

# EL SÍNDIC DE GREUGES. SÍNDICO DE AGRAVIOS DE CATALUÑA

ENRIC R. BARTLETT CASTELLÀ

*NOTA PRELIMINAR A LA PRESENTE EDICIÓN*

*NOTA PRELIMINAR A LA PRIMERA EDICIÓN*

*PRESENTACIÓN*

*SIGLAS Y ABREVIATURAS*

## **Capítulo I**

EL *OMBUDSMAN*, LAS PREVISIONES EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD, LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL SÍNDICO

1. Origen histórico del *Ombudsman*
  - 1.1. Características
  - 1.2. El Estado del bienestar y la expansión por el mundo
  - 1.3. Comparación con los medios clásicos de control
2. La Constitución de 1978. Las referencias a los comisionados parlamentarios autonómicos en el debate constituyente. La decisión en la constitución: un modelo abierto
3. La Ley orgánica del Defensor del Pueblo y la mención a los órganos similares de las comunidades autónomas: un modelo cerrado
4. El Estatuto de Autonomía de Cataluña
  - 4.1. Los antecedentes: el Congreso de Cultura Catalana de 1975 y las Bases de Cardona de 1977. La satisfacción de agravios en las cortes medievales
  - 4.2. Los anteproyectos de los partidos políticos y la Comisión de los Veinte. El Estatuto de Sau
  - 4.3. El debate en las Cortes Generales
  - 4.4. El artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña
5. La aprobación de la Ley de Cataluña 14/1984, de 20 de marzo, del Síndico de Agravios. La proposición de ley del grupo socialista. La tramitación por ponencia conjunta
  - 5.1. La única enmienda presentada
  - 5.2. Influencia de otras normas
6. Proposición de ley para regular las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas
7. La reforma de la Ley del Síndico por la Ley 12/1989, de 14 de diciembre

## **Capítulo II**

EL ESTATUTO DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA

1. El nombre
2. La elección
  - 2.1. La elegibilidad
  - 2.2. Las incompatibilidades
    - 2.2.1. Un comentario en relación con la afiliación política
    - 2.2.2. Un régimen muy riguroso: incompatibilidad con la docencia universitaria
3. El procedimiento electoral

4. La duración del mandato. La reelección
5. El cese
  - 5.1. Por renuncia
  - 5.2. Por transcurso del tiempo para el que fue elegido
  - 5.3. Por muerte
  - 5.4. Por pérdida de la condición política de catalán
  - 5.5. Por incapacidad o por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarada por decisión judicial firme. Por condena a causa de delito doloso por sentencia firme
  - 5.6. Por negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones y de los deberes del cargo
6. Las prerrogativas y garantías: la Generalitat de Cataluña no es competente para facilitar al Síndico unos medios legales que necesita para cumplir sus funciones
  - 6.1. La inviolabilidad y la inmunidad
    - 6.1.1. Dudas sobre el instrumento normativo utilizado para concederlas
    - 6.1.2. El contenido de estas prerrogativas
  - 6.2. Inviolabilidad de la correspondencia
  - 6.3. La obligación de cooperar de los poderes públicos. El caso de la Administración del Estado en Cataluña
  - 6.4. Medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora
    - 6.4.1. La publicación del nombre de las personas y de los departamentos que no colaboran
    - 6.4.2. El tipo penal de delito de desobediencia
    - 6.4.3. Valoración: las medidas sancionadoras y una magistratura de persuasión, un encaje difícil
  - 6.5. El ejercicio de acciones de responsabilidad
  - 6.6. El rango protocolario

### **Capítulo III**

#### **LA RELACIÓN DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS CON EL PARLAMENTO DE CATALUÑA**

1. Comisionado parlamentario: órgano fiduciario, órgano auxiliar del Parlamento
2. El plenario
  - 2.1. La elección del Síndico
  - 2.2. El supuesto de cese por negligencia
  - 2.3. La presentación del informe anual y, eventualmente, de los informes extraordinarios
3. La comisión parlamentaria de relación
  - 3.1. Su composición
  - 3.2. La participación en la elección del Síndico
  - 3.3. La intervención en el nombramiento del adjunto al Síndico y del adjunto para la defensa de los derechos de los niños
  - 3.4. Las comparecencias del Síndico
    - 3.4.1. La comparecencia del Síndico a requerimiento de la comisión
    - 3.4.2. La comparecencia del Síndico a petición propia
    - 3.4.3. La presentación del informe anual y de los informes extraordinarios
    - 3.4.4. Las peticiones de intervención formuladas en las comparecencias
  - 3.5. Las comunicaciones escritas entre el Síndico y la comisión
4. Los órganos de gobierno del Parlamento
5. Las instrucciones generales y las particulares

## **Capítulo IV**

### **EL ÁMBITO COMPETENCIAL (I)**

1. La misión del Síndico de Agravios: la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Los derechos y los deberes, los principios rectores de la política económica y social
2. La supervisión de la administración, una relación instrumental o una finalidad en sí misma
3. La actividad de supervisión y el marco normativo de referencia
  - 3.1. Los principios del artículo 103.1 de la Constitución: servir con objetividad los intereses generales, actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación
  - 3.2. La plena sumisión a la ley y al derecho
    - 3.2.1. Potestades regladas y discrecionales
    - 3.2.2. La defensa del ordenamiento jurídico; en particular del principio de legalidad y de sus manifestaciones: los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa
4. La actuación preventiva del Síndico en defensa del ordenamiento jurídico
  - 4.1. La previsión de la defensa del ordenamiento jurídico propio en la ley reguladora de algunos comisionados parlamentarios autonómicos. El caso emblemático del Justicia de Aragón
  - 4.2. Posibles mejoras en el sistema objetivo de defensa del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La colaboración con el Consejo Consultivo
5. La participación en comisiones y comités consultivos

## **Capítulo V**

### **EL ÁMBITO COMPETENCIAL (II)**

1. La Administración que supervisa
  - 1.1. Previsiones en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: «La Administración de la Generalitat»
  - 1.2. Previsiones en la Ley del Síndico: «La Administración pública de la Generalitat y de las autoridades y el personal que de ella dependen o está afecto a un servicio público»
    - 1.2.1. Las personas o entidades que prestan un servicio público
    - 1.2.2. Las universidades de Cataluña
    - 1.2.3. Las corporaciones de derecho público
    - 1.2.4. Las quejas contra el Parlamento. La distinción entre las actividades legislativa y de control del Gobierno y la actividad administrativa
  - 1.3. Previsiones en la Ley del Síndico: «La actuación de los entes locales de Cataluña»
    - 1.3.1. La doctrina del Tribunal Constitucional: las sentencias 142/1988, de 12 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre
    - 1.3.2. Comentario sobre la doctrina constitucional
  - 1.4. La Administración del Estado. La Administración en Cataluña. La Administración central
  - 1.5. La Administración de justicia
2. La privatización de la actividad administrativa o la huida del derecho administrativo
  - 2.1. Las actuaciones jurídico-privadas de la Administración
  - 2.2. Unos problemas sin resolver
    - 2.2.1. El Gobierno

## 2.2.2. Las administraciones independientes

### Capítulo VI

#### LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS

1. La oficina del Síndico
2. Las normas de organización de la institución. Elaboración y naturaleza jurídica
  - 2.1. La norma supletoria 3.a del Reglamento del Parlamento
  - 2.2. Las Normas Básicas del Síndico de Agravios de 8 de noviembre de 1985. La modificación de 19 de noviembre de 1996
3. El personal al servicio del síndico de agravios. La regulación de las normas básicas de 8 de noviembre de 1985
  - 3.1. La configuración de todo el personal como personal eventual
    - 3.1.1. Personal administrativo, auxiliar y subalterno
    - 3.1.2. Personal asesor
  - 3.2. La modificación de las Normas Básicas en materia de personal
  - 3.3. Valoración y propuestas en relación con el estatuto del personal
4. La gestión económica
  - 4.1. El presupuesto
  - 4.2. El régimen de contabilidad y de intervención
  - 4.3. El régimen de contratación
  - 4.4. La autorización de gastos y la ordenación de pagos. La disconformidad del oidor de cuentas
  - 4.5. Las incorporaciones de los remanentes de créditos y las transferencias de créditos
  - 4.6. La liquidación del presupuesto
  - 4.7. Valoración y propuestas en relación con el régimen de gestión económica
5. El adjunto al Síndico
  - 5.1. Naturaleza jurídica
  - 5.2. La elección. Las prerrogativas. Las incompatibilidades. El carácter potestativo
  - 5.3. El cese: libre o con la intervención de la Comisión Parlamentaria de Relación
    - 5.3.1. El cese por condena a causa de delito doloso mediante sentencia firme
    - 5.3.2. El cese por negligencia
    - 5.3.3. Una posible modificación de las Normas Básicas en relación con el cese
  - 5.4. Las funciones
    - 5.4.1. ¿Tiene límites el síndico en la delegación de sus funciones?
    - 5.4.2. El instrumento de delegación. General o caso a caso
    - 5.4.3. Revocación y avocación
    - 5.4.4. La delegación de firma
6. El adjunto para la defensa de los derechos de los niños
  - 6.1. El ejercicio por parte del síndico de la habilitación para designar a un adjunto de niños
  - 6.2. Las funciones
  - 6.3. Los derechos de los niños
  - 6.4. Una valoración de la reforma
7. La posibilidad de crear nuevos adjuntos sectoriales
8. Las colaboraciones del síndico con personas externas a la oficina
  - 8.1. La colaboración de expertos en la labor investigadora y de propuesta de resolución
  - 8.2. Convenios de cooperación educativa

## **Capítulo VII**

### **EL PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN (I)**

1. El inicio del procedimiento. Sujetos legitimados para pedir su intervención
  - 1.1. La legitimación de las personas físicas. No nacionales, menores, presos, incapacitados, sujetos a una relación de dependencia especial
  - 1.2. La legitimación de las personas jurídicas
    - 1.2.1. Las compañías mercantiles
    - 1.2.2. Las ONG
  - 1.3. La legitimación de las personas jurídicas públicas. La no prohibición a las autoridades administrativas en materias de su competencia
  - 1.4. La legitimación especial de los parlamentarios y de las comisiones del Parlamento
  - 1.5. La legitimación de los cargos electivos locales
2. La forma de presentación de las quejas
  - 2.1. Quejas presentadas por representante. Quejas con más de un promotor. Múltiples quejas idénticas
  - 2.2. El servicio de información al ciudadano. El idioma de comunicación
3. El acuse de recibo: forma, contenido, efectos
4. La petición de ampliación de datos: forma, contenido, efectos
5. La inadmisión: forma, contenido, efectos
  - 5.1. Las causas legales
    - 5.1.1. Las quejas anónimas
    - 5.1.2. La mala fe
    - 5.1.3. La falta de fundamento o la inexistencia de pretensión
    - 5.1.4. El perjuicio al legítimo derecho de tercera persona
  - 5.2. Las quejas privadas: un caso particular de inadmisión. Los ciudadanos que obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales de otros ciudadanos
  - 5.3. Algunos cambios de criterio en los supuestos de inadmisión a lo largo de los años: las actuaciones administrativas obviamente regulares y la falta de reclamación previa
  - 5.4. Los asuntos en los que intervienen los tribunales
6. La admisión a trámite: forma, contenido y efectos
  - 6.1. La petición de informe a la Administración
    - 6.1.1. Las modulaciones en el caso de los servicios concedidos
    - 6.1.2. Las peticiones de ampliación de informe: forma, contenido, efectos 2%
    - 6.1.3. Las reiteraciones: forma, contenido, efectos
  - 6.2. Los efectos para el promotor de la queja y para los terceros interesados
  - 6.3. Los informes de la Administración: forma y contenido

## **Capítulo VIII**

### **EL PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN (II)**

1. Las resoluciones: forma, contenido y efectos
  - 1.1. La Administración ha actuado correctamente
  - 1.2. La Administración resuelve con la respuesta al requerimiento de información
  - 1.3. La Administración debería haber actuado de otra forma a juicio del Síndico. El recordatorio de deberes legales. Modulaciones en el caso de servicios concedidos
  - 1.4. La Administración debería haber actuado de otra forma a juicio del Síndico. La sugerencia
  - 1.5. La mediación

- 1.6. Las resoluciones que trascienden el caso concreto
  - 1.6.1. Sugerencias generales interpretativas
  - 1.6.2. Sugerencias generales organizativas
  - 1.6.3. Recomendaciones
- 1.7. El desacuerdo de los ciudadanos con las resoluciones: forma, contenido, efectos
- 1.8. El desacuerdo de las administraciones: forma, contenido, efectos
- 2. Análisis de diagramas de tramitaciones estándares. La adaptación del programa informático para conocer el estado de tramitación de una actuación
- 3. Análisis del tiempo de tramitación
  - 3.1. En función de la agilidad de la oficina
  - 3.2. En función de la colaboración de la Administración
- 4. El carácter informal del procedimiento: Mito o realidad
  - 4.1. Mecanismos para agilizar la respuesta de las administraciones: fax, teléfono, visitas, requerir comparencias. Ventajas e inconvenientes
  - 4.2. Cómo afecta el principio de jerarquía
  - 4.3. ¿Es necesario elaborar un reglamento de procedimiento?
- 5. El porcentaje de éxito o la aceptación de las consideraciones por parte de la Administración
  - 5.1. Mecanismos para mejorar el grado de éxito
  - 5.2. El impacto de la rapidez en intervenir
  - 5.3. Escrito u oral
  - 5.4. ¿Quién tiene que hablar de qué con quién?

## **Capítulo IX**

### **LAS RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

- 1. Las previsiones de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo y de la Ley del Síndico de Agravios. El reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo
- 2. La ley por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diferentes comunidades autónomas
- 3. El convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Síndico de Agravios
  - 3.1. La cooperación y la coordinación
  - 3.2. Duración, publicación y renovación del convenio
  - 3.3. La aplicación del convenio
    - 3.3.1. Remisión de información periódica
    - 3.3.2. Información puntual
    - 3.3.3. Solicitudes de actuación
    - 3.3.4. Solicitudes de interposición de recursos de amparo y de inconstitucionalidad
    - 3.3.5. Reuniones
- 4. La tramitación de las quejas competencia del Defensor del Pueblo
  - 4.1. Recepción y remisión: forma, contenido, efectos
  - 4.2. La solicitud de actuación del Defensor del Pueblo a raíz de actuaciones de oficio del Síndico. La propuesta de recomendaciones y sugerencias de carácter general
  - 4.3. Las actuaciones del Síndico de Agravios en materia competencia del Defensor del Pueblo
- 5. La tramitación de las quejas en relación con la Administración de justicia
- 6. Las actuaciones del Defensor del Pueblo en materias competencia del Síndico
  - 6.1. A raíz de una queja
  - 6.2. A raíz de una actuación de oficio

7. La cuestión de fondo: la transformación del estado en desarrollo del título VIII de la Constitución
8. Las posibilidades de colaboración en el marco de la LODP
  - 8.1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat
  - 8.2. En el ámbito de la Administración local
  - 8.3. En el ámbito de la Administración periférica del Estado
  - 8.4. En relación con los recursos de amparo y de inconstitucionalidad
  - 8.5. Valoración final

## **Capítulo X**

### **EL SÍNDICO y LA JURISDICCIÓN, EN PARTICULAR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA**

1. Órgano de garantía complementario, no sustitutorio
2. Análisis de los déficits de la jurisdicción y posibilidades de intervención
  - 2.1. La inactividad administrativa
  - 2.2. La adopción de medidas cautelares
  - 2.3. Límites de la justicia administrativa en el control de la actividad administrativa y en la creación de las reglas de actuación administrativa. El papel del Síndico
  - 2.4. La intervención en órganos de conciliación
3. La participación en el proceso contencioso
  - 3.1. La legitimación activa, como Síndico de Agravios, en el proceso contencioso
  - 3.2. Petición de aportación de datos en fase de prueba o como diligencia para mejor proveer
4. El Síndico como justiciable en un proceso. Como demandante. La vía civil, la vía penal, la vía laboral, la vía contenciosa

## **Capítulo XI**

### **LA PRESENCIA SOCIAL DEL SÍNDICO**

1. El Síndico y los medios de comunicación o la función mediática del Síndico
2. La publicidad de las actuaciones del Síndico
  - 2.1. Antes de la admisión. Los intentos de instrumentalizar al Síndico: presentar quejas para decirlo a los medios de comunicación
  - 2.2. De la inadmisión
  - 2.3. De la admisión
  - 2.4. Durante la investigación
  - 2.5. De las resoluciones
  - 2.6. Del informe
  - 2.7. Medios para facilitar la información. Sus límites
3. Medios para ampliar la base social del Síndico

## **BIBLIOGRAFÍA**