

EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA

Laura Díez Bueso

Profesora de derecho constitucional
de la Universidad de Barcelona

La incorporación del *Ombudsman* al ordenamiento jurídico catalán se produce a través de la previsión del artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de su posterior desarrollo por Ley 14/1984, de 20 de marzo, reguladora de la institución del *Síndic de Greuges*. Estas disposiciones han sido comentadas con amplitud,¹ por lo que el presente estudio analiza principalmente el contenido de los informes presentados al Parlamento autonómico por el *Síndic* hasta 1992, con la intención de reinterpretar a la luz de los mismos estas normas y para conocer cómo se ha llevado a término en la práctica la adaptación del *Ombudsman* en la Comunidad Autónoma catalana. Con carácter previo a este análisis se exponen someramente las líneas de evolución de la figura, con el objetivo de contextualizar su inserción en este ordenamiento.

I. Líneas de evolución en la institución *Ombudsman*

La aparición del *Ombudsman* en la Constitución sueca de 1809 y su posterior expansión hacia los países de *common law* y el continente europeo han sido materias ampliamente estudiadas.² Por este motivo no haré referencia a los cambios experimentados por la institución en la propia Suecia y a lo largo de este cúmulo de adaptaciones, sino que me limito a comentar algunas de las transformaciones más destacables habidas durante la dilatada existencia de esta figura.

Parte de estas modificaciones se producen de manera paralela al cambio de función del Estado y de sus instituciones, y ello se aprecia claramente si repasamos los caracteres de la institución en el marco de su país de origen a través del tiempo.

En la posición del *Ombudsman* respecto del Parlamento y en las relaciones entre ambas instancias se han apreciado claramente estas transformaciones. La poca asiduidad con la que se reunía el legislativo en el siglo XIX y la lentitud propia de un poder recientemente asumido por la Dieta, dejaba transcurrir largos periodos *intertempore*

1. A. Embid realiza un estudio general sobre estas instituciones autonómicas en *El control de la Administración pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, segunda edición, 1991.

2. Dentro de la bibliografía clásica sobre este tema destacan D. C. Rowat, *The Ombudsman, Citizen's Defender*. George Allen & Unwin, Ltd., Londres, segunda edición, 1968; G. Napione, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*. Giuffrè Editore, Milán, 1969; A. Legrand, *L'Ombudsman Scandinaue. Études Comparées sur le contrôle de l'Administration*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Duran-Auzias, París, 1970; C. Mortati, *L'Ombudsman (Il Difensore Civico)*. Unione Tipografico-Editrice Torinese, Turín, 1974.

durante los cuales el titular de la Oficina debía supervisar la marcha de las instituciones del Estado. Así, en las postrimerías del pasado siglo y los inicios del presente, se sugirió desde esta Oficina la modificación de leyes cuya aplicación provocaba disfunciones administrativas o se propuso la elaboración de otras y, aunque no se obtuvo un resultado inmediato, el Parlamento sueco dispuso atención a estas recomendaciones. El paso de las décadas propició el inevitable cambio de papel del legislativo y, por ende, el del *Ombudsman*, que ya no desempeña en solitario en la actualidad estas funciones de control.

El incremento del intervencionismo estatal como consecuencia del advenimiento del Estado social se ha dejado sentir en las relaciones de la Oficina con la Administración. La concepción inicial del *Ombudsman* como oponente de la Administración, situado en todo momento frente a ésta, se justificaba plenamente en los inicios de su implantación, cuando el juego de poderes en el que había de desenvolverse potenciaba indudablemente esta faceta de oposición y enfrentamiento asegurando así la consolidación del resto de poderes del Estado. Pero si el posicionamiento descrito era coherente con estas necesidades, la aparición de un nuevo concepto de Estado, el Estado social, exigió un reajuste. Sin perder de vista que la misión fundamental del *Ombudsman* es la supervisión, el Estado prestacional ha provocado que su actividad no se limite, como hacía, a la denuncia sistemática de las actuaciones incorrectas de la Administración, sino que el *Ombudsman* se configura en cierto modo como colaborador de ésta contribuyendo a la superación de sus carencias y, de este modo, a la solución de los problemas del administrado.

Este cambio en las relaciones con la Administración ha influido en el uso de sus facultades de presión sobre la misma, que han variado en función de las circunstancias políticas y sociales por las que ha atravesado Suecia desde el siglo pasado. Por poner un ejemplo que muestre el sentido de este giro, observamos cómo la Oficina ya no insiste en la incoación de procesos judiciales contra los funcionarios como hizo durante décadas, sino que hoy se centra en la remisión de recomendaciones a las administraciones afectadas.

También los ámbitos supervisados por la Oficina han sufrido cambios de trascendencia. A lo largo de su historia, los *Ombudsmen* suecos han desempeñado una gran labor en la unificación de criterios de aplicación de normas, como parte del control del procedimiento administrativo. Pero mientras que esta vertiente no estrictamente legalista del control ya se llevó a cabo desde los inicios de la andadura de la institución en el siglo XIX y ha ido incrementándose progresivamente, la irrupción del Estado intervencionista también provocó que la supervisión de la Oficina ampliara su ámbito inicial en esta dirección, en concreto hacia el control de la potestad discrecional, sobre todo a partir de la década de los sesenta. De esta manera, se ha desplazado la supervisión hacia asuntos que exceden del control estrictamente legalista. Y es especialmente destacable, en este sentido, la importancia que ha adquirido en las tareas de la institución sueca la defensa de los derechos de los ciudadanos como objeto directo de supervisión. Esta tendencia se evidencia incluso en la normativa reguladora de la misma. Si bien el artículo sexto del Instrumento de Gobierno aprobado por el Rey en febrero de 1974 (en vigor desde enero de 1975) y el primer precepto de la Instrucción para los *Ombudsmen* de 27 de noviembre de 1975 establecen que la misión de la Oficina es el control de la Administración, el artículo tercero de esta Instrucción insiste especialmente en la función de defensa de derechos como especial deber de la institución en Suecia.

Pero las adaptaciones que el *Ombudsman* ha experimentado no sólo son consecuencia de las transformaciones del Estado, sino que también se hacen ostensibles a través de sus múltiples incorporaciones a otros ordenamientos.³ Estos cambios se debieron principalmente a dos causas. Por una parte, la necesaria adaptación de la figura a ordenamientos jurídicos sustancialmente distintos al esquema sueco, lo que provocó en Dinamarca, por ejemplo, la ampliación del control de la Oficina a los actos jurídico-administrativos de los ministros.⁴ El segundo motivo fue la distancia cronológica entre la aparición de la figura y su etapa expansiva. Ello provocó que el *Ombudsman* tuviera que inscribirse en estos nuevos sistemas como remedio a la incapacidad de los instrumentos tradicionales de control para abarcar con eficacia la supervisión de una actividad administrativa cada día más abundante, con una crecida Administración que se inmiscuía cada vez más en asuntos que afectaban a los derechos de los ciudadanos.

Nuestro país recibe la institución en 1978, y también lo hace acomodándola a las necesidades jurídico-políticas del momento.⁵ Las adaptaciones más destacables son dos.

La primera es la inclusión constitucional del *Ombudsman* dentro del apartado de garantías de los derechos fundamentales (título I de nuestro texto fundamental) apostando claramente por la vertiente que de defensora de derechos tiene esta figura. Además, la Constitución española legitima al Defensor del Pueblo para presentar ante el Tribunal Constitucional recursos de amparo e inconstitucionalidad, insistiendo en esta línea de protección de derechos y dotando al *Ombudsman* de facultades sin parangón en el derecho comparado. Estos caracteres se concretan en la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, modificada posteriormente por Ley orgánica 2/1992, de 5 de marzo.⁶

Por otra parte, se plasma el carácter compuesto del Estado español en la institución mediante la creación de *Ombudsmen* en un número considerable de comunidades autónomas. Aunque durante el proceso constituyente ya se evidenció la voluntad de creación de estas instituciones, esta incorporación de la figura a nivel autonómico no se produjo en el texto constitucional sino que hubo que esperar a la aprobación de los estatutos de autonomía para que la iniciativa se positivizara finalmente.⁷ Así, el artículo 35 del Estatuto catalán recoge la figura del *Síndic de Greuges* siguiendo la línea del artículo 54 de la Constitución.

3. Sobre la expansión de la institución del *ombudsman* puede consultarse D. C. Rowat, *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an idea*. Lanham, Nueva York, University Press of America, segunda edición, 1985; G. Caiden, *International Handbook of the Ombudsman*. 2 vol. Greenwood Press, Westport, 1983. Asimismo, la bibliografía citada en la nota anterior.

4. Una referencia completa sobre el control de la actividad ministerial por el *Ombudsman* danés puede encontrarse en A. Legrand, *op. cit.*, pág. 209 y ss.

5. Obras básicas que comentan con carácter general la incorporación de esta figura al ordenamiento español: A. Gil-Robles, *El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, segunda edición, 1981; A. Gil-Robles, *El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica)*. Civitas, Madrid, 1979.

6. La configuración constitucional del Defensor y la dada en estas leyes reguladoras de la institución han sido materia tratada por varios autores. De entre los que insisten especialmente en el giro de la función de la Oficina hacia la defensa de derechos destacan A. Pérez Calvo, «Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril». *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pág. 71; A. Embid, *op. cit.*, pág. 111.

7. Un tratado general sobre estas instituciones autonómicas A. Embid, *op. cit.*

De este modo llegamos a la configuración que la Ley catalana 14/1984, de 20 de marzo (en adelante, LSG), da al *Síndic* como *Ombudsman* de la Comunidad Autónoma catalana. Se recoge en ella un modelo de inspiración nórdica aunque claramente influenciado por la caracterización dada al Defensor en su Ley orgánica. Se trata de un comisionado parlamentario encargado de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos que plantean reclamaciones en su Oficina. Así, deberá presentar anualmente al Parlamento de Cataluña un informe donde denuncie estas vulneraciones y dé cuenta de sus actuaciones y recomendaciones al respecto. Los informes realizan esta exposición por secciones que responden al criterio de la materia-derecho afectados, e incluyen una monografía dedicada a un tema especialmente destacable a juicio del titular de la Oficina.

II. Relaciones del *Síndic* con el Parlamento de Cataluña

En la actualidad el *Síndic* desarrolla su tercer mandato.⁸ En 1992 se produjo el primer cambio en la titularidad de la Oficina, una vez seguido el procedimiento establecido en el título I de la LSG. Después de ocupar el cargo durante dos mandatos consecutivos hasta su fallecimiento el Sr. Frederic Rahola i d'Espona, fue elegido *Síndic de Greuges* por el Parlamento autonómico el Sr. Anton Cañellas i Balcells. La sucesión de titularidades se produjo con prontitud, lo cual favorece la *auctoritas* de esta institución.

Los contactos entre Oficina y Parlamento catalán, regulados principalmente en el título III de la LSG, han sido escasos. La presentación de informes anuales desde 1984 ha sido el instrumento de comunicación utilizado casi exclusivamente entre ambas instancias, y solamente en una ocasión (abril de 1991) se presentó un informe extraordinario relativo a los depósitos municipales de detenidos.

El procedimiento de tramitación de estos informes, tanto ante la Comisión⁹ como ante el Pleno,¹⁰ permite el diálogo necesario entre las dos instancias. Pero esta regulación no ha sido aprovechada al máximo en la práctica, ya que estos contactos han sido poco intensos sin llegar a abordar en profundidad cuestiones concretas relativas a las actividades del *Síndic*.¹¹ Así, la presentación del informe ante el Pleno de la Cámara

8. El primero tuvo lugar entre 1984 y 1988; el segundo entre los años 1989 y 1991; y el tercero se inició en 1992. Si bien estas fechas no coinciden exactamente con la división expuesta en el *Informe 1991* (pág. 11) que incluye 1989 en el primer mandato, se adopta esta división por coincidir con los cinco primeros años de funcionamiento de la Oficina y el cambio definitivo de modelo y estructura de los informes. Además, en el *Informe 1988* se recogen las reflexiones correspondientes a estos primeros años de funcionamiento de la institución como conclusión del primer período de actividad de la misma.

9. El transcurso de la sesión se realiza según lo establecido en el artículo 144.2.a, b y c del Reglamento del Parlamento catalán: exposición oral del *Síndic de Greuges*; intervención de los representantes de los distintos grupos parlamentarios; respuesta del *Síndic de Greuges*; posibilidad de abrir un nuevo turno de preguntas o de petición de aclaraciones.

10. El debate en el Pleno se ajusta al procedimiento establecido en el artículo 144.3.a, b y c del Reglamento del Parlamento de Cataluña: exposición oral del *Síndic* resumiendo el *Informe*; el *Síndic* de Greuges se ausenta del Salón de Sesiones para que posteriormente los representantes de cada grupo parlamentario fijen su posición. Con motivo de este debate no pueden presentarse propuestas de resolución.

11. Ello ya ha sido puesto de relieve en los debates parlamentarios (Sr. Nualart, Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 33, de 24 de mayo de 1989, pág. 1559; y núm. 100, de 26 de junio de 1991, pág. 5045).

ha supuesto una duplicación innecesaria del trabajo, pues las intervenciones no han sido más que mera reiteración de lo debatido previamente en la Comisión. No se ha producido una diferenciación en el contenido de las sesiones plenarias o en comisión, como parece propiciar el diferente trato reglamentario que reciben unas y otras. La presentación del informe ante la Comisión, en coherencia con la función de vínculo con el Parlamento y de apoyo a las actividades del *Síndic de Greuges* que ésta debería desempeñar (artículos 2, 5, 12.1.c y 34 LSG), sugiere una explicación detallada del Informe por el *Síndic de Greuges* para permitir que los miembros de la citada Comisión posteriormente comenten, con posibilidad de réplica del titular, los aspectos de interés suscitados durante la exposición. La intervención plenaria del *Síndic* podría ser más genérica, puesto que su objetivo es el posicionamiento de los grupos y no el debate de sus actuaciones concretas. Parece que el actual titular pretende realizar esta distinción en sus comparecencias anuales ante el Parlamento,¹² y quizá ello repercuta en una diferenciación de las intervenciones posteriores de los grupos parlamentarios.

Ejemplo claro de estas insuficientes relaciones fue el modo en que se llevó a cabo la reforma de la Ley del *Síndic de Greuges* en 1989, que incluyó la posibilidad de nombramiento de un adjunto del menor.¹³ La conveniencia de un adjunto para la defensa de los derechos de los niños no fue debatida ni en la Comisión ni en el Pleno. Esta falta de discusión no es exclusivamente imputable a los grupos parlamentarios, pues el *Síndic* tampoco aprovechó sus comparecencias para fijar su parecer al respecto.¹⁴ Como tendremos ocasión de comprobar, el resultado final de la ausencia de coordinación se ha traducido en la escasa utilidad de esta reforma legal.

Otro problema en las relaciones entre ambas instancias ha sido la imposibilidad de la Comisión para solicitar la comparecencia del *Síndic de Greuges*, al margen del momento de presentación de los informes. Según el artículo 2, párrafo tercero, del Estatuto de la Oficina, el *Síndic* podrá dirigirse en cualquier momento a la Comisión, y ésta podrá solicitar su comparecencia. Esta doble vía de comunicación debe ser fluida, dada la naturaleza de ambas instancias y para asegurar la máxima eficacia de la institución.

El *Síndic de Greuges* no ha comparecido nunca por voluntad propia ante la Comisión parlamentaria, lo cual pone de nuevo de manifiesto que la Oficina tampoco ha potenciado sus relaciones con la Cámara. Pero resulta ciertamente más problemática la posición de la Comisión al respecto. Dado que el Reglamento de la Cámara no prevé expresamente la comparecencia del titular de la Oficina al margen de la presentación del informe anual (artículo 144), la mayoría de sus miembros se ha opuesto sistemáticamente a la comparecencia del *Síndic* a petición del resto. La oposición de aquéllos se

12. El Sr. Cañellas muestra esta intención en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 53, de 16 de junio de 1993, pág. 2438 y 2439.

13. La Ley catalana 12/1989, de 14 de diciembre, incorporó los párrafos 5, 6 y 7 al artículo 34 de la Ley del *Síndic* de 1984.

14. Las referencias parlamentarias a tal reforma se redujeron a una pregunta relativa a su oportunidad de un miembro de la Comisión al *Síndic de Greuges*, y a la escueta respuesta del mismo que se limitó a declarar su gran preocupación por los menores y las necesidades presupuestarias que el nuevo nombramiento representaría. En sentido positivo el titular de la Oficina afirmó «nosotros no tenemos ningún inconveniente» (Sr. Orriols, Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, y Sr. Rahola, respectivamente, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 19, de 15 de noviembre de 1988, pág. 281-282).

ha basado en una interpretación formalista del artículo 40 de este Reglamento, alegando que tampoco puede admitirse su presencia como «autoridad» puesto que el *Síndic de Greuges* no es una autoridad sino una «institución». Ello ha supuesto, por una parte, el uso del juego de las mayorías dificultando el normal desenvolvimiento del control de la Administración por el *Síndic* y, por otra, la denuncia constante de esta situación por los grupos minoritarios del Parlamento.¹⁵

Esta circunstancia, que hace depender de las mayorías políticas en el legislativo las relaciones de la Cámara con el *Síndic de Greuges*, se ha intentado remediar por algunos grupos parlamentarios. Éstos han propuesto al titular de la Oficina que supla la incapacidad de las minorías para emplazarle con la presencia a iniciativa suya ante la Comisión, en los casos en que el asunto requiera un tratamiento específico e inmediato por parte de ambas instancias.¹⁶ Si bien esta solución pretende paliar la falta de capacidad de las minorías para solicitar la presencia del *Síndic*, no podemos olvidar que el estatuto del *Síndic de Greuges* establece una doble posibilidad de comparecencia, poniendo la decisión a disposición de cada una de las instancias según lo que consideren oportuno. Dejar exclusivamente esta decisión en manos del titular de la Oficina supone suprimir la iniciativa de una de estas instancias.

La superación del problema podría pasar por la modificación del Reglamento de la Cámara catalana, dando así respuesta expresa a la disposición del artículo 2.3 de la Ley del *Síndic*. Por otro lado, resulta poco defendible la postura de la mayoría de los miembros de la Comisión entretanto no se produzca esta reforma reglamentaria, puesto que, interpretando restrictivamente el artículo 40 del Reglamento del Parlamento, impiden el normal desarrollo del control de la Administración por la Oficina.

Repasando las actividades de la Cámara respecto a las deficiencias administrativas expuestas en los informes hallamos el reflejo último de las escasas y poco intensas relaciones entre el Parlamento catalán y la Oficina.¹⁷ ¿Funciona efectivamente como impulsor ante el ejecutivo de las recomendaciones realizadas por el *Síndic de Greuges*? Con especial intensidad en asuntos en los que es reiteradamente censurada la actividad de la Administración, la Cámara catalana podría exigir responsabilidades al Gobierno de la Generalidad, recabar más información sobre la materia al mismo o al departamento correspondiente, realizar interpelaciones, preguntas, mociones, comisiones de investigación, solicitar la comparecencia de funcionarios, o utilizar cualquier fórmula a su alcance que tendiera a la corrección de estas disfunciones administrativas. La actitud del Parlamento en este sentido ha sido casi nula, y ello entorpece la eficacia de la institución.

III. La defensa de derechos como misión principal del *Síndic*

El artículo 35 del Estatuto de autonomía de Cataluña sigue la línea del 54 de la Constitución española, configurando al *Ombudsman* como defensor de derechos y si-

15. Por todos, Sr. Latorre, Grupo Parlamentario Mixto, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 33, de 24 de mayo de 1989, pág. 1556.

16. Sr. Nualart, Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm 231, de 19 de junio de 1991, pág. 4481.

17. A pesar de este apunte, se es consciente de que la intervención de apoyo parlamentario al *Síndic* debe ser puntual, entre otras cosas, para no perjudicar la auctoritas e independencia de la institución. En este sentido se han pronunciado A. López Basaguren y G. Maestro Buelga, *El Ararteko*. Instituto Vasco de Administración Pública, Colección «Cuadernos Autonómicos», núm. 19, Oñati, 1993, pág. 63 y ss. (especialmente, pág. 67).

tuando en un claro segundo plano su función supervisora.¹⁸ Pero el desarrollo legal de ambos artículos ya no es tan manifiestamente paralelo. En tanto el artículo noveno de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo insiste en la función de control de la Administración,¹⁹ el primer artículo de la Ley del *Síndic* sigue poniendo el acento en la protección de derechos y supeditando a ésta el control.

El *Ombudsman* aparece en Suecia con la misión principal de controlar al ejecutivo en nombre del Parlamento. Con el paso del tiempo la función de defensa de derechos va adquiriendo cada vez más importancia pero nunca se llega a supeditar aquella supervisión a la función garantista, cosa que sí parece hacer la normativa catalana.²⁰ Esta regulación ha inducido al *Síndic de Greuges* a no aceptar en alguna ocasión reclamaciones en las que no se aprecie vulneración de derechos,²¹ y a reiterar en sus infor-

18. La similitud entre ambos artículos en este punto es clara. Mientras el 54 de la Constitución utiliza la expresión «para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la Administración», el artículo 35 del Estatuto catalán dice «para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar la actividad de la Administración de la Generalidad».

19. La concepción finalística de la supervisión del Defensor a nivel constitucional no ha sido cuestionada por la doctrina, que coincide en esta interpretación. Por contra, el desarrollo legal de este aspecto de la figura sí ha levantado cierta polémica. Si bien el artículo primero de la Ley orgánica de 1981 se expresa en términos casi idénticos a los utilizados en la Constitución, el texto de su artículo 9 es ciertamente confuso, por lo que no es unánime el posicionamiento doctrinal respecto a la interpretación que debe darse al mismo.

D. C. Rowat (*El Ombudsman en el mundo*. Teide, Barcelona, 1990, pág. 130) afirma que el estatuto regulador del Defensor incorpora el modelo clásico del *ombudsman*, pese a lo establecido en la Constitución. Profundizando en esta línea, R. Pellón (*El Defensor del Pueblo. Legislación española y derecho comparado*. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Colección «Informe», núm. 33. Madrid, tercera edición, 1982, pág. 69-71) y M. Dapena (*Ley orgánica del Defensor del Pueblo (Ombudsman)*. Instituto Nacional de Prospectiva. Colección «Cuadernos de Documentación», núm. 1. Madrid, 1980, pág. 21) consideran también que la regulación legal no sigue estrictamente los dictados del artículo 54, pues afirman que la función de control de la Administración adquiere total autonomía y se antepone a la constitucionalmente reconocida. Por su parte, A. Pérez Calvo (*op. cit.*, pág. 73-76) defiende que, tanto en la Constitución como en la Ley, la tarea de supervisión no es el objetivo principal de la Oficina, sino que esta misión queda encuadrada en el marco de la defensa de los derechos fundamentales.

La falta de acuerdo ha llevado a los estudiosos de la institución a apuntar la necesidad de modificar este punto de la Ley orgánica para llegar a una configuración más clara de la función principal de la Oficina, integrando debidamente los artículos primero y noveno de la misma a la luz del texto constitucional (Varios autores, *Diez años de Ley orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. Jornadas celebradas el 14 y 15 de enero de 1992. Cátedra Joaquín Ruiz-Jiménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo. Madrid, 1992, pág. 138).

20. El Parlamento catalán ha tenido siempre muy presente la vertiente protectora de derechos de esta institución. La Asamblea constituyó una comisión de legislatura en 1980 con el objetivo de que abordara cuestiones relativas a la vulneración de derechos humanos. Con la creación de la figura del *Síndic* en 1984 (artículo 2.2 de su estatuto) se atribuye a la Comisión parlamentaria del *Síndic de Greuges* el conocimiento de quejas y peticiones relativas a los derechos de los ciudadanos, sustituyendo la función concedida inicialmente a la Comisión de Derechos Humanos. Así, esta Comisión de legislatura no volvió a crearse y la Oficina (que no la Comisión del *Síndic*, que no ha recibido, hasta el momento, reclamaciones de este tipo) ha venido a cubrir el tratamiento de las problemáticas abordadas por aquella Comisión de Derechos Humanos, que centró su trabajo principalmente en materia penitenciaria.

Sobre la creación, constitución, composición y trabajos de esta Comisión de Derechos Humanos puede consultarse *Legislatura 1980-1984*, volumen II. Publicaciones del Parlamento de Cataluña, pág. 226 y ss.

21. Excepcionalmente, el titular de la institución ha considerado necesario poner en conocimiento del Parlamento catalán situaciones donde no se aprecia vulneración: *Informe 1986*, pág. 306-307: la aplicación de una norma relativa a embarcaciones de pesca produce efectos perjudiciales para un ciudadano supuestamente no queridos por la misma.

mes que la misión principal de su Oficina es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Este planteamiento legal y la postura del *Síndic* al respecto ha propiciado el debate. En general, la doctrina insiste en la primacía de la defensa sobre la supervisión,²² pero me parece oportuno matizar este posicionamiento. Aun siendo enormemente interesante el giro positivizado en el Estatuto de Cataluña y en la Ley del *Síndic de Greuges*, no creo que deba perderse de vista el origen y la naturaleza de la institución. El giro en la concepción de su misión principal parece que debería afectar a las prioridades en las tareas de la Oficina, que habrán de centrarse ahora en la protección de los derechos de los ciudadanos. Pero la delimitación de su competencia no tendría que olvidar que el control de la actividad de la Administración es el otro eje sobre el que basculan estas normas, inspiradas en el modelo clásico de *Ombudsman*. Ambos elementos —protección de derechos y supervisión— en conexión con el origen, la naturaleza y los caracteres de la figura, no habrían de descuidarse durante el estudio de la configuración del *Síndic de Greuges*.

Este giro en la misión principal de la Oficina hacia la defensa de derechos se ha dejado sentir positivamente en otros aspectos de la institución. Principalmente en la elección de los temas que ocupan mayoritariamente el trabajo del *Síndic*, en sus relaciones con la Administración y en otras funciones como la informativa, la mediadora y la de promoción de modificaciones en el ordenamiento.

IV. Principales asuntos abordados por la Oficina

Las problemáticas relacionadas con los menores han sido tratadas por el *Síndic* con insistencia y profundidad a lo largo de todos los mandatos. Las cuestiones relativas al menor se distribuyen en dos secciones de los informes, dado el reparto de la materia entre los departamentos de Bienestar Social (vertiente familiar y social) y Justicia (vertiente policíaca-jurisdiccional y educativa-correctora).

Instituciones penitenciarias es otra de las materias más intensamente abordadas por el *Síndic de Greuges*. Ya en el *Informe 1986* (pág. 325-365) se le dedica toda una subárea en la que, tras ponerse de relieve la importancia del tema, se da cuenta de la situación de los internos en las instituciones penitenciarias catalanas visitadas por el *Síndic* durante ese año. Posteriores informes hacen referencia al seguimiento del problema, por ejemplo, en el *Informe 1989* se dedican varias páginas a «El mundo penitenciario: una tarea que debe proseguirse para que las esperanzas sean hechos» (pág. 208).

Por otro lado, el tratamiento de problemas de distinta índole que afectan a la vivienda —protección oficial, habitabilidad, etc.— ha sido una constante desde los informes del primer mandato (*Informe 1985*, pág. 151-155) hasta los presentados últimamente al Parlamento (*Informe 1992*, pág. 47-50).

El *Síndic de Greuges* también insiste especialmente en la necesidad de que el siste-

22. La discusión se centra, entonces, en determinar si el cambio en la función principal afecta al ámbito de supervisión ampliándolo o reduciéndolo. En este sentido, puede consultarse A. Embid, *op. cit.*, pág. 110 y ss. También trata este tema, aunque con una visión diferente, A. Pérez Calvo, *op. cit.*, pág. 71 y ss.

ma de la Seguridad Social responda a los principios de universalidad subjetiva, de atención a la situación del necesitado, y de unidad de gestión y financiación, preferentemente estatal (*Informe 1988*, pág. 194).

Por último, los disminuidos físicos y la reforma psiquiátrica han ocupado gran parte de los trabajos de la Oficina. Desde el *Informe 1985* (pág. 135-136) el *Síndic de Greuges* denuncia el incumplimiento por las administraciones de la normativa que regula la supresión de barreras arquitectónicas, y considera que la salud mental es uno de los sectores más abandonados de la estructura sanitaria (*Informe 1987*, pág. 74).

Este sucinto resumen de los temas más abordados por el *Síndic* evidencia su tendencia a ocuparse de las capas sociales más desfavorecidas²³ y a centrarse en la defensa de ciertos derechos reconocidos en el capítulo III del título I de la Constitución española dada su falta de cobertura.²⁴

Antes de concluir este epígrafe, debe dejarse constancia de un dato que demuestra la eficaz canalización a través de esta institución de las preocupaciones sociales surgidas en distintos momentos, que muchas veces están en conexión directa con la aprobación de leyes por el Parlamento catalán o por las Cortes Generales. El aumento anual del número de quejas incluidas en alguna de las secciones de los informes se corresponde con el surgimiento de un conflicto concreto en ese área. Podemos citar, a modo de ejemplo, en el *Informe 1985* los problemas derivados de la reforma de la Administración pública en aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto; en el *Informe 1990* temas relacionados con la aprobación de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo; o en los informes de 1991 y 1992 los conflictos causados por la incorporación de diversos conceptos tributarios y precios públicos en los recibos de consumo de agua. Todas estas cuestiones han provocado el correlativo incremento de las reclamaciones en las respectivas secciones.

Si bien este hecho debe valorarse positivamente, existe el riesgo de que la Oficina se convierta a través de la canalización de este tipo de asuntos en un simple eco de las denuncias de algunos sectores de la sociedad. El *Síndic de Greuges* debería entonces evitar que su independencia se viera dañada por la incorrecta utilización que de esta institución pretendieran realizar ciertos grupos de interés.

V. Relaciones con la Administración

El giro en la misión principal de la institución hacia la defensa de derechos explica, en buena parte, el positivo cambio de posición de estas oficinas respecto de la Administración. Ya expusimos al inicio de estas páginas que el *Ombudsman* sustituye su posicionamiento totalmente opuesto a la Administración por una actitud más colaboradora como mejor método de protección de derechos. El *Síndic*, inscribiéndose en esta línea del derecho comparado, insiste en su doble condición de controlador-colaborador de la Administración como medio para conseguir una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos. Este posicionamiento permite situar al *Síndic de Greuges*

23. Además, la monografía del *Informe 1989* trata el problema de los colectivos marginados.

24. A estos derechos dedica apartados enteros de las conclusiones globales (*Informe 1985*, pág. 191-193; *Informe 1988*, pág. 198), y realiza reflexiones sobre su vinculatoriedad (*Informe 1990*, pág. 120-126) y sobre la negativa incidencia de la crisis económica en su promoción (pág. 139-140).

como puente entre ambas esferas, dando a conocer a aquélla sus principales disfunciones y a éstos los mecanismos de protección de sus intereses. En esta dirección, los informes también destacan la labor de la Oficina como apoyo a los poderes públicos en la defensa de derechos y no exclusivamente como instancia de supervisión administrativa.

Este posicionamiento se manifiesta a través de distintas menciones de los informes. Las referencias son de distinta índole: valoraciones globales positivas de la Administración,²⁵ exposición de asuntos donde la actuación administrativa ha resultado ser correcta,²⁶ identificación de administraciones que han colaborado especialmente con el *Síndic*²⁷ o han seguido sus recomendaciones.²⁸ Incluso se justifican determinadas disfuncionalidades de la Administración local por su falta de medios²⁹ o asesoría adecuada (*Informe 1988*, pág. 456 y 462).

La configuración de la Oficina como colaboradora de los entes administrativos no supone, en sí misma y como ya ha quedado indicado, el incumplimiento de su misión de denuncia de las disfunciones habidas. Pero, aun cuando el *Síndic de Greuges* critica la actividad de la Administración en sus informes,³⁰ se manifiesta a veces una propensión a inclinar la balanza a favor de la colaboración y no del control. No es sencillo el equilibrio entre ambos puntos en tensión, pero si se rompe debería hacerse en sentido contrario dada la esencia controladora del *Ombudsman*.

Además, se aprecia también cierta reticencia por parte del titular de la Oficina a hacer uso de algunas de las facultades más enérgicas que su estatuto le otorga. Nos referimos, en concreto, a la posibilidad de comunicar a los órganos competentes los indicios de las infracciones administrativas detectadas (artículo 26 LSG) o a la de identificar a los funcionarios u órganos que no dispensan el trato adecuado a las

25. *Informe 1986*, pág. 71-75: considera que el funcionamiento general del aparato administrativo es correcto.

26. *Informe 1991*, pág. 179: se menciona la actuación correcta de la Dirección General de Atención a la Infancia respecto a un procedimiento de adopción.

27. *Informe 1986*, pág. 71-75: realiza una evaluación positiva de las relaciones de la Oficina con la Administración durante los primeros años de mandato. Insiste en la misma línea en informes posteriores: *Informe 1987*, pág. 150; *Informe 1988*, pág. 59.

En muchas de sus intervenciones ante el Parlamento el *Síndic de Greuges* ha puesto de relieve la voluntad colaboradora de la Administración en las tareas de la institución. Así se expone en relación a los siete primeros años de andadura de la Oficina en el *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, núm. 231, serie C, de 19 de junio de 1991, pág. 4474.

28. *Informe 1990*, pág. 30: explica que, siguiendo la línea de las sugerencias hechas por el *Síndic de Greuges* al Departamento de Sanidad y Seguridad Social en Informes anteriores, se ha aprobado el Decreto 129/1990, de 28 de mayo, de medidas complementarias para la reforma de la atención primaria de Salud en Cataluña.

29. *Informe 1986*, pág. 168 a 170: la delegación de competencias a los entes locales en materia de custodia de presos debe ir acompañada de los medios económicos suficientes para la prestación del servicio; *Informe 1989*, pág. 63: en materia de ordenación del territorio, las corporaciones locales se encuentran muchas veces ante la dificultad o la imposibilidad de prestar servicios obligatorios a partir de su presupuesto anual.

30. El *Síndic* denuncia a lo largo de todos sus informes las actuaciones de la Administración que suponen una vulneración de los derechos del título I de nuestra Constitución, y también expone y critica actitudes o procedimientos habituales y generalizados de la Administración que considera inadecuados. En este último sentido, destaca la recomendación de que los informes técnicos remitidos por las administraciones a la Oficina no sean tergiversados con interpretaciones políticas sino que se ajusten a los hechos acaecidos, reflejando la situación en que se halla el ciudadano respecto al órgano afectado (*Informe 1988*, pág. 456 y 462).

actuaciones del *Síndic* (artículo 24 LSG). No es conveniente un uso indiscriminado de estas facultades, de lo contrario pierden la fuerza coercitiva de la denuncia. Pero, si bien por ello es necesario adecuar su utilización a las diversas coyunturas socio-políticas, sería oportuno hacer uso de las mismas tantas veces como resulte necesario.

La comunicación de posibles infracciones administrativas se ha mencionado en los informes únicamente en una ocasión. Por añadidura, con un estilo poco directo y en sentido genérico, esto es, sin concretar ni los indicios ni los entes competentes a quien se remite la información (*Informe 1985*, pág. 115).

La identificación en los informes de los funcionarios u organismos que obstaculizan el ejercicio de las funciones de la Oficina no es firme, ni con referencia expresa a que se está haciendo uso de esta importante facultad.³¹ Además, nunca se ha producido la identificación de las personas responsables de esta falta de colaboración con el *Síndic*. Los miembros del Parlamento de Cataluña han denunciado en algunas ocasiones la falta de publicidad de los departamentos de la Generalidad o ayuntamientos que no contestan a los informes o recomendaciones del *Síndic de Greuges*.³² Asimismo, han sugerido la aparición de un listado que relacione los entes administrativos que no responden a sus peticiones de información, como hacen usualmente los *Ombudsmen* en derecho comparado y también el Defensor del Pueblo.³³

No hemos de perder de vista que la celeridad en la resolución de los asuntos de la Oficina depende en gran medida de la cooperación prestada por las administraciones implicadas, cooperación prescrita en el artículo 14 de la propia Ley del *Síndic*. Ello intensifica la necesidad de que el *Síndic de Greuges* denuncie a los funcionarios u organismos que no le prestan el debido auxilio, pues de esta colaboración depende, como digo, la resolución más o menos rápida del expediente y, por ende, el adecuado funcionamiento de la Oficina. El uso de la facultad de identificación supone, por una parte, una medida ejemplificadora para el resto de administraciones y la utilización óptima de las posibilidades de la Oficina. Por otra parte, conlleva un incremento de la *auctoritas* de la institución ante el Parlamento y los entes administrativos, pero sobre todo ante los ciudadanos beneficiarios de su actuación, que verán en el *Síndic* una instancia independiente en la defensa de sus derechos frente a la Administración.

Podemos realizar otro apunte dentro de este comentario al artículo 24 LSG. La referencia a la identificación de los entes que «obstaculicen el ejercicio» de las funciones de control de la Oficina parece dirigirse exclusivamente a la denuncia de los que hayan incumplido el deber legal de informar al *Síndic*. Además de la literalidad del artículo, hemos de tomar en consideración que se ubica sistemáticamente en el apartado de tramitación de expedientes, antes de la referencia a las recomendaciones del mismo. No hay en la Ley reguladora del *Síndic de Greuges* otro precepto comparable al del artículo 30 párrafo segundo de la Ley del Defensor del Pueblo, que permite identificar también a los entes que, sin una justificación adecuada, perseveren en el incumplimiento de sus sugerencias. Así pues, podría plantearse la inclusión de un

31. *Informe 1991*, pág. 64: utiliza, por lo general, fórmulas como la que sigue: «Hacemos especial mención del retraso con que remite su información el distrito del Eixample, del cual proceden numerosas quejas».

32. Sr. Abelló, Grupo Parlamentario Socialista, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 15, de 27 de diciembre de 1988, pág. 540.

33. Sr. Abelló, Grupo Parlamentario Socialista, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 33, de 24 de mayo de 1989, pág. 1562.

artículo de estas características en el estatuto del *Síndic* como fórmula para incrementar la eficacia de sus recomendaciones o, al menos, para que las administraciones se vieran forzadas a razonar el motivo por el que se niegan a aceptarlas, puesto que aquéllas prefieren omitir cualquier tipo de pronunciamiento cuando no están dispuestas a asumir la sugerencia de la Oficina.

VI. Funciones de información, mediación y promoción de modificaciones en el ordenamiento

La función de información

La función orientadora ha tenido en todos los mandatos un peso específico concreto, que se ha ido adecuando con el paso del tiempo al que generalmente desempeña en la Oficina de un *Ombudsman*. Inicialmente se invertían mucho tiempo y medios en dar información referente a asuntos fuera de la competencia del *Síndic*,³⁴ o sobre cuestiones jurídicas en las que el ciudadano desconocía el contenido de la normativa que afectaba a su situación.³⁵ Este poco adecuado empleo de la función de información ha ido disminuyendo considerablemente. Además, en los informes de los últimos mandatos las diversas vertientes de la función informadora se cumplen efectivamente. La orientación al ciudadano se lleva a cabo de manera satisfactoria, sobre todo en las reclamaciones inadmitidas pues se ofrece la orientación jurídica suficiente que les permite dirigirse al organismo correspondiente (artículo 29 LSG) (*Informe 1988*, pág. 326). La Administración recibe noticia a través de las recomendaciones del *Síndic* del estado en que se encuentra (artículo 27 LSG),³⁶ y la Oficina contribuye a incrementar la confianza del ciudadano respecto a aquélla informándole de los motivos que la han llevado a actuar en el sentido que se denuncia (*Informe 1985*, pág. 88). Por último, en relación al Parlamento el *Síndic de Greuges* ofrece no sólo su visión sobre las distintas problemáticas expuestas en los informes, sino que también proporciona la perspectiva de la Administración conocida por el *Síndic de Greuges* a través de los escritos que ésta remite a la Oficina.

La función mediadora

El término mediación se utiliza en los informes para definir las actuaciones del *Síndic* en asuntos donde la Oficina, tras determinar las condiciones de la misma, propone soluciones concretas o globales al problema o acuerdos que suponen el acercamiento de las posiciones de las partes en conflicto. Se halla regulada, genéricamente, en el artículo 28.1 del estatuto del *Síndic de Greuges*.

34. *Informe 1985*, pág. 175: la función informadora se llevó al punto de «hacer gestiones telefónicas directas con los respectivos Colegios Profesionales para solicitar ayuda ante problemas graves y urgentes [relativos a la asistencia letrada] por falta de organismos de información y asesoramiento».

35. *Informe 1985*, pág. 125: explica cómo se ha dedicado parte del trabajo de la Oficina a informar sobre el contenido de nuevas normas relativas a la Seguridad Social.

36. *Informe 1988*, pág. 227: el *Síndic de Greuges* incluso remitió al Departamento de Servicios Sociales el texto de unas Jornadas que reunieron a *ombudsmen* de diversos países, en las que se abordó la problemática de la situación del extranjero en Europa.

La importancia de esta función se aprecia por varios motivos. En primer lugar, por la gran frecuencia con que el *Síndic* hace uso de su función medial, que es correlativa a un aumento progresivo de petición de la misma por los ciudadanos y por las propias administraciones. En segundo término, por su destacable grado de eficacia en la solución de asuntos. Por último, porque su empleo representa un mecanismo de concienciación a los cuadros administrativos de la utilidad de la mediación como fórmula de superación de los antiguos medios de resolución de conflictos. Todos estos motivos propiciaron que se dedicara la monografía del *Informe 1990* a la función mediadora, donde se la califica como «casi un instituto propio de la institución del *Síndic de Greuges* como *Ombudsman* de Cataluña» (*Informe 1990*, pág. 16).

Sin embargo, podría plantearse la restricción del uso de la mediación por el *Síndic* teniendo en cuenta que supone una importante inversión de tiempo y medios de la Oficina.³⁷ Parece conveniente que la función mediadora se lleve a cabo en los casos en que un gran número de ciudadanos se vea afectado por una problemática concreta.³⁸ También parece adecuado el empleo de la acción medial si se hallan implicadas varias administraciones, incluso la del Estado si la mediación se realiza en colaboración con el Defensor del Pueblo. Estas condiciones iniciales de ejercicio de la acción medial — número de ciudadanos afectados o administraciones implicadas — pueden ponerse en relación con un tercer elemento, puesto de relieve por L. Parejo Alfonso. Este autor es partidario de que la mediación sea utilizada en los supuestos en que la Administración ejerza una actividad discrecional, o esté dotada de cierto margen de apreciación.³⁹ Así, cuando concurren alguna de aquellas condiciones con este tercer elemento, la función mediadora estará especialmente indicada.

En estos casos la posición del *Síndic de Greuges* es privilegiada. Por un lado, defensor de los derechos de muchos ciudadanos y conocedor del funcionamiento interno de la Administración, de la que se configura como colaborador. Por otro lado, la conexión con la potestad discrecional o margen administrativo se justifica si pensamos en la menor utilidad de la mediación del *Síndic* cuando la norma establece la regla a seguir por el ente administrativo.

Si bien durante los primeros años de andadura de la Oficina se hacía un uso muy elevado de la función mediadora, parece que actualmente la tendencia es la de utilizarla en los supuestos mencionados,⁴⁰ aunque quizá sea todavía necesario un replantea-

37. El incremento en el empleo de esta función debe ir acompañado de una infraestructura específica — nombramiento de comisiones de la Oficina, personal, medios materiales, etc. — para evitar la pérdida de crédito y de eficacia de la labor mediadora. Esto ya ha sido puesto de relieve por L. Parejo Alfonso en las Jornadas sobre el Defensor del Pueblo de enero de 1992, *op. cit.*, pág. 132.

38. Aun así, existen ciertos supuestos en los que la mediación se utiliza de manera adecuada incluso hallándose únicamente implicados intereses particulares. El *Síndic de Greuges* ha denunciado en diversas ocasiones la situación de desventaja fáctica que la mayoría de ciudadanos padecen al verse envueltos en un contencioso-administrativo (*Informe 1990*, pág. 407-408). La intervención medial del *Síndic* en estos casos ha evitado mantenerles en esta postura respecto de la Administración, solucionando el conflicto en reuniones tripartitas donde la Oficina ha propuesto fórmulas que en la mayoría de las ocasiones han provocado el fin del proceso judicial. También podría utilizarse la mediación, aunque en menor medida y como remedio excepcional, en los supuestos en que el órgano administrativo es especialmente reticente a seguir las recomendaciones del *Síndic de Greuges* perjudicando seriamente a un ciudadano.

39. L. Parejo Alfonso, Jornadas sobre el Defensor del Pueblo celebradas en enero de 1992, *op. cit.*, pág. 132.

40. *Informe 1985*, pág. 151-153: actuación medial en materia de vivienda dada la identidad de los problemas presentados en un gran número de reclamaciones; *Informe 1986*, pág. 123: queja colectiva que

miento y disminución del empleo de la misma. Fuera de los supuestos aquí descritos, el *Síndic de Greuges* podría emplear otros mecanismos menos costosos, así, el envío previo de recomendaciones o el uso de otras facultades que la Ley le atribuye, como los recordatorios de deberes legales para que se aplique correctamente la normativa vigente en los casos en que la actividad sea reglada.

También la labor medial del *Síndic* parece, en ocasiones, ir más allá del conjunto de actuaciones en que consiste habitualmente la mediación de un *Ombudsman*. Si bien la mayoría de las veces comporta la aproximación de las posiciones de las partes o el establecimiento de fórmulas de transacción, en determinados casos el *Síndic* desempeña funciones de arbitraje⁴¹ o analiza imparcialmente conflictos muy concretos emitiendo finalmente un «veredicto» que propone cumplir a las partes.⁴² El *Síndic de Greuges* podría evitar intervenciones mediales de estas características, pues no es ni un árbitro ni un juez de lo contencioso. Por otro lado, este criterio es el coherente con la integración de intereses en conflicto en los supuestos mencionados donde parece indicado el uso de la mediación.

El *Síndic* no puede olvidar, tampoco, que su mediación nunca podrá suponer una disolución de las responsabilidades de los órganos administrativos implicados. Esta cuestión es especialmente peligrosa teniendo en cuenta la importancia que la Oficina otorga a su vertiente colaboradora con la Administración.

La función de promoción de modificaciones en el ordenamiento

Esta función, recogida en el artículo 28.2 LSG, ha sido desarrollada intensa y positivamente por el *Síndic*, sobre todo y como era de esperar, en relación con la protección de los principios del capítulo III del título I de la Constitución.

Destaca la importancia que se otorga al problema de la falta de conexión entre la normativa y la realidad fáctica que pretende cubrir, especialmente en determinadas materias como son actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas (*Informe 1985*, pág. 102), vivienda (*Informe 1990*, pág. 52) y servicios socia-

incumbe a un grupo de funcionarios; *Informe 1987*, pág. 46: un conjunto de empresas afectadas por las expropiaciones de los barrios de la Villa Olímpica piden la mediación al *Síndic de Greuges* —que acepta— dado que no llegan a ponerse de acuerdo con la Administración municipal; *Informe 1988*, pág. 77-78: numerosos comerciantes perjudicados por la no finalización de unas obras, consecuencia de la inactividad del Ayuntamiento; *Informe 1989*, pág. 41: mediación tras verse afectados varios ciudadanos por la construcción de una autopista, y después de que éstos hubieran reclamado y actuado ante la Administración sin resultados positivos; *Informe 1991*, pág. 94-96: contribuciones especiales impuestas a una colectividad de vecinos.

Esta tendencia a emplear la mediación en los supuestos aludidos se aprecia también en los tipos de problemáticas donde se ha hecho uso de la acción medial, pues aglutinan todas las notas expuestas; por ejemplo en materia de enseñanza: *Informe 1991*, pág. 206: se explica que la función mediadora se ejerce a menudo en esta materia y se exponen una serie de quejas ilustrativas con resultado favorable tras la actuación del *Síndic*.

41. *Informe 1990*, pág. 390: a petición de las partes, dado que existe algún precedente en derecho comparado, y para evitar el contencioso, el *Síndic de Greuges* valora la indemnización que la Administración deberá abonar al ciudadano realizando, como él mismo admite, funciones propias de un árbitro.

42. *Informe 1991*, pág. 56-59: aunque no se trata de un supuesto prototípico de acción medial puesto que no se realiza ninguna reunión con las partes, el *Síndic* actúa de hecho como mediador entre el ciudadano y la Administración en un caso en que se producen circunstancias muy específicas —errores materiales, condiciones administrativas para la realización de obras, etc.— proponiendo soluciones transaccionales a ambos en cuestiones muy concretas.

les.⁴³ Incluso, en ocasiones, el *Síndic de Greuges* lleva a cabo estudios que analizan el grado real de cumplimiento por la Administración de los objetivos previstos en ciertas leyes y reglamentos.⁴⁴

VII. Ámbito de competencia

Ámbito general del control

El Estatuto catalán (artículo 35) y la Ley del *Síndic* (artículo 1) atribuyen a la Oficina la misión de supervisar las manifestaciones concretas de la función de administrar de la Administración de la Generalidad de Cataluña. En base a ello, el *Síndic* ha desestimado quejas relativas a actuaciones jurídico-privadas de la Administración,⁴⁵ y aceptado reclamaciones en las que se cuestionaba la actuación de entes concesionarios.⁴⁶

Llegado este punto se plantean dos cuestiones que exceden el objeto de estas páginas, pues se sitúan en el debate general sobre el alcance de la supervisión de la figura del *Ombudsman*. Son la posibilidad de control por parte del *Síndic* de entes no dependientes del ejecutivo⁴⁷ y la supervisión de la actividad discrecional.⁴⁸ Sólo quiero dejar constancia de que el *Síndic de Greuges* acepta quejas relativas a actuaciones del Parlamento de Cataluña sujetas a las formas y control del derecho administrativo (por todos, *Informe 1992*, pág. 275). Por otra parte, es clara la tendencia de la Oficina a ampliar su supervisión hacia ámbitos donde los entes administrativos hacen uso de potestades discrecionales. Durante los primeros años de andadura de la institución, el control se centraba básicamente en la constatación del estricto cumplimiento de la legalidad, aunque comenzaba a atisbarse esta tendencia expansiva.⁴⁹ En el *Informe 1987* ya se insiste en la necesidad de que la Administración ejerza adecuadamente su

43. *Informe 1990*, pág. 223-227: en relación a la supresión de barreras arquitectónicas. El titular de la Oficina insiste en este tema a lo largo de todos sus informes.

44. *Informe 1986*, pág. 106-108: analiza la puesta en práctica del Plan Interdepartamental de actuación especial de la Mina, establecido en cumplimiento de la Resolución 56/I aprobada por el Parlamento catalán el 2 de junio de 1982.

45. *Informe 1985*, pág. 89: se declara haber inadmitido varias reclamaciones por este motivo, y se expone como ejemplo una queja formulada contra el Ayuntamiento de Barcelona en la que se discuten una serie de derechos hereditarios sobre bienes usucapidos por esta Corporación.

46. *Informe 1991*, pág. 129: se tramita una reclamación relativa al procedimiento de suspensión del suministro de agua llevado a cabo por la sociedad concesionaria Cooperativa Urbanización Martivell.

47. El problema se plantea en los términos expuestos por A. Embid, *op. cit.*, 112 y ss.

48. No duda la doctrina sobre la capacidad de control de la actividad discrecional por la institución, pero no existe unanimidad respecto a la intensidad de esta supervisión.

En tanto que C. Gallego Huéscar y F. García Solé («El Defensor del Pueblo (Competencias, procedimiento y derecho comparado)». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 67, invierno, 1982, pág. 153 y 154) consideran que sólo cabría la entrada del *Ombudsman* en la supervisión de esta actividad cuando la actuación administrativa resultara manifiestamente inadecuada, irrazonable o ineficaz, A. Pérez Calvo (*op. cit.*, pág. 74 y 75) apunta hacia un control más amplio.

49. *Informe 1985*, pág. 110: en relación con el desacuerdo entre un Ayuntamiento y una Asociación de Padres de un Colegio respecto al lugar de ubicación de una biblioteca municipal, el *Síndic* no entra a considerar la idoneidad del emplazamiento sino el respeto por el ente local de la normativa aplicable. Aunque, como se dice, ya en el *Informe 1986* (pág. 81) el *Síndic de Greuges* analiza los criterios seguidos por la Administración para proceder al cierre de emisoras de radio privadas, o (pág. 112) realiza diversas gestiones aun después de constatar que la actuación administrativa ha sido acorde a derecho.

potestad discrecional,⁵⁰ para derivar en los últimos informes en afirmaciones como las realizadas en el de 1991 (pág. 56) donde se dice, respecto determinadas actuaciones administrativas, que incurren claramente en desviación de poder.

*Las distintas administraciones supervisables.
Referencia a la Administración de justicia*

Al margen de los problemas que en materia de justicia se plantean en relación a la distribución competencial entre *Síndic* y Defensor del Pueblo, problemas que exceden el objeto de este estudio, el especial interés que tiene este ámbito de análisis es doble. Por una parte, se refiere al alcance de la supervisión, que nunca debe afectar a la actividad jurisdiccional. Por otra parte, a las actuaciones realizadas por el *Síndic de Greuges* en este marco.

En relación al primer aspecto, el control se limita, por lo general y en virtud de la naturaleza de la institución, a la vertiente que de «servicio público» tiene la Administración de justicia (*Informe 1988*, pág. 263).

La supervisión se ha centrado principalmente en el problema de la lentitud en los procesos judiciales y en materia de inexecución de sentencias, siendo éstos, a su vez, dos de los temas abordados con mayor intensidad a lo largo de todos los mandatos. Pero, en determinadas ocasiones, el *Síndic* va más allá de este marco y sus reflexiones inciden directamente en aspectos no encuadrables dentro del sentido que pretende darse a la expresión «administración» de la Administración de justicia. El *Síndic de Greuges* ha criticado abiertamente la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por diferir de la del resto de tribunales de justicia y de la del propio Tribunal Supremo, en su opinión más acordes éstas con una interpretación «pro derecho» (*Informe 1992*, pág. 137-139). En otras ocasiones, el *Síndic* ha atacado directamente el contenido de alguna sentencia concreta por considerar que vulnera claramente alguno de los derechos protegidos por la institución.⁵¹ En otro orden de críticas al poder judicial, el *Síndic de Greuges* afirma que «no ayudará a consolidar el sistema de democracia representativa el simple hecho de que los jueces sustituyan al electorado» cuando juzgan cuestiones relacionadas con la presentación de mociones de censura contra alcaldes (*Informe 1990*, pág. 55).

Repasemos a las actuaciones de la Oficina en materia de justicia. El *Síndic* está en permanente contacto con la Presidencia y Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para que acelere los trámites judiciales cuya lentitud se denuncia en las quejas. Si bien este último tipo de medidas han supuesto la aceleración inmediata de estos procesos, parece que la función de la Oficina de un *Ombudsman* no debería centrarse tanto en la resolución de los problemas de los ciudadanos que presentan este tipo de reclamaciones, como en conseguir una mejora global del problema de los retrasos judiciales. Aunque no se puede dejar de mencionar, en este sentido, que el *Síndic de Greuges* ha trasladado ciertas recomendaciones al Parlamento dirigidas a conseguir una mayor dotación de medios para esta Administración.

50. *Informe 1987*, pág. 24 y 25: tras exponer esta obligación en sentido genérico, se cita un supuesto específico de disfuncionalidades en la «discrecionalidad técnica» de los tribunales calificadores de las pruebas de acceso a la función pública. Hace el mismo recordatorio en el *Informe 1990*, pág. 245.

51. *Informe 1990*, pág. 239: se afirma que la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona ha vulnerado los derechos lingüísticos del ciudadano que presenta la queja a la Oficina.

Pero las actuaciones del *Síndic* en materia de justicia no se han detenido en este punto apreciándose también una tendencia a desbordar su competencia. En los últimos años y en relación con los casos de aplicación tardía de penas privativas de libertad, el *Síndic de Greuges* se ha situado en la frontera que delimita su competencia en este ámbito. En estos supuestos, la Oficina contacta con el Tribunal competente solicitando la suspensión de la aplicación de la pena, al tiempo que pide un indulto particular para el condenado. En caso de respuesta negativa del Tribunal, el *Síndic* se relaciona con la Dirección General de Servicios Penitenciarios para agilizar al máximo su clasificación en tercer grado penitenciario (*Informe 1991*, pág. 233). Parece que estas actuaciones deberían quedar al margen de la actividad de esta institución.

Las distintas administraciones supervisables. Referencia a la Administración central y local no delegada

El *Síndic de Greuges* ha procedido al control de la Administración central y local cuando no hay delegación de competencias por la Generalidad de Cataluña, ámbitos de supervisión reservados por la Constitución española, la Ley orgánica de 1981 (artículo 12) y la Ley 36/1985, de 6 de noviembre (artículo 2.1), al Defensor del Pueblo, el cual comparte el control de la Administración de las comunidades autónomas con los *Ombudsmen* que éstas hayan previsto.⁵²

En el momento de decidir sobre la tramitación de un asunto el *Síndic de Greuges* atiende únicamente al número de reclamaciones recibidas y, en menor medida, a la importancia social de la problemática. Por una parte, no analiza la delegación de competencias de la Generalidad a la Administración local. Por otra, el tratamiento que dispensa esta Oficina a los asuntos que afectan en exclusiva a la Administración central es el siguiente: remite al Defensor la investigación realizada con las consideraciones y sugerencias que considera pertinentes, para que el Defensor del Pueblo decida

52. No se entra en la discusión de la idoneidad de este sistema de distribución de competencias, pues es asunto que se sitúa también en el debate general de la incorporación de la figura del *Ombudsman* en España. Sólo recojo aquí los comentarios básicos que se han realizado al respecto: A. Gil-Robles, «El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pág. 38 y ss.; A. Pérez Calvo, «Defensor del Pueblo y Comisionado parlamentario vasco». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 3, 1982, pág. 38 y ss.; A. Bar, «Las regulaciones jurídicas de los defensores del pueblo regionales: ¿cooperación o conflicto?». *Revista de Derecho Político*, núm. 18-19, verano-otoño, 1983; I. Folchi y A. Bayona, «La defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas en el ámbito de las comunidades autónomas». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pág. 73-105; J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines». *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989; A. Embid, *op. cit.*, pág. 73 y ss.; A. López Basaguren y G. Maestro Buelga, *op. cit.*, pág. 233 y ss.

También se sitúa dentro del debate general sobre la adaptación del *Ombudsman* en nuestro país la polémica que provocó la aprobación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas, que restringía en su artículo 2.1 la competencia de estos últimos en materia local. La Sentencia del Tribunal Constitucional 157/1988, de 15 de septiembre, que seguía la jurisprudencia de la anterior 142/1988, de 12 de junio, declaró la constitucionalidad de este artículo. Ello suscitó la reacción de la mayor parte de la doctrina que, teniendo presente el carácter bifronte de la Administración local, considera desacertada la solución dada a esta limitación de competencias. Un resumen de la discusión puede encontrarse en A. Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 114 y ss.

sobre la tramitación del asunto y sobre el traslado de estas recomendaciones al ministro correspondiente.⁵³

En este ámbito es donde más se acusa alguna disfuncionalidad consecuencia de este proceder: es el *Síndic* quien determina si la queja se traslada o no a la Oficina del Defensor. Si bien el criterio de flexibilidad de admisión de las reclamaciones matiza bastante la importancia de este problema, en ciertas ocasiones los motivos de inadmisión —no traslado de la queja al Defensor— podrían haber sido valorados en sentido contrario por éste, de modo que el *Síndic* ha decidido sobre la tramitación de asuntos materialmente reservados al Defensor.⁵⁴

Esta tendencia a entrar en ámbitos reservados al Defensor del Pueblo se reflejó ya en los informes del primer mandato⁵⁵ y se ha ido acentuando progresivamente, hasta el punto de dedicar en la actualidad apartados enteros de estos informes al análisis de materias competencia exclusiva del Estado.⁵⁶ Algunos de estos temas son abordados insistentemente a lo largo de todos los mandatos.⁵⁷

Si bien éste es el método actualmente más usado por el *Síndic de Greuges* en asuntos que son competencia del Defensor del Pueblo, el *Síndic* utiliza una vía más expeditiva en los supuestos en que considera necesario realizar «una actuación de urgencia por motivos humanitarios» (*Informe 1991*, pág. 22). Este tipo de actuaciones se traducen en dos actividades distintas. La primera consiste en la amplia exposición en los informes presentados al Parlamento catalán de temas cuya supervisión corre exclusivamente a cargo del Defensor, por considerar el *Síndic de Greuges* que se trata de asuntos de

53. *Informe 1986*, pág. 212-213: el *Síndic de Greuges* estudia el trato que la Administración dispensa a los estudiantes avanzados en materia de titulación académica, y remite al Defensor la información junto con su opinión contraria a esta actuación administrativa y la sugerencia de un cambio de criterios; *Informe 1992*, pág. 141: el *Síndic* expone largamente la actuación de las Cortes y Administración central respecto a las prestaciones sociales y garantía de suficiencia económica de los ciudadanos. Tras esta explicación, afirma que la normativa en ciertos aspectos «se aleja del mandato constitucional, el cual obliga a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», y remite el expediente al Defensor del Pueblo.

También ésta es la fórmula utilizada en caso de traslado al Defensor de peticiones de recursos ante el Tribunal Constitucional, escasas por otra parte: *Informe 1990*, pág. 161: el *Síndic de Greuges* sugiere al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra un precepto de la Ley 4/1990, de 29 de julio, de presupuestos generales del Estado para 1990, por supuesta vulneración del artículo 14 de la Constitución. El Defensor no ejerció su legitimación; *Informe 1988*, pág. 175: petición de interposición de recurso de amparo por presunta vulneración de los artículos 14 y 24 de la Constitución por ser discriminados algunos pensionistas a los que no se les computan las cuotas ingresadas extemporáneamente. El Defensor del Pueblo tampoco ejerció su legitimación.

54. *Informe 1988*, pág. 172: el *Síndic de Greuges* considera que la reclamante no se encuentra dentro de uno de los supuestos de hecho de la Ley general de la Seguridad Social de 1974, reformada en 1985, por lo que no remite la queja al Defensor del Pueblo; *Informe 1990*, pág. 203-205: el *Síndic* no considera discriminatorio respecto a los trabajadores que no tienen hijos el artículo 38 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los trabajadores, por lo que tampoco traslada al Defensor la reclamación que ponía en duda la idoneidad de este precepto.

55. *Informe 1985*, pág. 85-86: el *Síndic de Greuges* critica negativamente la actitud de la Administración central respecto de los que formaron parte de las fuerzas armadas, fuerzas del orden público y cuerpos de carabineros de la Segunda República.

56. *Informe 1990*, pág. 88-95: trata el problema de la lentitud del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, exponiendo posteriormente quejas ilustrativas; *Informe 1992*, pág. 37-41: hace lo mismo con el tema de la situación de los inmigrantes en Cataluña.

57. Destaca entre ellos el caso de la normalización lingüística del catalán en la Administración periférica del Estado en Cataluña, y los problemas de algunos ciudadanos con la percepción de los beneficios concedidos por la Ley 37/1984, de 22 de octubre, relativa a las clases pasivas y beneficios derivados de la II República.

extrema importancia y actualidad, lo cual viene otra vez determinado por el número de quejas recibidas o por la trascendencia del problema (*Informe 1991*, pág. 29 y 137). La segunda actividad del *Síndic* consiste en contactar directamente con la Administración central, gestionando con ésta asuntos concretos sin intervención ni previa comunicación al Defensor del Pueblo.⁵⁸

Las advertencias de ciertos grupos del Parlamento de Cataluña, que le piden que centre su actividad en el control de la Administración de la Generalidad,⁵⁹ han sido contestadas por el *Síndic de Greuges*. El titular de la Oficina ha explicado que la autoridad moral del *Síndic* le permite realizar manifestaciones sobre materias competencia exclusiva del Estado, que, en su opinión, no es lo mismo que resolver.⁶⁰

Las distintas administraciones supervisables.

Referencia a la Administración de la Generalidad de Cataluña

Si en el ámbito donde la competencia del Defensor del Pueblo es exclusiva el control se lleva a cabo del modo expuesto, no extrañará que la colaboración no sea destacable en los campos que deben supervisar conjuntamente ambas oficinas en virtud de los artículos 12 de la Ley orgánica de 1981 y primero y cuarto de la LSG. Así, no se aprovecha en términos generales la virtualidad de un sistema provisto de un *Ombudsman* central y otros tantos autonómicos, especialmente en materias que afectan a ambas administraciones.

No hallamos casi ninguna referencia en los informes a asuntos tramitados en colaboración con el Defensor que tengan por objeto actuaciones de la Administración de la Generalidad en materias de su exclusiva competencia, o delegadas a los entes locales. *Síndic* y Defensor del Pueblo actúan en la supervisión de esta actividad administrativa sin tener en cuenta la concurrencia del control. Por otra parte, es habitual que el *Síndic*, si advierte que alguna de las disfuncionalidades detectadas en el ámbito autonómico exclusivo pueden darse a nivel estatal, lo comunique al Defensor por si éste considera conveniente recomendar en el mismo sentido al resto de administraciones del Estado.⁶¹ Esta misma fórmula también es usada por el *Síndic de*

58. *Informe 1992*, pág. 29-30: la Oficina del *Síndic de Greuges* gestiona directamente con la Capitanía General de la Región Pirineica Oriental la resolución de una queja presentada por un ciudadano con alteraciones psíquicas que prestaba servicio militar en la Legión.

59. Se ha puesto en diversas ocasiones de manifiesto el desacuerdo de algunos grupos con el «desbordamiento» de la actuación del *Síndic de Greuges*, y más que, de la actuación, digamos, del tono general del Informe» (Sr. Casares, Grupo Parlamentario Socialista, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 92, de 25 de abril de 1986, pág. 1268). Este «desbordamiento» no se estima inadecuado en términos generales, pero sí se considera que tendría que centrarse más en «lo que debe ser prioritario» de la Oficina, esto es, la Administración de la Generalidad, dejando en un segundo plano la actividad del Estado (Sr. Casares, Grupo Parlamentario Socialista, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 92, de 25 de abril de 1986, pág. 1264).

60. *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 28, de 28 de mayo de 1985, pág. 1325.

61. *Informe 1986*, pág. 86: tras comunicar a las administraciones dependientes de la Generalidad la poca idoneidad de determinadas expresiones utilizadas en sus notificaciones, el *Síndic de Greuges* se dirige al Defensor del Pueblo por si éste considera oportuno realizar una recomendación de este carácter al resto de administraciones. En idéntico sentido se dirige a la Oficina del Defensor en 1987 (pág. 71); *Informe 1989*, pág. 97: el *Síndic de Greuges* sugiere al Defensor que, al igual que la Oficina hizo con el Consejero de Sanidad, recomiende a los órganos de la Administración central que se cumplan las previsiones legales respecto al abono de intereses sobre las cantidades debidas por la Administración.

Greuges en sentido inverso, cuando una sugerencia del Defensor del Pueblo es trasladable a la Administración de la Generalidad.

Respecto a la tramitación de asuntos donde tanto la Administración central como la autonómica tienen algún tipo de competencias, la actuación del *Síndic* se desarrolla del siguiente modo: realiza un análisis completo de la problemática y elabora las recomendaciones que deberían dirigirse a los distintos responsables de la materia. Estas conclusiones son remitidas por el *Síndic de Greuges* al departamento correspondiente de la Generalidad y al Defensor para que éste, a su vez, las presente al ministro del ramo. Incluso, en ocasiones, el *Síndic* ha trasladado estas sugerencias a la Administración central directamente, o mediante la fórmula de la «recomendación en colaboración con el Defensor del Pueblo» o «recomendación conjunta», utilizada con frecuencia durante el primer mandato.⁶²

VIII. Funcionamiento de la Oficina y exposición del trabajo en los informes al Parlamento

Se tratan aquí algunos de los aspectos más destacables del funcionamiento de la Oficina y de la exposición del trabajo de la misma en los informes, cuestiones tratadas en el título II y III de la LSG.⁶³ La elaboración de un reglamento de la Oficina que norme algunas de las cuestiones que van a tratarse en este epígrafe parece especialmente oportuna dada la importancia de las mismas y el tratamiento genérico que reciben en la Ley del *Síndic*, que prevé la existencia de este Reglamento en su artículo 33. Si bien la ausencia de regulación escrita no puede considerarse incorrecta en principio, pues ofrece al titular de la Oficina el margen de maniobra que precisa,⁶⁴ sería conveniente que estos puntos quedaran fijados en el correspondiente Reglamento de la Oficina, asegurando así la continuidad de las prácticas adecuadas y excluyendo las que no resultan tan oportunas.

62. Esta fórmula se continúa empleando por el *Síndic de Greuges* en los últimos mandatos, aunque con una intensidad muy inferior a la del primero. También es usada, en ocasiones, en supuestos en los que la responsabilidad exclusiva de la disfuncionalidad recae sobre la Administración central: *Informe 1991*, pág. 29: el *Síndic de Greuges* recomienda, en colaboración con el Defensor, que se agilice el funcionamiento de la Administración militar en materia de tramitación de recursos y peticiones planteados por los ciudadanos.

63. A pesar de que no se trata aquí la actuación del *Síndic de Greuges* cuando no procede la apertura de expediente, es preciso dejar constancia de otro aspecto positivo de la actividad de la Oficina, en este caso en relación al tratamiento de las quejas que no superan el trámite de selección. Con el transcurso de los mandatos se ha modificado el trato dispensado a las quejas inadmitidas. La muy elevada atención que se le otorgaba inicialmente, tanto en la práctica como en los informes, se ha sustituido por una fórmula que se acomoda más a las previsiones de los artículos 29 y 30. 1. b LSG, relativos a la función informadora y al contenido obligatorio de los informes anuales. Actualmente se dedica un breve apartado — «Quejas privadas y/o inconcretas» — a la síntesis de los asuntos más importantes que quedan fuera de la competencia de la Oficina, con un también breve comentario del *Síndic* al respecto.

64. Este titular es pieza fundamental en el esquema de esta institución. El estatuto regulador del *Ombudsman*, tras marcar los rasgos básicos que tienden a asegurar las notas esenciales de la figura, debe dejar un amplio margen de decisión al citado titular para que sea éste quien determine la línea de trabajo de la Oficina en su función supervisora. Así, pese a desarrollar sus funciones junto a un equipo de colaboradores, la clave del correcto funcionamiento y eficacia de la Oficina del *Ombudsman* está en la dirección que de ella haga su titular.

A mayor abundamiento, no olvidemos que la fuerza coactiva de la institución radica, en gran parte, en la *autoritas* del titular ante la sociedad y ante los poderes públicos.

Iniciemos el estudio analizando el trámite de admisión de reclamaciones. Los requisitos de aceptación de quejas y las causas de suspensión de la tramitación de expedientes vienen regulados en los artículos 12 y ss. de la *Ley del Síndic de Greuges*. La admisión viene precedida en la Oficina por un estudio sobre la concurrencia de estos requisitos de aceptación y por la comprobación de la existencia de indicios de alguna anomalía en la actividad administrativa que se denuncia. Sobre este procedimiento de admisión deben hacerse varias precisiones.

No preceptúa el estatuto del *Síndic* la obligación de interponer recurso administrativo antes de acudir a la Oficina. Su artículo 17 estipula que la presentación de reclamaciones no interrumpe los plazos previstos para el ejercicio de las acciones que sean procedentes en vía administrativa o jurisdiccional, sin hacer más precisiones. Parece, pues, que no es imprescindible la interposición de recursos previa presentación de la queja. Y debemos detenernos en este punto. Formalmente todos los informes incluyen, entre los requisitos para la aceptación de reclamaciones, la necesidad de actuaciones previas contra la Administración o el agotamiento de la vía de recurso. Como se acaba de exponer, esta exigencia parece no encontrar soporte normativo en la *Ley del Síndic*, por lo que sería conveniente eliminarla o trasladarla a la letra de la misma. Quizá la primera opción resultaría más conveniente pues, de hecho, esta pretendida causa de inadmisión tampoco funciona como tal en la práctica de la Oficina. En los supuestos en los que no existen actuaciones frente al órgano administrativo correspondiente no se produce la inadmisión automática de la queja, sino que se orienta al interesado en el sentido de interponerla al tiempo que el *Síndic de Greuges* inicia las gestiones pertinentes ante el órgano decisor en orden a que se dicte resolución a favor de la reclamación planteada por el ciudadano.⁶⁵

Centrándonos ahora en el análisis de los indicios de anomalías en la actividad administrativa que se denuncia, puede realizarse un comentario respecto al criterio seguido por el *Síndic*. Es imprescindible una selección previa de las reclamaciones recibidas que incluya la constatación de estos indicios, con la finalidad de decidir qué quejas van a provocar la intervención del *Síndic de Greuges*. Entre otras ventajas, ello supone evitar la inversión de tiempo y medios de la Oficina en la tramitación de asuntos donde de manera evidente el ciudadano carece de motivos de queja contra la Administración. Pero este método puede provocar ciertos desajustes en el funcionamiento de la Oficina. Si bien la inadmisión puede realizarse en los supuestos en que la actuación del ente administrativo ha sido claramente adecuada — pensemos en el ejercicio de potestades regladas donde sea sencilla la comprobación de la falta de cumplimiento por el interesado de las condiciones establecidas por la norma — no es conveniente en los casos en que la inexistencia de disfuncionalidad es una apreciación valorativa del *Síndic* y no una constatación simple de los hechos.⁶⁶ La técnica correcta

65. Durante los primeros años de andadura de la Oficina pueden encontrarse supuestos en los que efectivamente este motivo de inadmisión funciona como tal, absteniéndose el *Síndic de Greuges* de realizar cualquier actividad frente a la Administración afectada; por ejemplo, en el *Informe 1987* (pág. 65) o incluso en el de 1988 donde insiste en que los ciudadanos deben dirigirse al ente administrativo competente antes de reclamar ante el *Síndic* (pág. 99 y 315). Pero el método de actuación descrito ya se evidenciaba en los informes del primer mandato; por ejemplo, en el *Informe 1985* (pág. 246) donde se realizan recomendaciones al Departamento de Sanidad y Seguridad Social en tanto el ciudadano interpone el recurso administrativo previo.

66. *Informe 1985*, pág. 116-117: inadmisión de dos quejas relativas a actuaciones de la Administración en materia de normalización lingüística del catalán por no apreciarse actuación irregular. Estas

en esta segunda hipótesis parece que debería ser la tramitación efectiva de la queja, desestimando si procediera la reclamación del ciudadano tras la investigación realizada.

Una vez admitida la reclamación, se inicia la tramitación del asunto. Es muy positivo el trato diferenciado que el *Síndic de Greuges* dispensa a las reclamaciones que requieren la apertura de expediente, y a las que pueden resolverse a través de gestiones inmediatas de la Oficina. Ello imprime celeridad a la tramitación, rapidez que debe presidir todas las actuaciones de la Oficina de un *Ombudsman*.⁶⁷

El número de expedientes de queja incoados anualmente ha sido estable, entre 1200 y 1600. Resulta oportuno que no haya un número demasiado elevado de tramitaciones en una Oficina que, además de deber respetar el carácter reducido de las de los *Ombudsmen*, controla una Administración de dimensiones no excesivamente importantes si se compara con la supervisada por algunos de sus homólogos en derecho comparado.

A lo largo de todos los mandatos las actuaciones de oficio (artículo 15 LSG) han sido unas 50 anuales, situándose por tanto en un segundo plano respecto de la iniciación de expedientes a partir de las quejas recibidas (artículo 12 LSG). Este criterio de preferencia ha sido expuesto por el propio *Síndic* en sus informes (*Informe 1988*, pág. 449) y ha provocado la reacción de los miembros del Parlamento, que insisten en la necesidad de incrementar la actividad de oficio de la Oficina.⁶⁸

Recordemos ahora la importancia que el *Síndic de Greuges* otorga al número de reclamaciones presentadas para determinar los temas que van a ocupar principalmente su actuación. De acuerdo con esta pauta, reserva a los expedientes de oficio las materias donde la presentación de quejas por los afectados no es abundante o directamente proporcional a la gravedad del problema. Así, los asuntos más abordados en las actuaciones de oficio han sido instituciones penitenciarias y menores. Abundando en aquella dirección, el resto de los temas investigados de oficio vienen también determinados por el número de reclamaciones recibidas. Esta línea pone de relieve otro aspecto positivo de la Oficina, cual es el tener presente la doble función de la queja, como medio de resolución del conflicto concreto que presenta el ciudadano y como indicadora de los principales problemas que deben ser abordados de modo genérico por el *Síndic*.

Esta doble perspectiva de la reclamación ha incidido en el método habitual de actuación de la Oficina. Además de agrupar las reclamaciones relativas a una misma materia para proceder a su tramitación conjunta,⁶⁹ el *Síndic de Greuges* abstrae la problemática que se encuentra en el trasfondo de la queja incluso para llegar a la resolu-

reclamaciones se referían a la impartición de clases de reciclaje y a la obligación de determinados funcionarios de superar pruebas de esta lengua en vez de considerar su conocimiento como mérito.

67. Una de las críticas que se realizan actualmente a algunas oficinas de *Ombudsmen* es la necesidad de imprimir celeridad a la resolución de las reclamaciones que se les presentan, pues lo contrario supone descuidar una de las notas más importantes que caracterizan a la institución. En este sentido, se ha recomendado al *commissioner* inglés la adopción de una doble vía de tramitación de los asuntos al modo realizado por el *Síndic*, R. Gregory y J. Pearson, «The Parliamentary Commissioner for the Administration». *Public Administration*, invierno, 1992, pág. 492.

68. El *Síndic de Greuges* acepta esta sugerencia en *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 145, de 16 de junio de 1987, pág. 1972.

69. *Informe 1986*, pág. 106: aborda unitariamente todas las reclamaciones presentadas que tienen por objeto la problemática social del barrio de la Mina de Barcelona.

ción particular de la misma.⁷⁰ Esta línea de trabajo ha tenido su máxima expresión en el cambio de concepción de los informes habido en 1987. La visión de los mismos como descriptivos de conflictos concretos se sustituye por la exposición de la génesis de la problemática, proponiendo su debate ante el Parlamento (*Informe 1987*, pág. 13).

Este cambio de concepción de los informes —de la descripción al planteamiento de una problemática para el debate— ha repercutido de manera directa y positiva en la exposición ante el Parlamento catalán de los asuntos tramitados por la Oficina. La principal ventaja que ello ha supuesto respecto a los iniciales informes es que actualmente sus secciones se dividen en función de la materia, en lugar de responder al criterio de distribución del departamento o Administración denunciados. Este nuevo planteamiento permite dar un trato global y homogéneo a los asuntos abordados, así como realizar recomendaciones integradoras de las diversas perspectivas de los mismos con independencia del ente administrativo responsable. El problema expuesto en la queja es ahora el eje sobre el que basculan las actuaciones de la Oficina, y así se refleja en los informes.

Junto a esta importante mejora en la exposición de los asuntos en los informes, hemos de recoger otro de los aspectos más destacables —y potenciables— del funcionamiento de la Oficina que también se pone de manifiesto en estos informes al Parlamento: el seguimiento de los asuntos tramitados o en tramitación.

Por un lado, actualmente ya no se considera válida la simple respuesta de la Administración aceptando la sugerencia sin más consideraciones,⁷¹ sino que cada vez se hace más evidente la voluntad de comprobar el cumplimiento real de las recomendaciones al margen de su admisión formal.⁷² Esta intención se muestra, en ocasiones, cuando los informes explicitan las actuaciones realizadas por el ente administrativo en orden a hacer efectiva la sugerencia.⁷³

70. Ya en su *Informe 1985* (pág. 244) explica que la actividad llevada a cabo respecto a una reclamación referida a residencias para ancianos tuvo dos líneas de actuación diferentes, consistiendo la segunda en «el estudio de la queja desde una perspectiva global, examinando con carácter general las causas que podían dar lugar a eventuales realidades como la denunciada». Esta línea se ha seguido claramente en los años posteriores: *Informe 1987*, pág. 143-144: la Oficina inadmite una reclamación por tratarse de un conflicto entre particulares, pero insta a los poderes públicos para que llenen ciertas lagunas legales o rectifiquen las discriminaciones producidas a los trabajadores que se ven desamparados tras el cierre de la empresa por jubilación o incapacidad del empresario; *Informe 1988*, pág. 49: el Síndic suspende su actuación por hallarse el caso pendiente de sentencia pero aborda la problemática general suscitada en la queja, y realiza una sugerencia a la Administración respecto a la interpretación que debe darse a un precepto del Reglamento de selección de personal de la Generalidad.

71. Durante los primeros años de andadura de la institución se procedía frecuentemente al archivo de los expedientes señalando que la recomendación había sido admitida por el ente administrativo implicado; por ejemplo: *Informe 1988*, pág. 104: se concluye la tramitación de la queja pues «la recomendación fue aceptada inmediatamente por la Administración»; *Informe 1985*, pág. 94: el Ayuntamiento «[...] una vez el interesado haya presentado la certificación correspondiente del Registro de la Propiedad, procurará consignar y librar la cantidad acordada en el término más breve posible. [...] corregida la dilación que perjudicaba económicamente al administrado, la queja se considera resuelta favorablemente».

72. *Informe 1988*, pág. 214: el Síndic de Greuges no considera concluida la tramitación de un asunto tras la firma de un acuerdo entre las partes afectadas, y manifiesta su intención de hacer un riguroso seguimiento de las distintas fases de su ejecución.

73. *Informe 1989*, pág. 34: se citan «a título de ejemplo» una serie de órdenes del Departamento de Gobernación que ponen de manifiesto la efectiva asunción de las recomendaciones del Síndic, relativas al complemento de productividad del personal estatutario al servicio de la Generalidad.

Por otro lado, y a partir del *Informe 1988*, se dedica un apartado específico al seguimiento de las quejas ilustrativas expuestas en informes anteriores pero aún no archivadas. Asimismo, a lo largo de todos estos informes se realiza el seguimiento de los asuntos de más relevancia,⁷⁴ lo cual es especialmente positivo pues la solución de estas problemáticas sólo puede conseguirse tras una insistente presión del *Síndic* sobre los poderes implicados.⁷⁵

Para finalizar este epígrafe haré referencia a ciertos aspectos que parecen requerir alguna modificación o replanteamiento, y algunas propuestas en este sentido.

Sería conveniente mejorar algunos puntos concretos de la exposición de los informes, evitándose especialmente dos prácticas habituales en la misma. Por una parte, las reproducciones literales de escritos, tanto relativos a los trámites del expediente como a sentencias o resoluciones.⁷⁶ Por otra, la inclusión de quejas ilustrativas en fase inicial de tramitación,⁷⁷ pues de poco sirven a los destinatarios de los informes salvo que la gravedad del asunto requiera el inmediato conocimiento de la Cámara catalana.⁷⁸

También podría depurarse el trato dispensado a las monografías que incorporan los informes desde 1989, pues no está en correspondencia con el tratamiento recibido por el resto de asuntos abordados en las secciones. El destacable grado de juridificación de éstos, tanto en el análisis del problema como en la proposición de recomendaciones, contrasta con la presentación de monografías que se limitan a reproducir el trabajo realizado por la Oficina ya expuesto en anteriores informes, sin deducir por lo general nuevas conclusiones o sugerencias.⁷⁹

74. *Informe 1989*, pág. 119-121: sintetiza el seguimiento de las actividades de la Administración central respecto a las reiteradas recomendaciones del *Síndic* sobre ciertos problemas en materia de clases pasivas y beneficios derivados de la Ley 37/1984, de 22 octubre, relativa a los militares de la II República. Hace lo mismo con las sugerencias de la Oficina referidas a la modificación de la Ley 18/1984, de 20 marzo, sobre personal eventual, contratado e interino al servicio de la Generalidad en el período anterior a 1939 (insiste en el *Informe 1990*, pág. 158-159).

Éstos han sido dos de los grandes temas que más seguimiento han tenido por parte del *Síndic de Greuges*. Igualmente el relativo a la reforma del sistema sanitario, especialmente en lo que respecta a la salud mental; por ejemplo, *Informe 1990*, pág. 147-150: realiza una síntesis de los avances normativos en la materia, tanto a nivel estatal como autonómico.

75. El propio *Síndic* admite la dificultad de hacer cambiar de criterio a la Administración en los asuntos de gran entidad, contrariamente a lo que sucede cuando se trata de recomendaciones de menor trascendencia; por ejemplo: *Informe 1988*, pág. 456; *Informe 1989*, pág. 74.

76. *Informe 1986*, pág. 186-188: transcripción de los textos de la petición de informe a la Administración afectada, de la recomendación del *Síndic de Greuges* a la misma, y de algunos de los fundamentos jurídicos de una sentencia del Tribunal Supremo; *Informe 1988*, pág. 129-133: se reproduce el texto de la queja y de la petición de informe a la Administración; *Informe 1990*, pág. 191-194: se transcribe la comunicación al interesado de los motivos del archivo de su reclamación; *Informe 1992*, pág. 26-27: reproducción de la sugerencia del *Síndic* a la Administración implicada, la cual incorpora, a su vez, la copia literal de uno de los fundamentos jurídicos de otra sentencia del Tribunal Supremo.

77. *Informe 1986*, pág. 178: se exponen las distintas alegaciones de las partes en relación a una queja sin que haya todavía una opinión formada del *Síndic*, por lo que la reclamación continúa en estudio en el momento de presentación del *Informe*; *Informe 1989*, pág. 69: se incluye la queja sin haber todavía respuesta de la Administración afectada, igual que en el *Informe 1990* (pág. 203) y en el *Informe 1991* (pág. 27).

78. En algunas ocasiones el *Síndic de Greuges* ha justificado con este motivo la inclusión en los informes de reclamaciones en fase inicial de tramitación; por ejemplo, *Informe 1988*, pág. 203: queja relativa al cierre de pensiones para personas sin recursos; *Informe 1989*, pág. 185: reclamación referente a la celebración de *correbous*.

79. Como excepción a esta tónica general destacamos la monografía dedicada a la normalización lingüística del catalán en la Administración y, en menor medida, la relativa a la labor de mediadora del *Síndic de Greuges*.

Pero, esencialmente, parece que los informes deberían mejorar el modo de exposición de las ciertamente elaboradas recomendaciones propuestas por el *Síndic* (artículo 27 LSG). Éstas se encuentran dispersas y reiteradas en distintos puntos del texto y, posteriormente, citadas de manera telegráfica al final de los mismos. Si bien este resumen sintético de las sugerencias facilita la detección rápida de los principales problemas de la actividad de la Administración, provoca que las recomendaciones queden desconectadas de la problemática de fondo. Por todo ello, sería conveniente articular una fórmula que, sin eliminar por completo este detalle teleográfico, situara las sugerencias en las secciones correspondientes tras el planteamiento del asunto, como se ha hecho en algunas ocasiones.⁸⁰

Además, sería oportuno añadir a los informes unas conclusiones globales que ofrecieran una valoración general sobre la protección de los derechos en la Administración, y que destacaran las tareas más relevantes de la Oficina a juicio de su titular.

IX. Organización de la Oficina del *Síndic*

El *Síndic de Greuges* es una institución unipersonal. El titular de la Oficina se ayuda de un equipo de colaboradores que él mismo designa, la previsión normativa de los cuales ocupa los artículos 33 y 34 LSG.

Dentro de este personal al servicio de la institución merece mención especial la figura del adjunto, por su singular posición respecto del resto,⁸¹ pero sobre todo porque la única reforma de la Ley catalana de 1984 se refirió a la misma.

Como se ha avanzado, la modificación en 1989 del artículo 34 de la Ley del *Síndic* introdujo la posibilidad de nombrar a un adjunto para la defensa de los derechos de los niños. Esta designación no se ha producido hasta el momento, pese a que el Parlamento de Cataluña ha instado insistentemente al *Síndic de Greuges* para que llevara a término este nombramiento.⁸² Aunque la Oficina ha opuesto dificultades presupuestarias, no existió una clara voluntad en sentido positivo por parte del Sr. Rahola, que no inició el debate en relación a la necesidad de dotación económica para llevar a cabo la designación en ninguna de sus comparecencias ante la Cámara. La postura del Sr. Cañellas aún está por determinar.⁸³

Al margen de las motivaciones que hayan provocado la ausencia de nombramiento y de la opción del actual titular al respecto, no parece del todo oportuna la dispersión de las tareas de la Oficina mediante la creación de *Ombudsmen* o adjuntos especializa-

80. *Informe 1990*, pág. 56-58: respecto a los registros municipales de asociaciones vecinales; *Informe 1991*, pág. 73-77: en relación a las notificaciones de tributos locales incorporados a padrones y matrículas; *Informe 1991*, pág. 227-233: en materia de aplicación tardía de las penas privativas de libertad.

81. El *Síndic* puede delegar funciones en el adjunto, y es éste quien queda a cargo de la Oficina en caso de interinidad (artículo 34, apartados 2 y 3 LSG).

82. A modo de ejemplo pueden citarse: Sr. Barenys, Grupo Parlamentario Socialista, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 152, de 6 de junio de 1990, pág. 3064; Sr. Abelló, Grupo Parlamentario Socialista, serie P, núm. 100, de 26 de junio de 1991, pág. 5047. Ya en la primera comparecencia del actual titular ante la Comisión se solicitó su opinión respecto a la posibilidad de nombrar un adjunto de los niños (Sr. Abelló, Grupo Parlamentario socialista, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 85, de 29 de abril de 1993, pág. 2029).

83. *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 85, de 29 de abril de 1993, pág. 2034.

dos. La importancia que en esta institución asume el titular, cuya consideración social representa gran parte de la *auctoritas* con que ésta va a contar, hace que parezca conveniente integrar en una única persona la dirección y responsabilidad de las actuaciones de esta Oficina, sobre todo en los momentos iniciales de su implantación. Además, la especialización necesaria para atender los asuntos específicos que se le plantean se suple adecuadamente con los conocimientos jurídicos de sus asesores. Por otro lado, hemos de considerar las reducidas dimensiones del ámbito a supervisar por el *Síndic*. Y por último, la designación no estaría proporcionalmente en consonancia con las necesidades de la Oficina, pues comprobamos cómo otras problemáticas distintas a la protección de menores se abordan con la misma o incluso con superior amplitud. La tendencia a la disgregación es peligrosa y ya se ha dejado sentir en algunas intervenciones de diversos grupos de la Cámara catalana que han demandado la creación de adjuntos para otras materias.⁸⁴

Se ha mantenido un número reducido de personal al servicio de la Oficina durante los dos primeros mandatos, cantidad que no se ha incrementado apenas tras el nombramiento del actual titular.⁸⁵ Esta limitación se corresponde con el inicio de la trayectoria de una institución de nuevo cuño y con la voluntad de evitar todo tipo de burocratización, adecuando el personal a las necesidades que deban ir cubriéndose. Tampoco aquí debe olvidarse el ámbito reducido del control del *Síndic*.

El estatus de este personal se halla regulado en las normas básicas del *Síndic de Greuges* de 1985. Éstas fueron aprobadas por la Comisión de Gobierno Interior del Parlamento catalán⁸⁶ como solución provisional a temas de personal y gestión económica de la Oficina, entretanto se procedía a la modificación del artículo 33 LSG cuyo contenido resulta claramente insuficiente en este sentido.⁸⁷ Pero la solución dada por estas normas ha sido criticada por el modo de elección y provisionalidad laboral de los cargos que no son de la confianza directa del titular.⁸⁸ La libre elección y cese de sus colaboradores directos es indispensable para el respeto de la autonomía del citado titular, pero no se hace necesario cuando se trata de personal administrativo, auxiliar o

84. Petición de un adjunto o asesor que se ocupe específicamente de los derechos de las minorías étnicas y/o nacionales de Cataluña (Sr. Colom, Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 15, de 27 de diciembre de 1988, pág. 536); solicitud de un adjunto que se dedique a la problemática de la discriminación de la mujer (Sr. Nualart, Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya, *Diario de Sesiones*, serie P, núm. 33, de 24 de mayo de 1989, pág. 1561).

85. En estos momentos la plantilla total de la Oficina del *Síndic de Greuges* es de 25 personas.

86. El artículo 33.1 de la Ley reguladora de la institución habilita al *Síndic* para dictar instrucciones relativas a la organización y funcionamiento de la Oficina, pero no especifica la naturaleza de las mismas ni a quién incumbe su aprobación. No va a abordarse este problema aquí por ser, de nuevo, materia que afecta a la institución del *Ombudsman* en general, pero es conveniente apuntar el procedimiento llevado a cabo en el caso de las normas básicas. Éstas fueron aprobadas por la Comisión de Gobierno Interior del Parlamento catalán por Acuerdo de 8 de noviembre de 1985 (*Informe 1985*, pág. 26). El motivo por el que este órgano procedió al estudio y aprobación del proyecto presentado por el *Síndic de Greuges* fue muy concreto: las materias que regulan estas normas son tratadas en la Cámara por esta Comisión.

87. Esta circunstancia se ha puesto de relieve en algunas intervenciones parlamentarias del *Síndic* (*Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie C, núm. 92, de 25 de abril de 1986, pág. 1260).

88. Se ha censurado este punto de la regulación en diversas ocasiones durante los debates parlamentarios, tanto por el *Síndic de Greuges* como por los miembros de la Cámara (Sr. Nualart, Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, serie P, núm. 33, de 24 de mayo de 1989, pág. 1560).

subalterno. Será éste otro aspecto a regular y reformar en el futuro Reglamento de la Oficina.

X. Valoración final

Todas estas consideraciones pretenden servir de punto de partida para descubrir las virtualidades y carencias de la Oficina del *Síndic de Greuges*, a través del análisis sistemático de su normativa reguladora y de los informes que ha presentado anualmente al Parlamento de Cataluña. Así, las cuestiones abordadas en este estudio sobre la adaptación de la institución del *Ombudsman* al ordenamiento autonómico catalán son de muy diversa índole.

Subrayo la tendencia del *Síndic* a ampliar las competencias que le concede la normativa vigente, quizá excediéndose en algunas actuaciones en materia de justicia. También pongo de relieve la falta de uso de las facultades más enérgicas que su estatuto le otorga frente a la Administración. Por otro lado, parece que debería incrementar sus relaciones con la Cámara catalana y con el Defensor del Pueblo para aprovechar la virtualidad que la Oficina podría alcanzar, a muy distintos niveles, potenciando estos vínculos.

Comento también otros aspectos muy positivos de la institución. El modo de tramitación de los asuntos imprime celeridad a los trabajos de la misma. El tratamiento de estos asuntos permite descubrir la problemática que yace en el trasfondo de la reclamación. El seguimiento que realiza la propia Oficina de la actividad que lleva a cabo provoca el correlativo efecto de incrementar la eficacia de las elaboradas recomendaciones que el *Síndic* remite a la Administración y al Parlamento de Cataluña. En este sentido, su función mediadora destaca por los resultados ciertamente positivos que está consiguiendo.

