



INFORME AL PARLAMENT 2013

Consideracions generals

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

■ CONSIDERACIONS GENERALS

El Síndic de Greuges té com a funció protegir i defensar els drets i les llibertats i, amb aquest objectiu, supervisa l'activitat de les administracions, els organismes que en depenen i les empreses que presten serveis d'interès general i té la potestat de fer recomanacions per millorar l'actuació de les institucions esmentades.

Al llarg del 2013 el Síndic de Greuges ha impulsat la supervisió en 14.354 casos, ha conclòs 9.517 expedients d'investigació i ha emès 3.338 resolucions amb recomanacions adreçades a l'organisme o l'administració supervisada. En un 98% dels casos aquestes recomanacions han estat formalment acceptades i en un percentatge fins i tot lleugerament superior ja s'han portat a terme.

Les queixes sobre matèries de política social han estat les més nombroses, en una clara projecció de la crisi econòmica sobre les persones, i també com a conseqüència directa de la reducció pressupostària, sovint dràstica, en les polítiques pròpies de l'estat del benestar.

El detall de totes aquestes actuacions i recomanacions es pot trobar en les pàgines següents i també en l'espai web en què es recullen totes les resolucions emeses al llarg del 2013 (www.sindic.cat).

En aquest capítol es vol posar l'accent sobre les consideracions i les recomanacions d'ordre general que es desprenen del conjunt de l'activitat acomplerta al llarg de l'any pel Síndic de Greuges de Catalunya.

ACCÉS A LA INFORMACIÓ

Aquest darrer any el Síndic ha continuat duent a terme una quantitat important d'actuacions motivades per la denegació per part de les administracions de l'accés a una informació sol·licitada per una tercera persona. L'absència, encara, d'una nova regulació no pot ser l'excusa per mantenir una dinàmica de negació o, si més no, per posar obstacles a l'exercici del dret d'accés.

Les voluntats expressades per la totalitat dels grups parlamentaris en la ponència

que ha de culminar els treballs d'elaboració de la Llei de transparència, dret d'accés a la informació i bon govern coincideixen i reforcen les recomanacions del Síndic formulades en l'informe monogràfic que va presentar la institució sobre el dret d'accés. Estem davant d'una qüestió essencial per al bon funcionament de la nostra democràcia. El dret d'accés s'ha de poder exercir sense traves i directament, i cal garantir que les excepcions a l'exercici d'aquest dret siguin les mínimes. Aquestes són bases sense les quals no és possible exercir el control democràtic dels governants ni desenvolupar una bona pràctica de participació ciutadana.

Això, però, contrasta amb el fet que moltes administracions i institucions, independentment de l'adscripció política del seu govern, imposen encara avui unes pràctiques que dificulten enormement, o fins i tot impedeixen, el dret d'accés.

En espera que el Parlament aprovi la llei, el Síndic recomana amb caràcter general a totes les administracions que actuïn d'acord amb els principis que es desprenen dels treballs de la ponència parlamentària i de l'Informe sobre el dret d'accés a la informació pública, sense necessitat d'esperar aquesta nova regulació.

En qualsevol cas, el Síndic continuarà vetllant pel compliment del dret d'accés i donant una màxima atenció a la resolució de totes les queixes que es puguin plantejar sobre aquesta qüestió.

DRET A LA BONA ADMINISTRACIÓ

Les reclamacions rebudes per la manca d'observança del procediment evidencien l'existència de pràctiques administratives que no tenen en compte els principis d'objectivitat, imparcialitat i igualtat en el tracte. És per això que s'ha de recordar que l'Administració ha d'aplicar ineludiblement el procediment preestablert per resoldre una sol·licitud o per exercir una potestat determinada, com ara la punitiva en el cas del procediment sancionador, i que només qui té la competència per regular el procediment és qui pot modificar el procediment en qüestió.

De la mateixa manera continuen sent injustificables els llargs terminis de què l'Administració gaudeix per donar resposta a les demandes presentades pels ciutadans o el requeriment al ciutadà de documents de què l'Administració ja disposa. Cal recordar que la major part de les administracions dels països del nostre entorn disposen de terminis de resposta molt més breus.

Enguany, en una multitud de queixes rebudes al Síndic s'ha fet palès l'incompliment sistemàtic dels terminis que obligaven l'Administració tant a fer un pagament com a resoldre de forma singular i explícita un procediment iniciat per la persona interessada. Les tensions de tresoreria no justifiquen l'impagament d'unes obligacions concretes per l'Administració a favor de terceres persones, siguin físiques o jurídiques.

El Síndic recomana amb caràcter general que quan les tensions de tresoreria es produeixin l'Administració expliciti documentalment a la persona interessada un compromís de pagament amb un calendari aproximat de realització i que prèviament estableixi una prelación de pagaments seguint uns criteris raonats i públics.

En aquesta mateixa direcció, és exigible que les administracions actuïn sempre seguint el principi que tot procediment ha de finalitzar amb una resolució expressa i que aquesta s'ha de notificar en el termini establert i la forma escaient, d'acord amb la norma que regula aquell procediment. L'abús del silenci administratiu negatiu fa que fins i tot en molts casos s'utilitzi per intentar finalitzar un procediment. Aquesta pràctica vulnera el procediment administratiu i afecta el dret a una bona administració.

PROTECCIÓ DELS DRETS SOCIALS

El Síndic ha estat instat a actuar davant l'Administració per requerir-li el pagament de prestacions econòmiques reconegudes i que es corresponen a polítiques essencials de l'estat del benestar.

Malgrat la confluència de la crisi econòmica, d'una banda, i el finançament deficitari de la Generalitat de Catalunya i de les institucions locals, d'una altra –que provoquen una dismi-

nució de les partides pressupostàries i una tensió de tresoreria–, cal recordar que no hi ha cap situació financera, per precària que sigui, que pugui acabar justificant creuar determinades posicions en detriment de la protecció dels drets socials.

Enguany, el Síndic ha alertat del risc de malnutrició en els infants, que requereixen, per la seva vulnerabilitat, i d'acord amb les obligacions dels poders públics en la protecció de la infància, una atenció especial per evitar situacions de vulnerabilitat extrema. Les administracions van reaccionar amb rapidesa a les recomanacions formulades pel Síndic l'estiu passat. Poques setmanes després de l'informe es van anunciar algunes actuacions, per exemple des del Departament d'Ensenyament, encaminades a pal·liar situacions de màxima precarietat.

Aquestes mesures encara estan en curs i pendents de valoració, com ara la dotació d'1,8 milions per a beques menjador. Tot i així, en data d'avui encara hi ha qüestions, com els retards en el pagament de les beques, la unificació de criteris d'accés a les beques menjador o el protocol de detecció, seguiment i resposta davant la malnutrició, que estan pendents. Paradoxalment, són mesures de baix cost econòmic, però d'una transcendència enorme per pal·liar aquesta problemàtica. Aquests fets porten el Síndic a recomanar als organismes afectats (consells comarcals, departaments d'Ensenyament, Benestar i Família i Salut) que no retardin més aquestes mesures. En aquest sentit, el Departament de Salut ha informat recentment que, conjuntament amb el Servei Català de la Salut, s'està treballant en un document d'ampliació i de desenvolupament del protocol per a la detecció i el seguiment de situacions d'especial dificultat en l'alimentació d'infants, coordinadament amb el Departament de Benestar Social i Família i amb el Departament d'Ensenyament, i també amb la col·laboració de la Societat Catalana de Pediatria. Aquesta mesura ha de contribuir a millorar la detecció de les situacions de malnutrició infantil.

Una altre exemple de reacció de l'Administració a propostes del Síndic de Greuges està relacionat amb la pobresa energètica i, més particularment, amb la proposta de la treva hivernal i de la creació d'una comissió de tre-

ball amb tots els actors liderada per la Generalitat. Certament, aquesta consideració té a veure més amb la rapidesa de la resposta que amb els resultats que aquesta resposta hagi assolit. Caldrà esperar que transcorrin uns quants mesos per fer-ne una valoració posterior.

En qualsevol cas, el Síndic recomana que totes les institucions i empreses implicades incorporin aquesta qüestió en les seves agendes de treball per poder definir una acció política sobre la pobresa energètica; una política de la qual avui dia Catalunya està mancada malgrat que són desenes de milers les persones que, a causa de la precarietat econòmica, requereixen aquesta acció pública.

El volum més important d'actuacions del Síndic en matèria social ha continuat sent el relatiu a la gestió de la renda mínima d'inserció. Tot i que es pot interpretar com a bona notícia el fet que el nombre de queixes noves sobre aquesta matèria no s'hagi incrementat significativament en relació amb anys anteriors, cal veure amb preocupació els centenars d'actuacions que el Síndic no ha pogut resoldre i que estan obertes des del 2012 i els mesos finals del 2011.

En els últims mesos s'ha apreciat una represa en el pagament de molts expedients que havien quedat suspesos de manera injustificada. Tot i així, es constata que, malgrat que es fa la represa, es mantenen unes quantitats pendents de pagament en concepte d'endarreriments que són molt importants per a les persones afectades, atesa la seva situació de precarietat econòmica i de privacions materials bàsiques.

El Síndic ha suggerit al Departament d'Empresa i Ocupació que quan es denegui la prestació sol·licitada, o bé se suspengui o s'extingeixi la concedida, ho faci de manera precisa i diligent. Fins ara ho ha fet de manera poc precisa i poc clara, sense concretar circumstàncies ni dades particulars tingudes en compte i, a més, amb un retard considerable. Aquesta manera de procedir deixa la persona en indefensió. Per això, el Síndic suggereix al Departament que tramiti tots els expedients d'acord amb el procediment normatiu, especialment pel que fa al compliment de terminis i a la justificació individualitzada i argumentada de cada decisió.

La recomanació del Síndic de procedir de manera urgent a la reforma normativa que el Govern ha anunciat sobre la renda mínima d'inserció es considera de compliment imprescindible per corregir totes les mancances detectades i atendre efectivament les necessitats bàsiques de totes les persones.

Pel que fa al dret a l'habitatge, cal assenyalar el silenci i, per tant, la negativa implícita de la societat de gestió d'actius procedents de la reestructuració bancària – SAREB – a la proposta del Síndic de destinar un mínim del 30% dels habitatges de què disposa a lloguer social. De la mateixa manera, es continua sense atendre la demanda del Síndic que les Corts espanyoles modifiquin la Llei d'hisendes Locals per garantir que cap persona que hagi d'encarar una execució hipotecària hagi de fer front a l'impost de la plusvàlua municipal. Cal destacar, positivament i com a contrast, la reacció de molts ajuntaments, que han acceptat el suggeriment del Síndic sobre aquesta qüestió i han trobat solucions provisionals per evitar que les persones afectades hagin de fer front a una nova despesa motivada pel pagament d'aquest impost.

El Síndic insta totes les institucions a continuar treballant per assolir la modificació de la Llei d'hisendes locals, de manera que es declarin exemptes d'aquest impost les transmissions d'habitatges habituals derivades d'una execució hipotecària. En concret, el Parlament de Catalunya hauria d'impulsar la tramitació al Congrés de Diputats de la Proposició de llei que va trametre el 31 de juliol del 2012 i que encara està pendent de debat.

De les moltes consultes i queixes rebudes al Síndic en matèria de consum, la comercialització de les participacions preferents ha tingut un protagonisme especial, per la connotació social de moltes de les persones afectades. Aquests casos posen al descobert tant la desprotecció que pateix el consumidor de determinats productes financers, de resultes de posicions i pràctiques abusives de determinats operadors financers, com de mancances greus en la regulació de determinats productes per part dels organismes competents. Les evidències d'aquestes pràctiques eren tan contundents en el bescanvi de preferents de Caixa Laietana per accions de Bankia que el Síndic en va donar trasllat a la Fiscalia.

El Síndic recomana un seguit de mesures per prevenir situacions d'aquest abast en el futur, entre les quals hi ha millorar la forma en què actuen els organismes reguladors i supervisors, facilitar informació suficient i entenedora als consumidors sobre aquests productes i impulsar una educació financera dels ciutadans.

Les recomanacions per posar fi a les demores que hi ha per accedir al sistema de salut públic han protagonitzat una part molt important de l'actuació del Síndic davant el Departament de Salut. La cronificació d'un temps d'espera superior al temps garantit s'ha d'acabar, i més encara quan la incorporació a la llista d'espera es produeix després de visites prèvies a especialistes i proves diagnòstiques que requereixen, a la vegada, el seu temps i que sovint es fan en terminis d'espera excessius i poc raonables.

El Síndic ha estat suggerint que es proporcioni als pacients la data, encara que sigui aproximada, d'intervenció i el número d'ordre dins de la llista d'espera, com a expressió d'una pràctica de transparència i garantia de planificació.

El Departament ha informat el Síndic de la inclusió d'aquesta possibilitat com a opcional en la nova aplicació informàtica. Un altre aspecte que cal destacar és la valoració que es farà d'ofici sobre l'impacte en la qualitat de vida del pacient que tindrà el temps d'espera. Això ha de servir per ajudar a fixar criteris de prioritització en les llistes d'espera.

El Síndic recorda que és imprescindible que el Departament supervisi rigorosament els serveis dels centres concertats de la mateixa manera que ho fa amb els públics, ja que la responsabilitat de la prestació no la pot defugir.

Les restriccions pressupostàries en matèria de salut han tingut un impacte especialment gran en la prestació farmacèutica. En opinió del Síndic, en la nova regulació impulsada pel Govern espanyol sobre les condicions de finançament públic dels medicaments no s'ha ponderat prou el fet que el consum més gran de fàrmacs pugui recaure en persones que, precisament a causa de la seva malaltia, es trobin en una situació econòmica compromesa, per exemple per haver hagut de deixar la seva activitat laboral per la malaltia.

Davant la constatació que el copagament de la medicació hospitalària de dispensació ambulatoria pot comprometre la salut de les persones afectades, el Síndic recomana que es reguli la farmàcia gratuïta, encara que aquesta sigui a càrrec del Gatsalut, per suavitzar una aplicació taxativa del marc normatiu del Govern espanyol.

L'impacte negatiu que ha provocat la reducció pressupostària s'ha deixat sentir especialment en les prestacions econòmiques per cures en l'entorn familiar i també en les prestacions vinculades al servei residencial. L'origen de les modificacions en matèria de dependència cal buscar-lo bàsicament en el Reial decret 20/2012, de 13 de juliol, que preveu una reducció del 15% de l'import mensual i la possibilitat d'una suspensió del pagament de la prestació fins a un màxim de dos anys.

Tot i que la Generalitat de Catalunya no va voler aplicar la facultat d'incrementar la reducció i va informar que no aplicaria la suspensió fins al termini màxim dels dos anys, el cert és que només molt recentment s'ha començat a observar, en algunes comunicacions fetes al Síndic, la tímida represa d'alguns pagaments.

Igualment greu és la suspensió de la prestació vinculada al servei de residència. L'afectació d'aquesta mesura impedeix l'atenció adequada de moltes persones dependents. Per això esdevenen del tot inajornables les mesures de l'Administració per garantir l'accés de les persones dependents al servei més adequat a cada cas sense que això comprometi la qualitat del servei.

La desigualtat social té en l'educació una projecció que sovint no s'evita, ni tan sols s'amorteix. L'efecte de la crisi econòmica ha derivat en la dificultat creixent de famílies per satisfer les quotes de les activitats escolars complementàries dels seus fills. La constatació, a partir de les queixes, que en centres educatius concertats no sempre hi ha una diferenciació efectiva i clara entre l'horari lectiu i l'hora complementària, i la pràctica observada en algun centre de no permetre que l'alumne continuï a l'aula si la família no ha satisfet el cost d'aquella activitat alerten del risc que aquestes activitats complementàries siguin un àmbit de nova generació de desigualtat educativa.

Per evitar aquesta possibilitat, el Síndic recomana que el Departament d'Ensenyament reguli de manera urgent les activitats complementàries escolars i també els ajuts per fomentar-ne l'accés, sobretot en el cas dels infants amb més privacions. També suggereix que es garanteixi la diferenciació clara entre les activitats complementàries i les activitats lectives pel que fa al seu contingut curricular i que s'impedeixi que aquesta hora complementària es destini a reforçar el currículum oficial, pel greuge que això comporta a tots els alumnes de l'escola pública que no disposen d'aquesta hora i per la discriminació afegida als alumnes de la concertada que en puguin quedar exclosos per raons econòmiques.

LLIBERTATS I QUALITAT DEMOCRÀTICA I INSTITUCIONAL

L'any culmina amb un seguit d'anuncis sobre futures modificacions normatives que incideixen directament sobre la regulació de l'exercici de les llibertats democràtiques. Sobre totes aquestes qüestions el Síndic ha obert vies de seguiment i anàlisi i, si escau, instarà les institucions competents a impulsar les actuacions oportunes per evitar cap lesió de drets.

També el 2013 s'ha caracteritzat per noves mesures que han incidit directament en l'àmbit de l'Administració de justícia. Aquestes, lluny de resoldre algunes mancances materials, organitzatives i de personal que aquest àmbit arrossegava des de feia anys, sembla que consolidaran la sobrecàrrega existent dels jutjats i incrementaran encara més uns retards difícilment compatibles amb l'exercici d'una justícia ràpida i diligent. La desaparició de la figura dels denominats *jutges substituïts* i *magistrats suplents*, que a Catalunya afecta 270 persones, obre seriosos dubtes sobre l'estalvi que pot provocar i garanteix un col·lapse per la saturació dels jutjats, atesa la sobrecàrrega dels jutges i magistrats titulars.

Han estat diverses les queixes davant del Síndic entorn de la regulació de les taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia, l'altra mesura impulsada pel Govern espanyol en aquest camp. El Síndic de Greuges va suggerir al Defensor del Poble que estudiés el cas i

dugués a terme les actuacions oportunes per garantir el dret d'accés a la tutela judicial efectiva i, concretament, que interposés un recurs d'inconstitucionalitat per l'afectació directa dels articles 24 i 9.2 de la Constitució. Tot i així, la defensora del poble no hi va presentar cap recurs.

En el marc del procés de recentralització, el Síndic no pot deixar d'esmentar la presentació, per part del Govern espanyol, de l'informe CORA. Tal com el Síndic ja va evidenciar al seu dia aquest informe parteix d'uns apriorismes i errors de càlcul que invaliden algunes de les seves conclusions i recomanacions. En algun cas, fins i tot algunes d'aquestes propostes tindrien un resultat contrari a la racionalització i estalvis necessaris.

Pel que fa al suggeriment d'eliminar els defensors autonòmics, el Síndic torna a denunciar que aquest fet va associat, en primer lloc, a una disminució de les garanties dels drets dels ciutadans i, en segon lloc, a una ineficiència més gran. La possible desaparició d'institucions que treballen des de la proximitat i la substitució per altres que actuen de manera centralitzada des de la distància no pot fer preveure cap estalvi. El Síndic ja va constatar que les dades econòmiques que sustentaven l'informe del Govern espanyol no responien a dades reals ni ajustades a la veritat. Entre altres observacions possibles, cal assenyalar que el cost que aquest informe atribueix a cada actuació del Síndic és tres vegades superior al cost real.

En qualsevol cas, el Síndic recorda les consideracions i les recomanacions aprovades per organismes internacionals (Resolució de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, d'octubre de 2013, i Informe Congrés dels Poders Locals i Regionals, d'octubre de 2011) i que no haurien de ser ignorades pel Govern d'Espanya a l'hora de plantejar, en el marc de l'estat autonòmic, qualsevol proposta de redisseny de les institucions de defensa de drets.

Paradoxalment als esforços de racionalització que el Govern d'Espanya manifesta que busca, l'any culmina sense que el Defensor del Poble hagi atès encara la proposta del Síndic de Greuges de signar un conveni de col·laboració per donar compliment a l'article 3.b de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de

Greuges. Aquest fet comporta una evident ineficiència en la supervisió de l'Administració general de l'Estat a Catalunya i una duplicitat en alguna de les actuacions que afecten l'Administració local i de la Generalitat.

REFLEXIÓ FINAL

Finalment, cal destacar els bons resultats que es van obtenint en el context de l'acció d'investigació del Síndic en combinació amb la creixent col·laboració de la institució amb les administracions.

Un resultat d'això és l'acceptació tan elevada per part de les administracions i els organismes supervisats de les recomanacions formulades pel Síndic i l'absència de situacions d'obstaculització a les tasques d'investigació que aconsegueix la institució.

És necessari, però, donar més celeritat a la resolució dels problemes que els ciutadans confien al Síndic. Calen mecanismes més àgils de relació amb l'Administració i un accés més immediat a la informació de què disposa quan és rellevant per a la investigació portada a terme pel Síndic de Greuges. En aquest sentit, es valora molt positivament la major agilitat obtinguda en aquesta relació des de l'ús de la tramitació electrònica amb les administracions locals (ajuntaments,

consells comarcals i diputacions) i amb els departaments de Justícia i Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. Recomanem la incorporació de la resta de l'Administració de la Generalitat de Catalunya a la tramitació electrònica, no només per donar compliment al que la llei preveu, sinó especialment per guanyar més celeritat en la comunicació i la resolució dels problemes i també per garantir més eficiència, atès l'estalvi tant en paper com en les trameses postals.

En aquesta mateixa direcció, ens proposem avançar en la resolució més immediata dels problemes que els ciutadans ens confien disposant, com ho fan moltes altres administracions europees en les seves relacions amb els ombudsmen respectius, d'una persona de contacte amb el Síndic en cada unitat administrativa i organisme supervisat. Sens perjudici que l'actuació del Síndic en cada una de les queixes es formalitzi i es vehiculi al màxim responsable de cada institució, l'existència d'aquesta persona de contacte amb capacitat per facilitar informació, valorar el problema i vehicular ràpidament la possible solució permetria al Síndic i a l'Administració finalitzar més ràpidament l'actuació i al ciutadà resoldre el problema. És per això que recomanem a totes les administracions i organismes supervisats que designin les persones que hauran d'assumir aquestes funcions.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

