilidad de adopción de sistemas de adaptación que sean válidos y asumibles económicamente para seguir los parámetros de otros países europeos.

Hay que recordar que actualmente, como consecuencia de la crisis económica y social, **se han introducido nuevas moratorias** que afectan básicamente al transporte profesional y el traslado colectivo. Concretamente las furgonetas incrementan la moratoria tres meses hasta el 1 de abril de 2021. Los vehículos pesados y autocares pequeños disfrutaban de una ampliación de moratoria de seis meses hasta el 1 de julio de 2021, y los autobuses y autocares hasta el 1 de enero de 2022. También se amplía la moratoria para los vehículos de uso profesional para rentas bajas 3 meses, hasta el 1 de abril de 2021.

De las consultas efectuadas desde esta Sindicatura, se conoce que el 25 de febrero de 2020, **el Área Metropolitana de Barcelona aprobó la primera línea de subvenciones dirigidas a las personas autónomas que operasen en el ámbito del área metropolitana**

de Barcelona, para renovar el parque móvil dedicado al transporte y distribución urbana de mercancías (DUM) más envejecido y contaminante, y para facilitar su adaptación a la regulación de la zona de bajas emisiones (ZBE). No se han obtenido datos de su repercusión.

También se conoce que en el mes de junio del 2020 se aprobó el nuevo **programa MOVES 2020** para incentivar la movilidad eficiente y sostenible. Las ayudas para la compra de vehículos alternativos variaban entre los 600 y los 15.000 euros en función del tipo de vehículo (coche, moto, furgoneta, autobús o camión) y de su motorización: híbrido enchufable, eléctrico puro o gas. Este último combustible se reservaba solo para el transporte pesado porque las alternativas eléctricas no cuentan con suficiente desarrollo. En el caso de los vehículos ligeros eléctricos, la subvención podía llegar a los 5.500 euros si incluía el desguace del vehículo antiguo, que debía tener más de 7 años. Si se optaba por no desguazar, la ayuda máxima era de 4.000 euros. También se contó con el Plan Renove 2020 (Programa de renovación del parque circulante español en 2020), que finalizaba el 31 de diciembre de 2020 y del cual no se prevé la prórroga.

Si bien se reconoce el incentivo que puede significar una ayuda, en proporción al precio de un vehículo, sobre todo en el caso de los eléctricos, **hay que insistir en la necesidad en mantener las ayudas a causa de la dificultad económica e incertidumbre por la situación de crisis, que dificulta a muchos sectores la opción del cambio del vehículo.**

A pesar de entender que son acciones que quedan fuera del ámbito competencial del Ayuntamiento, estas peticiones han representado un volumen de quejas presentadas, y sería conveniente que la Administración municipal siguiera trabajando e insistiendo en la posibilidad de aplicación de alternativas técnicas para la adaptación de vehículos en buen estado, hecho que se podría ser una opción para algunos de los casos presentados, además de tenerse en cuenta en posibles implementaciones de nuevas restricciones.

La diversidad de aspectos que implica una medida de este tipo (criterio de las etiquetas medioambientales, inspección técnica de vehículos [ITV], adaptación de vehículos, ayudas económicas...) pone en evidencia **la necesidad de una estrecha, coordinada y planificada colaboración entre administraciones, no solo en la implementación y la comunicación, sino también en el análisis de las problemáticas que se derivan y las soluciones, las cuales muchas veces van más allá de las competencias municipales.**

5. Estudiar la posibilidad de reajustar el horario de afectación en vísperas de festivos, fechas puntuales de salidas estivales o fechas concretas, aunque fuera de manera limitada o temporal.

Desde los servicios municipales se informó de que la aplicación de la restricción en las tardes previas a los fines de semana y festivos podría comportar un efecto llamamiento que hiciera aumentar la movilidad en vehículo privado y, en consecuencia, la contaminación. No obstante, se indicaba que se estudiaría su impacto para evaluar la posible asunción, aunque el redactado del texto definitivo de la ordenanza no previó ninguna modificación.

6. Estudiar si la afectación de los vehículos por medio de la etiqueta ambiental de la DGT responde adecuadamente a los valores de contaminación de cada vehículo y que, en función del resultado, se puedan buscar otras medidas de catalogación de los vehículos afectados o tener como referencia los resultados de las inspecciones técnicas de vehículos.

En su momento se informó de que la clasificación ambiental de los vehículos ejecutada por la DGT se llevó a cabo en función de la norma de homologación, a la cual se sometieron los vehículos, que es la que establece sus valores límite de emisión, los cuales se han ido haciendo más restrictivos a medida que se han ido aprobando. Se consideraba como importante que la clasificación se realizara en un ámbito como mínimo estatal, por la necesaria estandarización que garantizara las mismas reglas del juego en todo el territorio estatal, y con el fin de simplificar la vida de los ciudadanos y ciudadanas. Se indicaba que el estudio efectuado de caracterización de los niveles de contaminación por medio de medidas directas en la ciudad de Barcelona en el año 2017 mostraba que los vehículos sin distintivo ambiental eran más contaminantes que los que disponen de este, y era, por lo tanto, una caracterización relevante para llevar a cabo políticas públicas.

Con respecto a las medidas de carácter ambiental ejecutadas por la ITV, estas no miden el dióxido de nitrógeno que emiten los vehículos, hecho que automáticamente las hace inviables para determinar el grado de contaminación de un vehículo.

Según parece, la DGT está iniciando los trabajos de actualización de las etiquetas ambientales actuales, **de nuevo se plantea la posibilidad de buscar alternativas que midan e identifiquen la contaminación de cada vehículo, que podría ir vinculada a considerar nuevas funciones a las inspecciones técnicas de vehículos.**

El informe remitido a esta Sindicatura por parte del Ayuntamiento hace referencia a la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda valorar mecanismos de adaptación de vehículos que puedan reducir las emisiones. A pesar de no ser la Administración competente, puede instar a la búsqueda de alternativas y, en este sentido, velar por que estas sean factibles y viables, y tomar como referencia los modelos de otros países europeos. Es adecuado **reiterar la consideración de buscar medidas que posibiliten la concreción de los niveles de contaminación de los vehículos de manera individualizada, con el fin de evitar errores en su categorización.**

7. Estudiar la posible demanda de plazas de aparcamiento de vehículos fuera de las zonas restringidas con conexión con el transporte público y si se prevé que estas puedan absorber la previsible demanda que pueda ir surgiendo, y que se convierta en una alternativa válida y conocida.

Existe un trabajo importante del AMB y el Ayuntamiento para determinar plazas de Park & Ride y dar facilidad de información, remitiendo a una página web.

Si bien con motivo de la primera decisión de la síndica, se informó de que zonas como Vallvidrera, las Planes o la Zona Franca disponían de espacio para estacionar de manera libre, hay que decir que barrios como Vallvidrera presentan una problemática de plazas de estacionamiento para sus vecinos y vecinas.

Últimamente, por informaciones y quejas vinculadas al estacionamiento de vehículos recibidas en la Sindicatura, se conoce que se han reducido las zonas de estacionamiento libre en áreas periféricas de la ciudad que estaban conectadas al transporte público (Montbau, Zona Universitària, barrio del Besòs, entre otras).

Se conoce que en febrero del 2018 se pusieron en marcha dos aparcamientos en Castelldefels y Sant Joan Despí que, junto con un tercero, en Sant Just Desvern, desde marzo del 2019, ofrecen en total unas 250 plazas. En este caso, se han aprovechado plazas que ya existían pero que, una vez pintadas y señalizadas, solo se reservan para personas usuarias del transporte público. Para demostrar que lo son, hay que registrarse en una aplicación móvil y después de utilizar, por ejemplo, el tren, hay que validar el título de transporte en una máquina del AMB instalada en la estación.

Un tema primordial para favorecer los desplazamientos en transporte público en recorridos interurbanos es que haya opciones válidas de aparcamiento bien comunicadas con la red del transporte público

Teniendo en cuenta que los desplazamientos en vehículo, sobre todo interurbanos, se mantendrán, es necesario que haya opciones válidas de **Park & Ride** bien comunicadas con la red de transporte público. Desde la Sindicatura se considera que este **es un tema primordial para favorecer la utilización del transporte colectivo en los desplazamientos interurbanos** y que, más allá de las competencias del Ayuntamiento, debe seguir instando a las administraciones competentes para avanzar hacia una red de estacionamientos.

- **Impacto de las medidas adoptadas y la afectación a determinados colectivos**

La precariedad económica y la nueva pobreza

La primera decisión de la síndica con motivo de la zona de bajas emisiones (ZBE), ya refería que las medidas derivadas de la ZBE afectaban a las economías más débiles, sobre las cuales perduraban los efectos de la crisis económica iniciada en el año 2008. Ya en aquel momento se exponían dificultades y preocupaciones ante la imposibilidad de seguir haciendo uso de sus vehículos y la imposibilidad de asumir el cambio.

En este sentido, manifestaban su voluntad de contribuir con la reducción de la contaminación, pero vistas las dificultades económicas, entre otras cuestiones, pedían poder modificar o adaptar los vehículos que se correspondían con los vehículos circulantes de más antigüedad.

A modo de referencia, en el año 2015, la ANFAC (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones) alertaba de que “la anterior crisis había condenado al envejecimiento del parque automovilístico catalán, [...] que significa **una de las zonas con los vehículos más envejecidos en relación con los países europeos**”. Este dato se basaba en informaciones del Departamento de Empresa y Empleo en relación con el número creciente de vehículos que debían pasar la ITV.

En el año 2017, el primer estudio metropolitano sobre los vehículos circulantes analizó sobre el terreno el parque real de vehículos que circulaban a diario por la metrópolis, y calculó su impacto ambiental sobre la calidad del aire en condiciones reales de circulación. Según los resultados del estudio, **y en comparación con uno similar que se hizo exclusivamente en el municipio de Barcelona en el año 2009, el parque circulante ha envejecido casi dos años a causa de la crisis económica.** En este sentido, **en la ciudad de Barcelona se pasaba de una antigüedad media de 5,66 años en el 2009 a 7,5 años en el 2017.** También se ponía de manifiesto **que las zonas con mayor proporción de vehículos más contaminantes (sin etiqueta) en circulación correspondían a la periferia de Barcelona, que es donde el parque está más envejecido,** ya que es en el centro de la ciudad donde también circulan un mayor número de taxis, hecho que hace bajar esta proporción.

La Ordenanza de la zona de bajas emisiones (ZBE) se aprobó en diciembre del 2020, con la introducción, a última hora, **de una moratoria de un año, dirigida a las personas que tuvieran y acreditaran unos ingresos económicos inferiores al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) más un 10 %, y para quienes el vehículo (categorías M1 y L) supusiera un instrumento indispensable para el ejercicio de su actividad profesional.**

Es necesario tener en cuenta que el valor de referencia del IPREM mensual para el 2020 estaba establecido en 537,84 euros/mensuales (anual 12 pagas: 6.454,03 euros y 14 pagas 7.519,59 euros), por lo cual el tope que se estableció era muy bajo, ya que, a pesar de incrementarse en un 10 %, la cuantía resultante era de 590,7 euros/mensuales, cuando el salario mínimo interprofesional para el año 2020 se fijó por el Real decreto 231/2020, de 4 de febrero, en 31,66 euros/día o 959 euros/mensuales. **Teniendo en cuenta que la medida iba dirigida únicamente a personas que necesitaban el vehículo para su actividad profesional, era difícil el cumplimiento de los requisitos establecidos.** Tampoco se fijaban otros condicionantes, como la existencia de familiares a cargo, gastos, etc.

La moratoria también prorrogaba la aplicabilidad de la ordenanza en los vehículos N1 (furgonetas o camiones ligeros destinados a transportar mercancías), hasta el 1 de enero de 2021, cuyo uso a menudo corresponde a **personas trabajadoras autónomas o pequeñas empresas, también muy afectadas por la situación de crisis que estamos viviendo. Conviene recordar que un 24 % de las quejas dirigidas a la síndica en relación con la aplicación de las medidas de la ZBE hacían mención explícita de dificultades económicas y la necesidad del uso del vehículo, vinculado al trabajo o la atención y cuidado de personas mayores o enfermas.**

La síndica puso de manifiesto este hecho en la reunión mantenida con Emergencia Climática y Transición Ecológica, en el mes de febrero del 2020, antes del impacto de la COVID-19, **y expuso las dificultades económicas que expresaban algunas de las quejas recibidas.** Por ejemplo, personas trabajadoras autónomas con edades próximas a la jubilación que no podían asumir el coste de una inversión ni amortizarlo, o personas que por poco superaban el tope establecido de ingresos y no podrían acogerse a la moratoria, y que explicaban que tendrían que cesar su actividad, sin percibir posibles soluciones o

alternativas. **La mayoría de las situaciones que se presentaban, por el hecho de disponer de ingresos mínimos, quedaban fuera del tope.**

Con relación al nivel de renta establecido, a causa del efecto de la pandemia COVID-19, el estado de alarma y el paro productivo, **se revisó el baremo de renta para la consideración de vulnerable, y se pasó de 1,1 veces el IPREM a 2 veces el IPREM, cambio que ya era vigente, así como la moratoria. Esta modificación ha sido adoptada por la Resolución, de 17 de noviembre de 2020**, para hacer frente “a una necesidad urgente y excepcional causada por la pandemia [...] teniendo en cuenta que los vehículos de algunas categorías se han visto directamente afectados por la situación de emergencia provocada por la COVID-19, a causa de las dificultades y demoras que ha provocado la pandemia en el cumplimiento de los plazos de fabricación de ciertos tipos de vehículos y la necesidad de minimizar en lo posible las repercusiones que la paralización de la actividad económica está causando en determinados sectores”.

En relación con las medidas para cambiar de vehículo, antes de la finalización del plazo de moratoria establecido, el Ayuntamiento de Barcelona trabajaba con la Generalitat, Administración competente en este ámbito, a fin de que se faciliten subvenciones para el cambio de vehículo.

Hay que tener presente que las previsiones económicas con la aparición de la COVID-19 han caído hasta límites imprevisibles. Para disponer de indicadores de referencia, la página web del Ayuntamiento de Barcelona (Barcelona Economía) explicita que **“el impacto de la pandemia sobre la actividad económica en el 2020 ha sido devastador”**.

Un 24 % de las quejas dirigidas a la síndica en relación con la aplicación de las medidas de la ZBE hacían mención explícita de dificultades económicas y de la necesidad del uso del vehículo

De la información expuesta se desprende que **la ampliación del tope para poder acogerse a la moratoria se debería haber previsto y adoptado no con motivo de la nueva declaración del estado de alarma, sino como mínimo con carácter previo a la activación del régimen sancionador**, en el momento de levantar la suspensión de este el 15 de setiembre de 2020. Es necesario recordar que de manera inicial el texto de la ordenanza no preveía ninguna medida y que fue introducida, con motivo de negociaciones para su aprobación, poco antes de someterse al apoyo del Consejo Plenario.

También sorprende que, teniendo en cuenta las circunstancias que motivan el decreto, es decir la situación derivada de la pandemia, con motivo del segundo estado de alarma por el incremento de la emergencia sanitaria, no se dispusiera de una modificación más ambiciosa y se previeran otros supuestos. Por ejemplo, aquellos no vinculados a una actividad profesional, como personas en situación de paro que pueden necesitar el vehículo para la búsqueda de trabajo o como condición para obtenerla o, sencillamente, establecer el tope como causa general, sin otras vinculaciones.

Tampoco se prevén otros factores como la edad, con el fin de tener en cuenta los problemas que pueden representar para algunas situaciones no disponer de un vehículo para desplazamientos, ya que no todas las economías pueden sustituirlo por los servicios

de taxi. Además, la situación de la COVID-19 ha incidido en los desplazamientos de este colectivo.

Personas con problemas de movilidad reducida y con enfermedades que les condicionan el uso del transporte público

La Ordenanza de la zona de bajas emisiones (ZBE) prevé dos supuestos para el tratamiento de estas situaciones previstas en los artículos 13 y 14. Son exenciones en las medidas de restricción de la circulación de vehículos más contaminantes, entre otros, los vehículos dedicados al transporte de personas con movilidad reducida (VPMR) y vehículos dedicados al transporte de personas con enfermedades que les condicionan el uso del transporte público. Para disfrutar de la exención establecida en el apartado 1, en cualquier caso, hay que estar dado de alta con validez en el Registro metropolitano de vehículos extranjeros y de otros vehículos autorizados en las zonas de bajas emisiones (ZBE), en los términos y las condiciones que se establezcan en el reglamento de este registro, o cumplir los requisitos reglamentariamente establecidos a tal efecto por el Área Metropolitana de Barcelona.

El Reglamento establece dos tipos de autorizaciones:

1. Vehículos particulares para uso exclusivo del transporte de personas con movilidad reducida. Solo se permite una solicitud de esta clase de autorización por solicitante.

Las personas solicitantes pueden ser:

- Personas con discapacidad igual o superior al 33 % y baremo de movilidad positivo.
- Personas que dispongan de la tarjeta de aparcamiento individual para personas con discapacidad
- El padre, la madre o el tutor o tutora legal de un menor o de una persona tutelada con discapacidad superior al 33 % y baremo de movilidad reducida positivo; o bien que disponga de tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad.
- Persona adulta no conductor con baremo de movilidad reducida positivo, o bien que disponga de la tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad.

2. Vehículos adaptados para el transporte de personas con movilidad reducida (según la tarjeta de inspección técnica del vehículo o tarjeta de aparcamiento de transporte colectivo PMR).

La persona solicitante puede ser una persona física o jurídica y puede inscribir más de un vehículo.

En este punto, hay que referir algunas quejas recibidas que exponen que **la normativa establecida no prevé otros supuestos de diversidad funcional o sensorial**, como las personas con déficits importantes de capacidad visual a las que, mayoritariamente, no se reconoce el baremo de movilidad. También se ha planteado la problemática sobre las

dificultades relativas a la movilidad de personas de edad avanzada, muchas no valoradas administrativamente como personas con movilidad reducida, que al mismo tiempo no son titulares de vehículos.

El hecho de **exigirse la titularidad del vehículo para acceder a la excepcionalidad** por razones de criterios de movilidad, según la ciudadanía, ha llevado a gestionar cambios de nombre para poder acceder a los supuestos de exención.

Sobre las posibles modificaciones de la condición de titular del vehículo y la admisión de un solo vehículo por solicitante, desde el Ayuntamiento se informaba, en el mes de noviembre del 2020, de que los requerimientos se trabajaron con el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) de Barcelona y que era necesario que **la persona titular del vehículo fuera la persona con discapacidad**. Se descartó la posibilidad de declarar dos vehículos diferentes para una misma persona, ya que se valoró que la petición no tendría cabida.

En consecuencia, el criterio que regía por la titularidad del vehículo, y no por el criterio de discapacidad, había sido motivo de algunas consultas y quejas que cuestionaban que una persona con problemas de movilidad no pudiera ser transportada por varias personas en diferentes vehículos.

Movilidad por motivos médicos o de salud

El artículo 14 de la Ordenanza de la zona de bajas emisiones (ZBE) establece las autorizaciones de acceso a esta con el objetivo de permitirlo a los vehículos que, entre otros, requerían una autorización de carácter diario porque necesitan efectuar un acceso esporádico dentro de la ZBE, y que pertenecen a alguna de las categorías entre las que se preveía:

[...]

Vehículos que transportan a personas diagnosticadas de enfermedades que requieran realizar tratamientos médicos de forma periódica.

*Para disfrutar de las autorizaciones previstas en el apartado 1, es necesario, en cualquier caso, que el vehículo esté inscrito previamente con validez en el Registro metropolitano de vehículos extranjeros y de otros vehículos autorizados en las zonas de bajas emisiones o cumpla los requisitos reglamentariamente establecidos a tal efecto por el Área Metropolitana de Barcelona, y, además, que su titular solicite la autorización correspondiente en el registro mencionado antes de las 23.59 horas del día anterior al que se desee acceder a la ZBE. **No obstante, en los casos de los vehículos incluidos en el apartado 1.a) y 1.b), cuando el acceso a la ZBE esté motivado por una urgencia médica, la solicitud de la autorización debe formularse en el plazo de tres días, incluyendo en el cómputo el día en que haya tenido lugar el acceso.***

[...]

Sin perjuicio del número de autorizaciones establecidas en el anexo 5, los vehículos previstos en el apartado 1.c) pueden solicitar en el Registro metropolitano de vehículos extranjeros y de otros vehículos autorizados en las

zonas de bajas emisiones las autorizaciones que sean necesarias para poder realizar este transporte.

En el caso de tratamientos médicos periódicos, la tramitación se formaliza por medio de una **autodeclaración**, en la que se especifican los días del tratamiento y el centro donde se realiza. **En este caso, no se pide que la persona enferma sea propietaria del vehículo, pero este debe estar inscrito en el Registro metropolitano.** Estos criterios se han trabajado con Salud del Ayuntamiento, el Departamento de Salud de la Generalitat y el Instituto Catalán de la Salud.

Se han presentado quejas sobre todo vinculadas a **personas mayores**, incluso de fuera de Barcelona, que requieren que se las traslade a Barcelona **no para seguir un tratamiento concreto sino por visitas de varias especialidades médicas.** Referían que las diez autorizaciones anuales eran insuficientes para cubrir sus necesidades de desplazamiento. **La síndica preguntó al Ayuntamiento cómo se preveía esta casuística**, supuestos que se tenían en cuenta en cada caso y su determinación. La información recibida no daba respuesta concreta para las personas polimedicadas, solo se refería a los tratamientos periódicos. En consecuencia, **estas situaciones no tienen una respuesta concreta.**

El Ayuntamiento no dio respuesta concreta a la demanda de información de la síndica sobre la movilidad de las personas polimedicadas, y solo se refería a los tratamientos periódicos

La información que figura a la página web de la ZBE en relación con los trámites y supuestos para proceder a las autorizaciones indica que este supuesto se dedica a las **personas con enfermedades que les condicionan el uso del transporte público o que tengan que hacer tratamientos médicos de manera periódica. Pueden solicitar la autorización** de circulación de un vehículo en la zona de bajas emisiones (ZBE) Rondas de Barcelona, que les permitirá circular cualquier día mientras dure la autorización siempre que cumplan alguno de los requisitos siguientes:

1. Persona diagnosticada de enfermedades que requieran realizar **tratamientos médicos de forma periódica**: la persona solicitante debe acreditar que necesita desplazarse de manera periódica a un centro médico ubicado en algún municipio de la zona de bajas emisiones donde le aplican los tratamientos.
2. Persona diagnosticada con **enfermedades que le condicionan el uso del transporte público**. La persona solicitante debe acreditar que le han diagnosticado una enfermedad que le dificulta el uso del transporte público y, por lo tanto, necesita desplazarse en vehículo privado.

La persona titular del vehículo puede ser cualquier persona que acompañe al solicitante, pero solo se permite autorizar un vehículo por solicitante. Si la persona solicitante es un o una menor o una persona tutelada, debe firmar el formulario el padre, madre o tutor o tutora.

Las personas interesadas deben solicitar el alta del vehículo al Registro metropolitano de vehículos extranjeros y otros vehículos autorizados. Una vez validado el cumplimiento de

los requisitos, se comunicará a la persona solicitante el alta del vehículo en el registro y la autorización para poder circular por la ZBE Rondas de Barcelona.

Es necesario tener en cuenta que, los efectos de la **pandemia y el hecho de que personas de riesgo necesiten una especial protección en su transporte, han incidido en la preocupación expresada en algunos de los escritos dirigidos a la síndica**. En el contexto actual, la vulnerabilidad y las situaciones que requieren una especial atención se ha incrementado y generalizado, pero esta visión más global no parece quedar prevista de manera suficiente.

Otros supuestos

Asimismo, también se considera que, a la hora de establecer excepcionalidades sobre las medidas de restricción de circulación, deberían poder tenerse en cuenta factores como el posible uso ocasional o limitado del vehículo en salidas estivales, desplazamientos muy concretos, fines de semana puntuales, etc. De esta manera, un pequeño reajuste de los horarios de aplicación de las restricciones en fechas señaladas, vigiliadas de festivos o fines de semana, ni que fuera con un margen temporal, o una limitación en el uso, podría ayudar a resolver, hoy por hoy, algunas de las problemáticas. También se podrían tener en cuenta, dentro de estos supuestos, las especialidades de vehículos como autocaravanas, visto el coste que tienen y que son consideradas inversiones a largo plazo.

Un aspecto que se ha planteado en las quejas presentadas ha sido el caso de **padres y madres separados** que deben desplazarse a Barcelona para cuidar a los hijos e hijas o asumir las vistas que les corresponden por el régimen de visitas, y que exponen que las diez autorizaciones no son suficientes.

La Sindicatura considera que, para atender estos u otros supuestos que por las especiales circunstancias responden a situaciones fácilmente acreditables, sería conveniente que, por medio de una comisión u otro mecanismo, se pudiera evaluar la concesión de autorizaciones en casos concretos.

En consecuencia, desde la Sindicatura se consideraba que sería necesario valorar y evaluar de qué manera se puede paliar la carga de las medidas sobre las personas directamente implicadas, en la mayoría de los casos, particulares o **pequeñas empresas o personas que trabajan por su cuenta**, a los que resultaba muy difícil poder asumir el cambio del vehículo o la adopción de nuevos usos.

- **El proceso de implementación desde el marco de los principios de buena Administración**

El informe de la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre el derecho a una buena Administración se refería el principio de buena Administración como principio rector de la actuación de las administraciones públicas, de acuerdo con lo que establece, entre otros, el artículo 41 de los Derechos fundamentales de la Unión Europea. La Carta europea de

salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad prevé, en los artículos XXIII y XXIV, que las autoridades deben garantizar la eficacia de los servicios públicos, su adaptación a las necesidades de las personas usuarias y el principio de transparencia de la actividad administrativa.

Participación

El derecho a la participación, entendida como la capacidad de la ciudadanía a recibir información e intervenir —directamente o mediante asociaciones ciudadanas— en los procesos de toma de decisiones políticas y en el funcionamiento de los servicios públicos, está recogido en el artículo 3 del Reglamento de participación ciudadana, así como en el artículo XVIII de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, entre otros.

Y más concretamente, el artículo 37.1 del Reglamento de participación ciudadana de la ciudad de Barcelona establece que es preceptivo impulsar un proceso participativo en el proceso de elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales de relevancia ciudadana especial. Por lo tanto, teniendo en cuenta el impacto de la medida, durante la tramitación de la ordenanza, ha sido necesario cumplir con este deber.

Con motivo de la primera actuación de oficio de la Sindicatura en relación con la zona de bajas emisiones (ZBE), en julio del 2018, el Ayuntamiento indicó que, cuando se dispusiera de una propuesta de partida, se abrirían espacios de participación en el marco de la **Mesa de Contaminación del Aire** (integrada por todos los agentes implicados: servicios municipales, grupos municipales y varias entidades y organizaciones del ámbito económico, social, ecologista, de la movilidad, de la salud y del sector científico) con el objetivo de recoger sugerencias por parte de diversas personas actoras, y encontrar una solución equilibrada entre las necesidades puntuales de las personas usuarias.

En diferentes sesiones de la mesa se ha presentado y abordado, entre otras medidas, la ZBE.

En la sesión del 14 de marzo de 2019 se presentó la necesidad de elaborar una ordenanza con el fin de dar cobertura legal a las restricciones de la circulación de vehículos en la ZBE ámbito Rondas de Barcelona. Asimismo, se exponía la necesidad de realizar un proceso participativo, de acuerdo con la normativa. Se informaba de los objetivos del proceso y se indicaban los siguientes **temas de debate**:

- *Con el fin de flexibilizar la restricción, se establecerá un número límite de días al año, a determinar en el proceso de aprobación, en los que se permitirá la circulación sin etiqueta por usos puntuales.*
- *Se pondrá en discusión la inclusión o no de los viernes por la tarde como periodo de restricción, y en todo caso irá ligado al número de permisos.*
- *Se valorará la posibilidad de una introducción progresiva para vehículos profesionales y se efectuará un acompañamiento por los actores profesionales durante esta transición.*

Se presentaba el siguiente calendario: inicio del proceso participativo y creación de la página web Decidim (junio-julio 2019); fase de debate (setiembre 2019); fase de retorno

(octubre 2019) y tramitación de la ordenanza, información pública y alegaciones (último trimestre 2019).

También expusieron las principales conclusiones sobre la ZBE, resultado de sesiones de deliberación realizadas en fecha 6 de noviembre de 2018 y 28 de enero de 2019, entre las cuales destacaban:

- La reclamación de dotar de más conocimiento, formación y promoción del transporte público y la necesidad de dar respuesta a determinadas necesidades.
- La necesidad de impulsar ayudas y bonificaciones fiscales para la compra de vehículos más limpios o para la adaptación de los existentes en colaboración con la industria del automóvil.
- La dificultad para llegar a puestos de trabajo alejados, como los polígonos industriales.
- La oferta de vehículos sostenibles para profesionales.
- Se pedía la exclusión hasta el 2025 de determinados vehículos pesados y un margen generoso para las pymes.

En la sesión de fecha 19 de diciembre de 2019 se presentó el plan de comunicación de la ZBE. Uno de los objetivos de este plan era informar y acompañar a la ciudadanía en la implementación permanente de la ZBE y valorar la existencia de alternativas sostenibles al alcance de todo el mundo.

Pacto por la movilidad. De acuerdo con el artículo 65 del Reglamento de participación, se define como un espacio de participación y de diálogo formado por asociaciones, entidades de la ciudad, administraciones y organismos locales y supramunicipales, que actúa como foro participativo, con la finalidad de fomentar espacios de debate y diálogo.

En este marco, el 15 de octubre de 2019 se llevó a cabo una sesión específica sobre la zona de bajas emisiones (ZBE). En la sesión, en la que participaron 70 personas, se explicó el proceso participativo llevado a cabo. Se comentaron los aspectos destacados de la ordenanza, así como la campaña de comunicación que se haría para que la información llegara a toda la ciudadanía. Sea en la Mesa de Contaminación del Aire o en el contexto del Pacto por la movilidad, ambas contaron con la asistencia de la Sindicatura de Greuges de Barcelona en tareas de observación.

Tal como estaba previsto, se impulsó un proceso de participación mediante la **Plataforma Decidim**, de acuerdo con lo que prevé el artículo 29 del Reglamento de participación. Fruto de las aportaciones **se incorporaron cambios a la propuesta inicial** de la Ordenanza después del proceso participativo:

- Autorizaciones de 10 días al año para los **vehículos sin distintivo ambiental** de la DGT.
- Autorizaciones temporales para **vehículos de servicios singulares con acceso esporádico a la ZBE**.
- Autorizaciones a **vehículos extranjeros que cumplan los requisitos tecnológicos**.

- **Disposición transitoria:** la ordenanza no producirá efectos hasta que haya transcurrido un año desde su entrada en vigor para los vehículos de las categorías N1, N2, N3, M2 y M3 (autocares, furgonetas, vehículos de uso profesional).
- La ordenanza entrará en vigor el día 1 de enero de 2020 y **durante los primeros tres meses no se sancionará.**

Si bien se puede considerar que las acciones de participación llevadas a cabo se ajustan al marco legal y son metodológicamente correctas, hay que analizar por qué varias quejas presentadas a la Sindicatura **ponen de manifiesto la dificultad para ser escuchados por la Administración.**

Es necesario reflexionar sobre la gestión de las expectativas y la participación, sobre todo teniendo en cuenta que, según el artículo 154.2 del Decreto legislativo 2/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local, **las formas, los medios y los procedimientos de participación que las corporaciones establecen en el ejercicio de su potestad de autoorganización no pueden en ningún caso disminuir las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos.** En la misma línea, el artículo 22.2 del Reglamento de participación ciudadana manifiesta que el resultado del proceso participativo no afecta a las facultades decisorias de los órganos de gobierno del Ayuntamiento.

Transparencia

En el momento actual, toda la información sobre la ZBE está publicada en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento, así como en diferentes espacios (Mesa de Emergencia, Pacto por la movilidad, Decidim Barcelona, web ZBE...). Pero hay que situarse a finales del 2019: en aquel momento, aunque se había iniciado la campaña informativa, la obtención del texto de la ordenanza, que debía ser objeto de alegaciones, no era fácilmente accesible desde las diferentes páginas web que se habían creado para informar sobre el tema.

Ahora bien, eso conduce a preguntarnos, **en el marco de los principios de la buena Administración, hasta qué punto la gestión de los tiempos es un elemento para tener en cuenta.** En un contexto de incertidumbre sobre el impacto real que las medidas tenían para una parte de la ciudadanía, queda reflejada la falta de respuestas concretas a problemas planteados (algunos de los cuales ya fueron objeto de valoración desde esta Sindicatura y también constan en las actas de la Mesa de Contaminación antes descrita. Sobre todo si tenemos en cuenta que la aprobación inicial de la ordenanza es el 9 de octubre de 2019, y no es hasta aquel momento que se conoce una primera aproximación de las afectaciones (plazos, excepciones, moratorias...). Durante el mes de noviembre se activa la campaña informativa, pero persisten muchas de las incertidumbres, que ya preveía la aplicación a partir del día 1 de enero de 2020. En este sentido, es significativo destacar que el texto aprobado de manera inicial fue objeto de 1.815 alegaciones, muchas de las cuales fueron aceptadas (un 45 %, según informó el servicio de prensa del Ayuntamiento). Por lo tanto, hubo muy poco tiempo desde que las personas conocieron el texto definitivo hasta la entrada en vigor.

Al mismo tiempo también surge la reflexión sobre si había suficiente conciencia social sobre la necesidad de la medida, en términos de salud pública, y si hubiera sido posible hacer más pedagogía. Estas acciones implican un cambio de paradigma respecto del modelo de movilidad, con las resistencias inherentes que eso comporta, especialmente si la persona no tiene una alternativa viable.

Seguimiento de las medidas

Se ha informado de la creación de una comisión de personas expertas con el fin de determinar y validar el impacto de las restricciones en el ámbito social y de la salud. Esta comisión la lidera la ASPB y está integrada por ISGlobal, el CSIC, la UPC, el AMB, la Generalitat (Salud y Calidad Ambiental), Movilidad Ayuntamiento de Barcelona y Calidad Ambiental del Ayuntamiento de Barcelona. Sería conveniente hacer públicas la periodicidad y las conclusiones de estas reuniones.

- **Otras.**

Finalmente, la Sindicatura de Greuges de Barcelona considera oportuno plantear cuestiones que, si bien no eran objeto inicial del informe, se ha considerado adecuado mencionar:

Accesos a las rondas y vías externas en la ciudad (C-17). Algunos expedientes de queja han coincidido en poner de manifiesto que no es posible cruzar la ciudad por las rondas y acceder a la C-17 o proceder de esta. Es el caso de los vehículos que provienen de la C-17 o circulan hacia esta, que pretenden acceder a las rondas o salir de estas (B10 y B-20), sin entrar en la ciudad de Barcelona, es decir, solo cruzarla, sin entrar en la zona restringida de circulación. Esta conexión no es posible, y se obliga a las personas conductoras, ni que sea por poca distancia, en sentido Barcelona, a circular por la avenida Meridiana, ya que no hay ninguna otra opción ni salida para acceder a la B-20 y entrar en la zona restringida en el barrio de la Trinitat para enlazar con la C-17 de salida en dirección Puigcerdà.

Señalización. En concreto, la señalización de la salida de las rondas prohibida para los vehículos que tienen restringida la circulación en la ZBE en muchos puntos está situada sobre el mismo carril de salida, hecho que imposibilita, en el caso de error o desconocimiento, la rectificación de la maniobra de circulación. A efectos de facilitar su correcto cumplimiento, se debería mejorar la señalización, ni que figurara antes del carril de salida.

Asimismo, y teniendo en cuenta la posibilidad de que se estacione en zonas que quedan fuera del ámbito de aplicación de la ZBE, hay que señalar esta delimitación para evitar errores.

También, en el mismo sentido, habría que reforzar la señalización y la advertencia de la ZBE en la práctica totalidad del término de la ciudad de Barcelona, de manera clara, en las vías de acceso a la ciudad, sobre todo para los conductores no habituales, con indicaciones

de alternativas a su recorrido. La finalidad de la medida no debe ser recaudatoria, sino la mejora de la calidad del aire en sí misma.

Recomendaciones

Desde la Sindicatura se mantienen las consideraciones que ya se pusieron de manifiesto en la anterior decisión del mes de diciembre del 2019. Ahora bien, a pesar de las actuaciones efectuadas desde el Ayuntamiento en relación con las recomendaciones emitidas, hay que decir que muchas siguen vigentes y son objeto de mejora o de reformulación, teniendo en cuenta las actuales circunstancias.

Esta Sindicatura entiende que la medida de la ZBE difícilmente será efectiva si se vive solo desde la perspectiva de la restricción. Hay que acompañarla de incentivos y mejoras estructurales para trabajar desde diferentes ámbitos para buscar la mejora de la calidad del aire y al mismo tiempo ir trabajando el cambio de usos.

Hay que recordar que, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible, ODS 3 prevé: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas a todas las edades”, específicamente el objetivo 3.9 que propone, para 2030, “reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos, y la polución del aire, el agua y el suelo.” Y también se propone trabajar el acceso al transporte público y la contaminación del aire y el ruido en función del género y otras desigualdades (ODS 5 y 10), la relación con el cambio climático (ODS 13) y las ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11).

En este sentido se **recomienda** al Ayuntamiento de Barcelona:

- **Mejorar el servicio de atención y acompañamiento** con el fin de orientar sobre las medidas, el régimen sancionador, poder dar respuesta ágil y concreta a situaciones que requieren atención individualizada, y hacer efectiva la orientación necesaria para la búsqueda de todo tipo de alternativas de movilidad necesarias para fomentar el cambio de movilidad (ayudas para la adquisición de bicicletas, orientación sobre las opciones del transporte público, opciones para la mejora del uso de vehículos más sostenibles y otras medidas complementarias (Park & Ride, etc.).
- **Considerar flexibilizar o reajustar las medidas con el fin de dar una solución a determinadas situaciones de precariedad o circunstancias específicas que requieren una especial protección.**
- **Instar a otras administraciones competentes (AMB, ATM, Generalitat, Estado), a seguir trabajando para fomentar que la red de transporte público urbano e interurbano se convierta en una alternativa válida y real al uso del vehículo particular.** En este sentido, se pide contribuir a:
 - Trabajar para ofrecer un transporte público más eficiente.
 - La implementación de la T-mobilitat y que se siga trabajando la reforma tarifaria.
 - La finalización de la L9.
 - La mejora del servicio de Cercanías.

- **Revisar los criterios de la T-verda** para flexibilizar la transmisión de su titularidad o el número de títulos que se faciliten, en función de las características económicas y familiares que puedan acreditar el uso de un mismo vehículo, con condicionantes y mecanismos de control.
- **Establecer, en el marco del término municipal de Barcelona, y trasladar a las otras administraciones competentes, la necesidad de impulsar una red de Park & Ride, conectada con el transporte público.**
- Seguir trabajando, a fin de que las administraciones competentes faciliten ayudas para el cambio de vehículos menos contaminantes, y que desde su ámbito se incentiven los menos contaminantes por medio de medidas fiscales u otros (estacionamiento, etc.).
- Que el Ayuntamiento, en el marco de sus competencias o en aquellas cuyas materias dependan de otras administraciones, siga trabajando para facilitar la posibilidad de adecuar los vehículos al uso de sistemas menos contaminantes y que esta opción pueda ser válida y real.
- Seguir instando a las administraciones competentes para establecer criterios de circulación de los vehículos que se ajusten a las emisiones reales de estos.
- **Buscar mecanismos, dentro del marco de la Comisión de Seguimiento u otra instancia, para evaluar, bajo criterios técnicos y circunstanciales acreditados, la modificación del régimen de autorizaciones o de excepciones que rige para la ZBE**, teniendo en cuenta que en ocasiones el número de diez autorizaciones puede resultar limitado, y teniendo en cuenta las circunstancias sociales y económicas del momento. En este sentido, es necesario considerar lo siguiente:
 - En cuanto a los desplazamientos que se deben efectuar a talleres mecánicos de reparación, que no se retrase la revisión y la respuesta a problemas mecánicos que pudieran llegar a ser de seguridad vial y el paso de la ITV.
 - La revisión de los criterios económicos en función del tope de ingresos, que permita tener en cuenta otras circunstancias del ámbito familiar o la situación de búsqueda de trabajo, considerando las situaciones y el contexto de crisis económica y social que deriva de la sanitaria.
 - Posibilidad de establecer, en determinados casos, otras medidas alternativas a las diez autorizaciones, como por ejemplo la limitación del uso de kilometraje.
 - Prever tener en cuenta el caso de personas polimedicadas, con un número importante de visitas médicas, posiblemente a diferentes especialistas o centros, y que no responden a un único tratamiento médico.
 - El uso del vehículo para desplazamientos de personas con problemas de discapacidad sensorial o personas mayores, pero que no alcanzan el baremo de movilidad.
 - Estudiar aquellos casos que por su singularidad pongan de manifiesto circunstancias no previstas con el fin de valorar las respuestas a dar:
 - Desplazamientos para cumplir con el régimen de custodia de los hijos e hijas.
 - Desplazamientos de personas que residen en Barcelona entre semana por motivos laborales o de estudios y que el fin de semana regresan a sus domicilios, a los que perjudica tener que esperar hasta las 20.00 h para hacer uso de su vehículo.
 - Revisar la consideración y el tratamiento de los vehículos con singularidades, como los vehículos clásicos, las autocaravanas o vehículos tipo *camper*, por sus

- características propias y por tratarse de vehículos que su inversión prevé muchos años de utilización.
- Personas que trabajan durante el fin de semana y no pueden hacer uso del vehículo para los desplazamientos de ocio, hecho que sí se posibilita a las que disponen del fin de semana.
 - A la hora de las moratorias o las excepciones de determinados vehículos, hace falta atender circunstancias como la edad de las personas titulares o la amortización de los vehículos, en especial para vehículos industriales o de transporte colectivo, o bien prever compensaciones económicas.
- **Mejorar los mecanismos de información, comunicación y participación, en previsión de la aplicación de posibles nuevas medidas vinculadas a la movilidad en la ciudad**, que deben disponer de tiempo suficiente de información y que esta no genere incertidumbres, sino que permita una planificación esmerada para las personas afectadas. Es necesaria una previsión con tiempo suficiente de un calendario de afectaciones y la difusión de este.
 - **Revisar y mejorar la señalización en las zonas de acceso a la ZBE.** En concreto, la señalización de la salida de las rondas prohibida para los vehículos que tienen restringida la circulación en la ZBE en muchos puntos está situada sobre el mismo carril de salida, hecho que imposibilita, en el caso de error o desconocimiento, la rectificación de la maniobra de circulación. Esta información debería situarse, a modo de advertencia previa, cuando menos, en la indicación correspondiente a cada salida.

Asimismo, y teniendo en cuenta la posibilidad de que se estacione en zonas que quedan fuera del ámbito de aplicación de la ZBE, hay que señalar esta delimitación para evitar errores.

También, en el mismo sentido, habría que reforzar la señalización y la advertencia de la ZBE en la práctica totalidad del término de la ciudad de Barcelona, de manera clara, en las vías de acceso a la ciudad, sobre todo para las personas conductoras no habituales, con la indicación de alternativas a su recorrido. La finalidad de la medida no debe ser recaudatoria, sino la mejora de la calidad del aire en sí misma.

- **Revisar los accesos de las rondas y vías externas a la ciudad (C-17).** En el caso de vehículos que provienen de la C-17 o circulan en dirección a esta, que pretenden acceder a las rondas o salir de estas (B-20), sin entrar en la ciudad de Barcelona, es decir, solo cruzándola, sin entrar en la zona restringida de circulación, esta conexión no es posible y obliga a los conductores, a ni que sea por poca distancia, en sentido de Barcelona, a entrar en la avenida Meridiana, ya que no hay ninguna otra opción ni salida para acceder a la B-20 y entrar en la zona restringida en el barrio de la Trinitat para acceder a la C-17 de salida en dirección a Puigcerdà.
- **Que se informe a la Sindicatura y se facilite públicamente la información y las conclusiones que emanen de la Comisión de Seguimiento.**

CLASIFICACIÓN DE QUEJAS Y EXPEDIENTES

Clasificación de las quejas recibidas en el año 2020

| Tipos de tramitación | Número de tramitaciones |
|-----------------------|-------------------------|
| Quejas | 1.988 |
| Actuaciones de oficio | 35 |
| Visitas a los barrios | 2 |
| Total | 2.025 |

Consultas **1.518**

TOTAL **3.543**

CLASIFICACIÓN POR TEMAS

| Hábitat urbano | Número de quejas | Porcentaje |
|----------------|------------------|--------------|
| Vivienda | 120 | 38,8 % |
| Urbanismo | 68 | 22,0 % |
| Medio ambiente | 121 | 39,2 % |
| Total | 309 | 100 % |

| Calle y convivencia | Número de quejas | Porcentaje |
|---|------------------|--------------|
| Movilidad | 299 | 60,5 % |
| Seguridad ciudadana y libertad cívica | 146 | 29,5 % |
| Autonomía y accesibilidad personal | 29 | 5,9 % |
| Uso y mantenimiento del espacio público | 20 | 4,1 % |
| Total | 494 | 100 % |

| Administración pública | Número de quejas | Porcentaje |
|--|------------------|--------------|
| Atención, comunicación y participación | 56 | 7 % |
| Administración pública | 229 | 28,5 % |
| Actividad económica | 296 | 36,9 % |
| Hacienda municipal | 140 | 17,5 % |
| Trabajo en la Administración | 81 | 10,1 % |
| Total | 802 | 100 % |

| Personas y sociedad | Número de quejas | Porcentaje |
|------------------------------------|------------------|--------------|
| Servicios sociales | 166 | 43,3 % |
| Ciudadanía | 40 | 10,5 % |
| Salud | 77 | 20,1 % |
| Educación, cultura, ocio y deporte | 100 | 26,1 % |
| Total | 383 | 100 % |

EXPEDIENTES CERRADOS CON RESOLUCIÓN

| Decisión | Número de expedientes | Porcentaje |
|---------------------------------------|-----------------------|--------------|
| Irregularidad de la Administración | 407 | 76,4 % |
| No irregularidad de la Administración | 102 | 19,1 % |
| Desistidos | 14 | 2,6 % |
| Informes de barrio | 1 | 0,2 % |
| Oficio | 9 | 1,7 % |
| Total | 533 | 100 % |

QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN EL DISTRITO DE RESIDENCIA

| Distrito | Número de quejas | Porcentaje |
|---------------------|------------------|------------|
| Ciutat Vella | 151 | 7,5 % |
| L'Eixample | 269 | 13,3 % |
| Sants-Montjuïc | 143 | 7,1 % |
| Les Corts | 59 | 2,9 % |
| Sarrià-Sant Gervasi | 75 | 3,7 % |
| Gràcia | 134 | 6,6 % |
| Horta-Guinardó | 115 | 5,7 % |
| Nou Barris | 126 | 6,2 % |
| Sant Andreu | 114 | 5,6 % |
| Sant Martí | 164 | 8,1 % |
| Sin domicilio fijo | 14 | 0,7 % |
| Ciudad | 66 | 3,3 % |
| Otros municipios | 455 | 22,5 % |
| Sin identificar | 103 | 5,1 % |
| Oficio | 35 | 1,7 % |
| Informes de barrio | 2 | 0,1 % |
| | 2.025 | 100 % |

QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN EL ÓRGANO AFECTADO

| Órgano afectado | Quejas | Porcentaje |
|---|--------|------------|
| Distrito de Ciutat Vella | 8 | 0,40 % |
| Distrito de L'Eixample | 29 | 1,46 % |
| Distrito de Sants-Montjuïc | 23 | 1,16 % |
| Distrito de Les Corts | 8 | 0,40 % |
| Distrito de Sarrià-Sant Gervasi | 14 | 0,70 % |
| Distrito de Gràcia | 34 | 1,71 % |
| Distrito de Horta-Guinardó | 13 | 0,65 % |
| Distrito de Nou Barris | 9 | 0,45 % |
| Distrito de Sant Andreu | 12 | 0,60 % |
| Distrito de Sant Martí | 25 | 1,26 % |
| Área de Economía, Trabajo, Competitividad y Hacienda | 101 | 5,08 % |
| Área de Ecología, Urbanismo y Movilidad | 203 | 10,21 % |
| Área Agenda 2030, Transición Digital, Deportes y Coordinación Terr. | 23 | 1,16 % |
| Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI | 14 | 0,70 % |
| Área de Prevención y Seguridad | 93 | 4,68 % |
| Área de Educación, Cultura y Ciencia | 1 | 0,05 % |
| Concejalía de Comercio, Mercados, Régimen Interior y Hacienda | 40 | 2,01 % |
| Concejalía de Derechos de Ciudadanía, Participación y Justicia Global | 5 | 0,25 % |
| Concejalía de Emergencia Climática y Transición Ecológica | 70 | 3,52 % |
| Concejalía de Movilidad | 19 | 0,96 % |
| Concejalía de la Vivienda | 1 | 0,05 % |
| Concejalía de Salud, Envejecimiento y Cuidados | 8 | 0,40 % |
| Comisionado de Educación | 11 | 0,55 % |
| Instituto Barcelona Deportes | 11 | 0,55 % |
| Instituto Municipal de Cultura | 2 | 0,10 % |
| Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona | 72 | 3,62 % |
| Instituto Municipal de Mercados | 1 | 0,05 % |
| Instituto Municipal del Paisaje Urbano y la Calidad de Vida | 1 | 0,05 % |
| Instituto Municipal de Parques y Jardines | 26 | 1,31 % |
| Instituto Municipal de Personas con Discapacidad | 6 | 0,30 % |
| Instituto Municipal de Servicios Sociales | 82 | 4,12 % |
| Instituto Municipal de Educación | 11 | 0,55 % |
| Instituto Municipal de Hacienda | 157 | 7,90 % |
| Instituto Municipal de Urbanismo | 9 | 0,45 % |
| Transportes Metropolitanos de Barcelona | 15 | 0,75 % |
| Consortio de Servicios Sociales | 1 | 0,05 % |
| Consortio de Educación | 41 | 2,06 % |
| Consortio de la Vivienda | 26 | 1,31 % |
| Área Metropolitana de Barcelona | 11 | 0,55 % |
| Autoridad del Transporte Metropolitano | 16 | 0,80 % |
| Defensor del Pueblo. | 99 | 4,98 % |
| Síndic de Greuges de Catalunya | 293 | 14,74 % |

| | | |
|-------------------------|--------------|--------------|
| OMIC/ACC | 221 | 11,12 % |
| No competencial y otros | 123 | 6,19 % |
| TOTAL GENERAL | 1.988 | 100 % |

Quejas individuales presentadas según el género y la materia

HÁBITAT URBANO

| | |
|---|-----|
| D | 172 |
| H | 127 |

CALLE Y CONVIVENCIA

| | |
|---|-----|
| D | 186 |
| H | 301 |

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

| | |
|---|-----|
| D | 397 |
| H | 392 |

PERSONAS Y SOCIEDAD

| | |
|---|-----|
| D | 239 |
| H | 140 |

Total general

| | |
|---|-----|
| D | 994 |
| H | 960 |