



# LA SINDICATURA MUNICIPAL COMO OMBUDSMAN INDEPENDIENTE

## LA SITUACIÓN EN CATALUÑA

### DICIEMBRE 2018

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



# LA SINDICATURA MUNICIPAL COMO OMBUDSMAN INDEPENDIENTE

LA SITUACIÓN EN CATALUÑA

**SÍNDIC**

---

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Diciembre 2018

La sindicatura municipal como ombudsman independiente. La situación en Catalunya. Diciembre 2018

Maquetación: Síndic de Greuges

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA .....	5
I. MARCO CONCEPTUAL .....	7
1. SOBRE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN .....	7
II. LA FIGURA DE LA SINDICATURA MUNICIPAL O LOCAL .....	11
1. MARCO GENERAL DE LAS DEFENSORÍAS O SINDICATURAS LOCALES .....	11
2. LAS NORMAS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SINDICATURAS LOCALES O FIGURAS ANÁLOGAS EN CATALUÑA .....	13
III. LA COORDINACIÓN ENTRE EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA Y LAS SINDICATURAS LOCALES .....	15
IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SINDICATURAS LOCALES EN CATALUÑA .....	17
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	31



## 1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

### Introducción

En las democracias actuales la institución del ombudsman representa a una figura que cada vez juega un papel más importante en la defensa de los derechos de las personas y en la garantía del derecho a una buena administración, a la vez que ha ido adquiriendo nuevas atribuciones también relacionadas con la defensa de derechos en el ámbito local, regional, estatal o comunitario, además de la expansión de los ombudsman a nivel sectorial.

Así pues, es innegable la proliferación de la institución del ombudsman como mecanismo de garantía de los derechos humanos, si bien no siempre con los rasgos definitorios de una institución fuerte y consolidada.

En su día el Síndic de Greuges de Cataluña elaboró un trabajo de estudio para establecer los elementos definitorios, reconocidos en el ámbito internacional, sobre la figura del ombudsman en las democracias actuales. Este estudio, a cargo de los profesores Vintró, Aragonés y Gasull, fue publicado, en su última edición, en el año 2016.

Como continuación de esta primera búsqueda, el Síndic de Greuges de Cataluña ha impulsado la elaboración de un estudio sobre la posición de las sindicaturas locales de Cataluña, centrado esencialmente en los marcos y elementos de su relación con los municipios correspondientes, y en el análisis de las normas reguladoras de las diferentes instituciones, a partir de los principios de independencia y objetividad, esenciales en la definición de estas instituciones.

A partir de este estudio, este informe pretende ofrecer criterios comunes sobre el marco institucional de las sindicaturas locales y sobre los elementos de legalidad y

transparencia necesaria para asegurar su imparcialidad, con la voluntad de garantizar el sentido de estas instituciones de defensa de los derechos en el ámbito municipal y fortalecer tanto las que ya están como las que puedan establecerse en el futuro.

### Metodología

La iniciativa en relación con la elaboración de este estudio se deriva de diferentes casos que han sido objeto de actuaciones del Síndic de Greuges y de otros de conocimiento público en los que se han planteado cuestiones y dificultades en los procesos de designación del síndic o síndica local y, esencialmente, en el desarrollo de procesos participativos de la ciudadanía en relación con las personas candidatas, lo que ha generado debate y críticas sobre la legalidad, la transparencia y la imparcialidad de los procedimientos y, en consecuencia, sobre la independencia funcional y orgánica de la institución.

El síndic quiso conocer algunos elementos sobre el funcionamiento de la sindicatura o figura análoga en los municipios que disponen de ella, a cuyo efecto solicitó la colaboración de los ayuntamientos (un total de 44) mediante la respuesta de un cuestionario elaborado con la asesoría del Instituto de Derecho Público del Universitario de Barcelona, que incorporó tanto elementos de información sobre el marco normativo y de actuación como asuntos relativos a la práctica desarrollada por cada sindicatura o figura análoga.

Esta información se completó con la revisión de la normativa reguladora de la institución del Síndic de Greuges o figura análoga y, en los casos en los que fue posible, de las actas de nombramiento de las personas titulares vigentes, lo que ha servido de base para el documento que se presenta.





## I. MARCO CONCEPTUAL

### 1. SOBRE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

El término *ombudsman*, de origen sueco, significa “agente del pueblo” o “representante de la gente”, y se ha constituido en diferentes partes del mundo con los nombres de *defensor del pueblo*, *defensor ciudadano*, *defensor cívico*, *mediador*, *procurador de los derechos humanos*, *comisionado*, *guardián público* y *síndic de greuges*, en nuestro caso. En todos los casos, se trata de una figura que ofrece a la ciudadanía un control adicional para garantizar el funcionamiento correcto de la Administración pública y el cumplimiento de las leyes.

En esta línea, supervisa la actuación de la Administración y la aplicación que realiza la Administración de las normas en los casos concretos, y abre la posibilidad a las personas de reclamar por las posibles arbitrariedades o irregularidades cometidas por la Administración. Como institución pública, autónoma, apolítica e independiente, el ombudsman investiga las situaciones que le plantean las personas y, en su caso, sugiere a la Administración vías para garantizar los derechos ciudadanos o restituirlos en el caso de que se hayan vulnerado.

En los últimos tiempos, las funciones de estas instituciones se han ido ampliando, redefiniendo y adaptando a las necesidades y los retos de las democracias modernas. Así, a las funciones clásicas de protección y defensa de los derechos, y de supervisión de la Administración, se han añadido nuevas funciones que el ombudsman ha asumido o tiene la facultad de asumir, como son la supervisión de empresas privadas que gestionan servicios de interés general u otras funciones específicas en prevención de la tortura, en defensa de los derechos del colectivo LGTBI (gays, lesbianas, transgéneros, bisexuales e intersexuales), en la evaluación del cumplimiento de la Ley de transparencia, y en la defensa de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (caso paradigmático del Síndic de Greuges de Cataluña). Algunos ombudsmen tienen la condición de institución nacional de derechos humanos reconocidos por las Naciones Unidas y, con esta orientación, el

Síndic de Greuges ha creado, junto con el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, la Estructura de Derechos Humanos de Cataluña.

La institución del Síndic de Greuges lleva años estudiando la evolución del papel de la figura del ombudsman y ha ido adaptando sus funciones a las nuevas necesidades de la sociedad en materia de derechos, a medida en que también se iba ampliando el marco legal para darle cobertura. Además de los talleres sobre la evolución del papel de la figura del ombudsman que se han llevado a cabo en la institución con la participación y colaboración de instituciones de ombudsman a todos los niveles (locales, nacionales, autonómicos, internacionales), se quisieron plasmar estas nuevas dimensiones y atribuciones en el estudio *El marco internacional del ombudsman*, del que se realizaron dos ediciones con las actualizaciones correspondientes.<sup>1</sup>

Ahora bien, a efectos del trabajo que se presenta, cabe destacar cuáles son los principales elementos de la figura del ombudsman que deben garantizarse en la defensoría o sindicatura municipal.

La independencia del ombudsman es una de sus características consustanciales, indispensable para constituir su *autoritas*. A fin de garantizar esta independencia, es preciso fijar la atención en cuatro aspectos principales:

- El estatus de la persona que ejerce el encargo, es decir, su estatuto jurídico en términos de procedimiento de elección, régimen de incompatibilidades y prerrogativas.
- La estructura organizativa y los medios de la oficina, es decir, su funcionamiento e independencia organizativa.
- La independencia económica: presupuesto independiente y posibilidad de contratar a personal de apoyo a cargo de su presupuesto.
- La rendición de cuentas de su actuación ante la cámara a la que debe confianza.

En cuanto al estatuto jurídico de la persona titular, sus calidades personales y el régimen

<sup>1</sup> [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3682/El%20marc%20internacional%20de%20la%20institucio%20ombudsman\\_cat\\_ok.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3682/El%20marc%20internacional%20de%20la%20institucio%20ombudsman_cat_ok.pdf) (darrera consulta: setembre de 2018)id.html

de incompatibilidades, es básico garantizar la independencia de la persona que ocupa el cargo de ombudsman. Esta independencia viene determinada, entre otros, por su autonomía organizativa y presupuestaria. Adicionalmente, el procedimiento de nombramiento del ombudsman en vías de asamblea (consejo o plenario municipal) debe ser transparente e imparcial, debiendo valorar la competencia y las cualidades de las personas que optan a ocupar el cargo (es deseable que tengan una buena reputación en la comunidad). Hay que poner en valor unas cualidades personales y profesionales previas de las personas candidatas que favorezcan su independencia.

Igualmente, es necesario que el síndic o síndica sea elegido por el órgano que represente la soberanía popular, y que la mayoría que tenga esta potestad sea una mayoría cualificada de votos (no sólo simple o absoluta) lo suficientemente extensa para implicar el apoyo de los partidos políticos ajenos a los que componen el gobierno, de forma que se aporte legitimidad e independencia a la figura y a sus decisiones. A criterio de la Comisión de Venecia, seguida por el resto de órganos del Consejo de Europa, la elección del ombudsman por mayoría cualificada es crucial, dado que refuerza la imparcialidad, independencia, legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía y la Administración –ap. 3 CDL (2011) 079.

En cuanto a las incompatibilidades de la persona que ocupa el cargo, es deseable que, además de no militar en ningún partido político o en sindicatos, la persona que ocupa el cargo no lleve a cabo otras actividades remuneradas, ni ejerza ninguna otra función o profesión, pública o privada.

En relación con esto, la remuneración del cargo en función de la dedicación y en términos comparativos con otros altos funcionarios de la Administración también se defiende como uno de los elementos que permiten garantizar la independencia y imparcialidad de la figura del ombudsman.

Paralelamente, la persona que ejerza el cargo debe disfrutar de inmunidad personal de cualquier procedimiento o sanciones disciplinarias, administrativas o penales relacionadas con el ejercicio de las responsabilidades oficiales, diferentes a la

destitución por parte del órgano representativo que la nombró por incapacidad o conducta indebida grave.

En cuanto a la autonomía organizativa, debe garantizarse que la institución disponga de recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones de una forma eficiente y efectiva y de la posibilidad de disponer sobre los recursos personales y económicos autónomamente. Se trata, pues, de garantizar su autonomía sobre las cuestiones relacionadas con el presupuesto y el personal. Así pues, las oficinas del ombudsman deben ser gestionadas por personas con independencia, imparcialidad y competencia, remuneradas con salarios de acuerdo con sus responsabilidades. Los recursos humanos debe ser suficientes para garantizar un funcionamiento eficaz e independiente.

La autonomía presupuestaria de la institución, además, le debe permitir ser económicamente independiente y disfrutar de los recursos suficientes para poder llevar a cabo las investigaciones necesarias para tramitar las quejas.

También es muy importante la rendición de cuentas. La emisión de una memoria o un informe sobre el resultado final de sus investigaciones y actuaciones, y la posterior presentación pública y el debate de los informes en sede parlamentaria o consistorial (según el órgano de representación de quien dependa el nombramiento), son el mecanismo mediante el cual la institución del ombudsman rinde cuentas de su actividad. El órgano al que debe cuentas el síndic o síndica es el órgano representativo que le ha otorgado la confianza y en el que participan todos los cargos electos, tanto del equipo de gobierno como de la oposición.

La presentación del resultado de la labor del ombudsman en la cámara que lo nombra permite, además, detectar los ámbitos en los que es necesario una intervención normativa específica y pone de manifiesto los ámbitos en los que debe incidirse en las funciones parlamentarias de impulso y de control del ejecutivo y de la Administración que depende de ella.

Por último, es necesario recordar cuáles son los ámbitos de actuación y las funciones del

ombudsman. El ombudsman debe el encargo principal de defender los derechos y las libertades públicas y garantizar el derecho a la buena administración. La supervisión de la Administración pública, el alcance de la buena gobernanza y la buena administración, pues, funciones centrales y parámetros de actuación de la figura del ombudsman en los diferentes ejemplos de ombudsman en el derecho internacional.

En el marco de esta función, corresponde al ombudsman proponer soluciones motivadas para que la Administración rectifique y suspenda la vulneración de derechos

constatada o enderece su funcionamiento para garantizar una buena administración. En este sentido, hay que recordar que la naturaleza de la institución del ombudsman es la de una magistratura de persuasión y que es la *auctoritas* de la institución la que da fuerza a sus decisiones. Las autoridades administrativas “deben tener en cuenta las recomendaciones, las sugerencias y otras iniciativas del ombudsman y, en todo caso, justificar las razones que, en su opinión, impiden darle efectividad. La respuesta de la Administración debe recibirse en un plazo determinado” (Principios 27 de la Resolución CPLRCE 80 (1999)).



## II. LA FIGURA DE LA SINDICATURA MUNICIPAL O LOCAL

Se ha señalado que en las democracias actuales la institución del ombudsman representa una figura que cada vez juega un papel más relevante en la defensa de los derechos de las personas y en la garantía del derecho a una buena administración, a la vez que ha ido adquiriendo nuevas atribuciones relacionadas con la defensa de derechos humanos en el ámbito local, regional, estatal o comunitario, sin olvidar la existencia de defensores sectoriales (infancia, consumidores, etc.).

En cuanto a su vinculación territorial, la doctrina internacional coincide en señalar que la figura del ombudsman puede implantarse tanto en el ámbito estatal como regional y local. El ámbito subestatal, según algunos expertos, se trata de una facultad potestativa.

El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (órgano consultivo encargado de impulsar al autogobierno de estos entes subestatales) defiende la figura del ombudsman local con la condición de que debe ofrecer una protección al nivel más próximo posible a la ciudadanía – principios 5 a 8 Resolución CPLRCE 80 (1999). En esta línea, el establecimiento de un ombudsman como institución independiente en el ámbito local se considera un ejemplo de buena práctica para la protección y promoción de los derechos humanos, tanto en el ámbito territorial local como en el regional –ap. 6.1.a del memorando de la Resolución CPLRCE 365 (2014).

### 1. MARCO GENERAL DE LAS DEFENSORÍAS O SINDICATURAS LOCALES

La noción de *proximidad*, heredera del tradicional protagonismo del movimiento vecinal en la formación del discurso de la participación, se ha ido consolidando mediante propuestas regladas y la formulación jurídica de los órganos de participación de la ciudadanía generalmente asociados a procesos de descentralización o desconcentración de una parte de los servicios municipales. A partir de aquí, la proximidad se entiende como la posibilidad

de la ciudadanía de participar de la gestión de los asuntos públicos que le son más próximos y se enmarca dentro del concepto de *democracia participativa*. Se trata de buscar vías para salvar la creciente distancia entre la ciudadanía y las instituciones representativas.

Diferentes estrategias potencian la proximidad, entendida como: la mejora de los canales de participación ciudadana en la planificación y evaluación de los servicios públicos de competencia municipal, la posibilidad de participar en la definición de algunas políticas públicas (como los presupuestos participativos) o en la gestión de servicios y equipamientos comunitarios, concebidos como espacios de participación, mediante las entidades cívicas, así como la existencia de figuras de control municipal como la figura de los ombudsman locales.

La proximidad de la figura de la sindicatura o defensoría local favorece que las personas puedan ponerse en contacto, como una forma de resolver las cuestiones que les preocupan, que mejore su protección ante la Administración y que la ciudadanía se haga partícipe del control sobre los asuntos públicos. En esta línea, la sindicatura municipal vela porque la ciudadanía pueda disfrutar de una buena administración local. En el ejercicio de su función, las sindicaturas locales se configuran como instituciones próximas a las personas, fundamentadas en la relación directa, de carácter no ejecutivo, que actúan con independencia y objetividad en la supervisión y el control de la aplicación del marco legal y normativo en el funcionamiento de la Administración y los servicios públicos.

En el ámbito internacional, la Carta europea de salvaguardia de los derechos humanos en las ciudades, de 18 de mayo de 2000, firmada por cerca de 400 municipios, recoge la figura del ombudsman municipal o defensoría local como uno de los mecanismos de prevención y garantía de los derechos humanos de proximidad. Así se prevé en su artículo 27.1, que establece que las ciudades signatarias implantan en su territorio mecanismos preventivos, como mediadores sociales o de barrio, en particular en las áreas más vulnerables, y ombudsman municipales o defensores como instituciones independientes e imparciales.

La defensoría o sindicatura local, sin embargo, no es una figura especialmente extensa en otros países de nuestro entorno ni en otras democracias desarrolladas, a pesar de que hay algunos ejemplos como Montréal, en Canadá, o algunos municipios de Estados Unidos o el Argentina. En el ámbito europeo puede hacerse referencia, por ejemplo, a los casos de Londres, París, Amsterdam, Gant y otras ciudades belgas.

Tampoco es una figura habitual en otras comunidades autónomas del Estado español, en que se tienen conocimiento de las defensorías de Benetússer, Calvià y Gandia, y actualmente están en funcionamiento las defensorías locales de Córdoba (provincia), Granada, Jerez, Málaga (provincia), Palma, Paterna, Puerto de Santa María, Sagunto, San Pedro Alcántara, Segovia, Sevilla, Vigo y Vitoria-Gasteiz (son las experiencias conocidas, no necesariamente todas las existentes).

En cambio, en los últimos veinticinco años ha proliferado la figura de la sindicatura municipal en Cataluña, donde existe un número muy elevado (44 en el momento de finalizar este informe), tanto en grandes ciudades, como Barcelona y su área metropolitana, como en pueblos tan pequeños como Sant Jaume d'Enveja o Cruïlles-Monells-Sant Sadurní de l'Heura.

La figura de las defensorías locales la recoge en cierta medida el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 cuando establece que el Síndic de Greuges puede establecer relaciones de colaboración con los defensores locales de la ciudadanía y otras figuras análogas creadas en el ámbito público y el privado (artículo 78.4).

Por su parte, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), incorpora la figura del síndic local en la normativa autonómica y concreta los elementos mínimos que hay que garantizar para implantar la figura en los municipios (artículos 48.2 c y 59).

Estas normas, que determinan los rasgos del ombudsman local en nuestro territorio, se acaban de reglamentar, como se verá en el apartado siguiente, mediante los reglamentos orgánicos municipales, los reglamentos de

participación ciudadana y, en muchos casos, los correspondientes reglamentos de la institución aprobada por cada ayuntamiento.

La normativa local recoge, pues, las competencias de cada institución, que, en algunos casos, como ha ocurrido también con las instituciones de ombudsman del ámbito autonómico, estatal o internacional, han incluido dentro de sus campos de acción la defensa de los derechos de las personas en el ámbito municipal en relación con las empresas de servicio público y de aquellas de derecho privado que dependen de ellas o que son concesionarias de servicios públicos municipales.

Por último, hay que tener presente, como documento internacional que pone en valor y reivindica el papel de las defensorías locales, la Declaración de Girona. Se trata de un documento acordado en el marco del Congreso Internacional de ombudsman Locales, organizado por el Foro de Síndics y Síndicas, Defensores y Defensoras Locales de Cataluña (FòrumSD) y que tuvo lugar en noviembre de 2016 bajo el lema, "Pensamos globalmente, defendemos localmente".

La Declaración de Girona recoge el compromiso de las defensorías firmantes de promover todas las propuestas y los contenidos de la Carta europea de salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad-Saint Denis, de 18 de mayo de 2000, así como el resto de mecanismos y normativas internacionales de protección de los derechos de las personas, convencidas de que la buena administración de las ciudades exige el respeto y la garantía de los derechos humanos para todas las personas sin exclusión, a fin de promover los valores de cohesión social y de protección de los más vulnerables. Reivindica el papel resiliente de las defensorías como una de las instituciones básicas para promover los derechos que se han vulnerado, con la voluntad de hacer que los pueblos y las ciudades se conviertan en un espacio de respeto y cumplimiento de todos los derechos inherentes a la dignidad humana. Así mismo, establece el compromiso de trabajar para conseguir que los pueblos y las ciudades resulten en un espacio de respeto y cumplimiento efectivo de todos estos derechos, teniendo presente que todas estas desigualdades vulneran el espíritu, los valores y los contenidos de todo el marco jurídico de las defensorías locales.



En este contexto, se reivindica la figura de la defensoría local como “una institución independiente, útil para garantizar la defensa y la protección de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones locales y los organismos que dependen dentro de un marco de colaboración y responsabilidad cívica”. Y, desde este planteamiento, las defensorías firmantes piden a los responsables políticos y legislativos un compromiso firme para la mejora del marco legal de la institución a fin de promover su desarrollo y generalización.

## 2. LAS NORMAS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SINDICATURAS LOCALES O FIGURAS ANÁLOGAS EN CATALUÑA

### La normativa autonómica

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la figura de las defensorías locales está recogida indirectamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. A su vez, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña concreta los elementos mínimos que hay que garantizar para implantar esta figura en los municipios (artículos 48.2 c y 59).

Por un lado, el artículo 48.2.c establece, dentro de los organismos que pueden complementar la organización municipal, la posibilidad de crear la oficina del síndic o síndica municipal si lo acuerda el pleno por mayoría absoluta, a propuesta de un grupo municipal.

A su vez, el artículo 59 establece las bases del estatuto jurídico de la persona que tenga que ejercer el cargo de síndic o síndica municipal, de la que se señala que para poder ser elegida debe cumplir con las condiciones de ser mayor de edad y disponer de la plenitud de derechos civiles y políticos y tener la condición política de catalana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En cuanto al proceso de elección y de nombramiento, el artículo 59.2 establece que el síndic o síndica municipal es escogido por el pleno del ayuntamiento por una mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, en primera votación; si no se logra esta mayoría, en la segunda votación es suficiente la mayoría absoluta. Corresponde al alcalde o alcaldesa nombrar al síndic o síndica municipal.

En lo concerniente a la duración del encargo, se fija un plazo máximo de cinco años y se establece que sólo puede cesar por renuncia expresa, por muerte o incapacidad sobrevenida o por condena firme por delito doloso.

Según esta misma norma, la función de síndic o síndica municipal es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas del municipio, por lo que puede supervisar las actividades de la Administración municipal. El síndic o síndica municipal ejerce su función con independencia y objetividad (artículo 59.4).

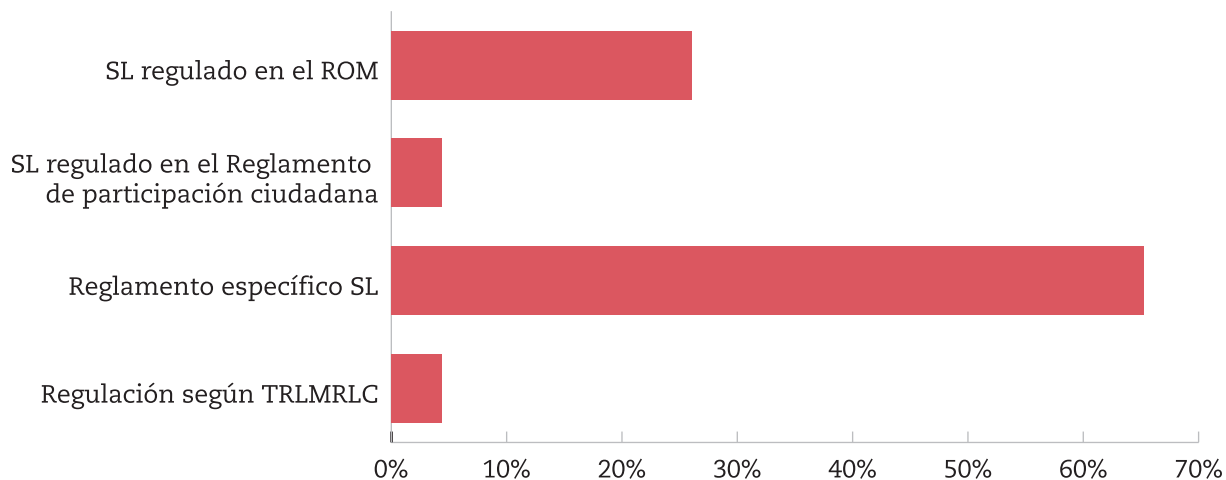
### La regulación municipal

En cuanto a la regulación en el ámbito local, los ayuntamientos han utilizado varios instrumentos jurídicos para regular la figura de la defensoría o sindicatura local.

Aproximadamente un 5% de los casos estudiados han regulado la figura del síndic local en el reglamento de participación ciudadana y una proporción similar prefiere guiarse por la regulación establecida en el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Cerca de un 26% de los ayuntamientos estudiados han regulado esta figura en sus reglamentos orgánicos municipales y en torno al 65% disponen de un reglamento específico que regula esta institución.

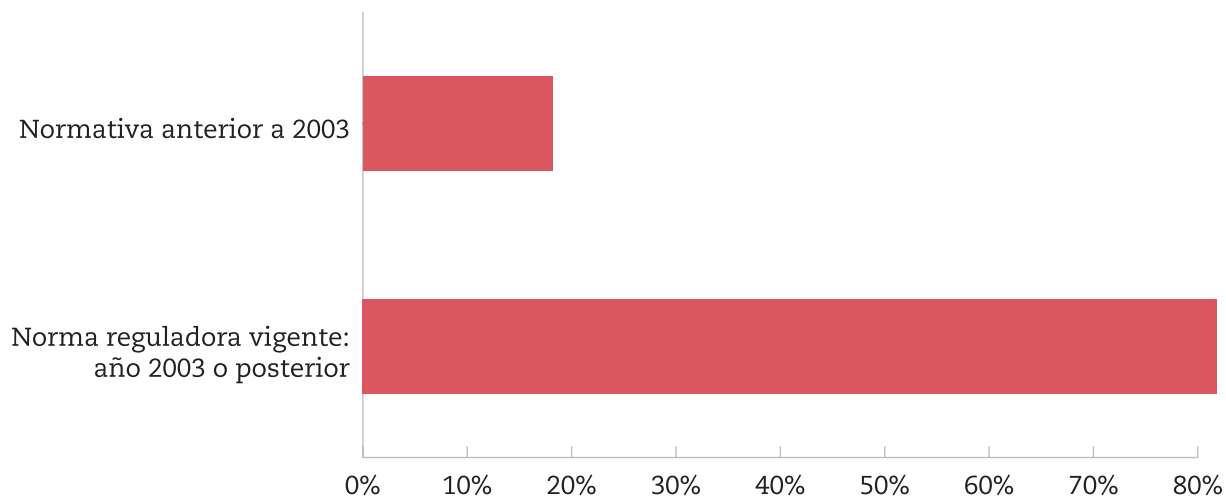
Ahora bien, cerca de un 19% del total de estas normas son anteriores a la reforma de la normativa autonómica que establece los elementos normativos en los que debe enmarcarse la figura de la sindicatura o defensoría local, que data del año 2003, frente a un 81% de ayuntamientos que tienen una normativa posterior a la entrada en vigor del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003. Esta situación es la que seguramente explica, como se verá más adelante, que haya algunas sindicaturas o defensorías locales cuya normativa no se ajusta a los requisitos fijados legalmente para el funcionamiento de esta institución (en relación con la duración del mandato o la mayoría necesaria para la elección del cargo, por ejemplo) y que, por tanto, requieren de una reforma normativa inmediata.

Gráfico 1. Norma que regula la institución del ombudsman en el ámbito local



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Fecha de la norma que regula la sindicatura local en el ámbito municipal. Aprobación posterior al Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (2003)



Fuente: Elaboración propia



### III. LA COLABORACIÓN ENTRE EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA Y LAS SINDICATURAS MUNICIPALES

La Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, reconoce el papel de los defensores locales de la ciudadanía, estableciendo la necesidad de colaboración mutua entre los defensores locales y el síndic.

En este marco, desde el año 2004 el Síndic de Greuges de Cataluña ha firmado varios convenios de colaboración con las sindicaturas locales con la voluntad de favorecer también relaciones de colaboración para garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades, respetando los ámbitos de actuación de cada institución y poniendo en valor la proximidad como elemento que a menudo contribuye a la resolución de conflictos.

Uno de los objetivos de este marco de colaboración es que las personas que presentan una queja al Síndic de Greuges de Cataluña sobre una administración local que tenga síndic propio sean informadas de la posibilidad de poder presentar esta queja ante la sindicatura o defensoría local. Así mismo, las defensorías locales remiten al Síndic de Greuges de Cataluña las quejas que les hayan presentado y que hagan referencia a otras administraciones que no sean la local.

Entre el Síndic de Greuges de Cataluña y las sindicaturas locales se establece, pues, la colaboración y cooperación necesaria para asegurar al conjunto de las personas la resolución rápida y eficaz de sus quejas y, al mismo tiempo, cooperar en las actuaciones de oficio de interés general que repercuten en el ámbito municipal. Con este objeto, la relación entre las instituciones en los diferentes ámbitos territoriales se fundamenta en:

- La independencia de cada una de las instituciones, en cuanto a la gestión de las quejas y los agravios de su competencia, dada la inexistencia de relación de jerarquía alguna ni de dependencia orgánica o funcional entre si.

- La información a las personas que presentan quejas ante el Síndic de Greuges de Cataluña sobre una administración local que tenga síndic propio, sobre posibilidad de poder presentar esta queja ante la sindicatura local.

- El envío por parte de la sindicatura local al Síndic de Greuges de Cataluña de los agravios que afecten a administraciones diferentes a la municipal, siempre que la persona interesada esté de acuerdo.

- El apoyo jurídico del Síndic de Greuges de Cataluña a las sindicaturas locales que lo requieran, así como la formación continuada en temas de interés común.

- El intercambio de información periódica entre ambas instituciones sobre la lista, la tramitación y conclusiones de agravios correspondientes a los ámbitos competenciales compartidos, respetando las debidas garantías legales, con el objetivo de evitar duplicidades en las actuaciones respectivas.

- La cooperación entre las instituciones en el trabajo de investigación conjunto en las actuaciones o quejas que afecten a la Administración local.

- La participación de la sindicatura municipal en la capacidad de iniciativa normativa que la ley reconoce al Síndic de Greuges de Cataluña.

En este contexto, y siempre desde esta idea de colaboración, el Síndic de Greuges de Cataluña intenta potenciar el trabajo en red, esencial para favorecer la coordinación entre las diferentes instituciones y evitar la duplicidad de funciones y de trabajo.

La colaboración entre instituciones es una herramienta de cooperación que mejora la eficacia, eficiencia y efectividad del servicio que puede ofrecer la institución de defensa de los derechos y que permite, además, optimizar los recursos públicos y facilitar a las personas su relación con las instituciones. Contribuye, así, a mejorar la confianza ciudadana en las instituciones.



#### IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SINDICATURAS LOCALES EN CATALUÑA

Tal y como se ha señalado, la doctrina y diferentes criterios internacionales en relación con la figura del ombudsman coinciden en señalar que para poder asegurar la necesaria independencia de la figura del ombudsman deben garantizarse los elementos propios de su estatuto jurídico (cualidades personales y profesionales previas, régimen de incompatibilidades, elección por el órgano de representación del colectivo al que debe el cargo y por una mayoría cualificada para garantizar que no se trata de una imposición sólo de aquellos que dan apoyo su nombramiento), su autonomía organizativa (que supone los suficientes recursos humanos y materiales, que la persona titular pueda escoger libremente al personal que le da apoyo y disponer de suficientes recursos para cubrir una retribución adecuada que le permita dedicarse a ello) y autonomía presupuestaria. A todo ello, debe sumarse la necesaria rendición de cuentas de su actividad al órgano plenario al que se debe; en el caso de los síndics locales, al plenario municipal.

En cuanto a las condiciones particulares de la persona candidata a ombudsman, en términos generales la normativa local sigue lo establecido en el artículo 56.1 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, según el cual para poder ser síndic o síndica municipal, deberán cumplirse las condiciones de ser mayor de edad y disponer de la plenitud de derechos civiles y políticos y tener la condición política de catalán, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En algunos casos, además, se prevé que el ombudsman sea natural o vecino del municipio al que sirve.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, casi todas las regulaciones coinciden en señalar que el cargo de síndic o síndica municipal es incompatible con cualquier otro mandato representativo o cargo político en cualquier administración pública, prestación de servicios en el ayuntamiento al que sirve, organismos públicos municipales, empresas con participación municipal, cualquier actividad profesional, mercantil y laboral que conlleve

una relación contractual con el municipio y el ejercicio de puesto directivo en asociaciones, partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones de empresariado, fundaciones y colegios profesionales, así como con la militancia en partidos políticos.

En algunos casos puntuales, sin embargo, la militancia política o la participación del síndic o síndica en otras actividades profesionales no forma parte de las causas de incompatibilidad para acceder al cargo. En algún otro caso puntual, en el acta de la sesión de nombramiento del síndic o síndica se establece con claridad, dentro de los méritos de la persona candidata, su participación activa en la vida local desde las AMPAS, en protección civil (vigente) y en otras entidades y, además, su “vinculación muy estrecha con [un determinado partido político]” porque fue fundador de la sección local. En otros casos, se ha podido constatar la militancia del ombudsman en alguna organización política. En otros casos, el cargo ha mantenido una actividad remunerada vinculada a organismos públicos de ámbito local o bien actividad profesional independiente, pero dentro del término municipal y en referencia a las autoridades locales.

En relación con estos supuestos, hay que remarcar que, a pesar de ser situaciones excepcionales, no pueden aceptarse en la medida en que pueden afectar directamente a la necesaria independencia del defensor o defensora y, consiguientemente, poner en cuestión su auctoritas.

En cuanto a la realidad de las oficinas de los síndics locales de Cataluña o entidades análogas, a su vez, el estudio pone de manifiesto algunos casos en que la concepción de la figura del ombudsman se aleja, en algunos aspectos, de los parámetros que garantizan la imparcialidad y la independencia del cargo al que se ha hecho referencia. Es el caso, por ejemplo, de algunas instituciones municipales cuya normativa concibe al ombudsman como órgano “de carácter complementario a la organización municipal”, o bien como un “puente entre políticos, técnicos y ciudadanos para mejorar la convivencia”. Es decir, se hace pasar como ombudsman lo que sería más adecuado considerar como una persona mediadora o jueza de paz.

También existe más de un caso en el que, entre las funciones del síndic o defensor local, se

establecen funciones de participación en los asuntos municipales, como en los consejos consultivos que existen o que puedan existir en el municipio. Teniendo en cuenta que los consejos de participación constituidos para los diferentes sectores de la actividad municipal tienen como finalidad tratar temas de interés municipal relacionados con las políticas públicas que buscan estimular y canalizar la participación de la ciudadanía y de las entidades, posibilitando la corresponsabilización de las personas en el gobierno municipal, resulta, cuando menos, extraña la vinculación de la sindicatura local a estos espacios.

En algún caso, la falta de límite entre el conocimiento de los asuntos de interés de la sindicatura y los que son competencia de los cargos electos (en general) o del equipo de gobierno (en particular) aún es más evidente cuando se prevé, por ejemplo, que el ombudsman “será informado de todos los ruegos y las preguntas presentados en el Registro de entrada del ayuntamiento, así como de su tramitación”. En otros casos, se establece que el síndic o síndica forma parte de todos los consejos municipales y de las comisiones para trabajar planes municipales.

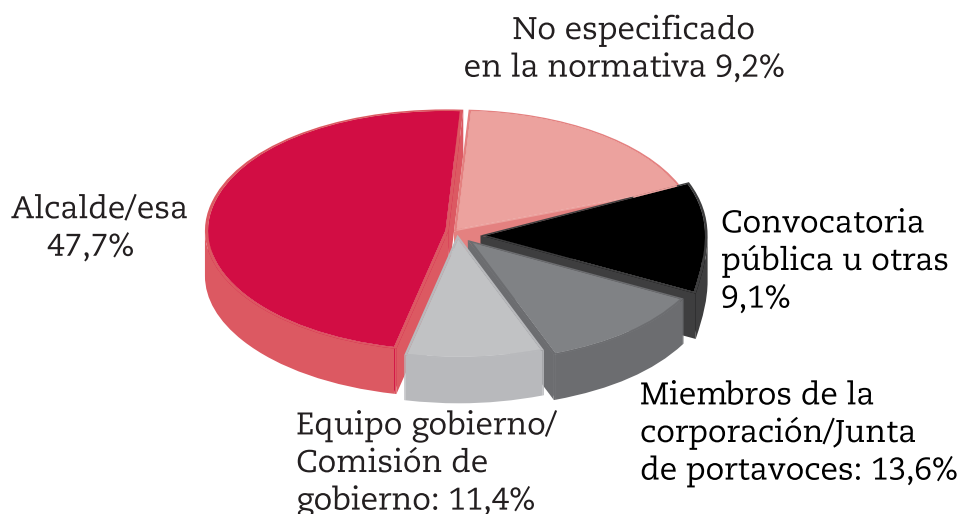
Estas diferentes concepciones sobre la sindicatura local o las prácticas referidas

que la vinculan a trabajos propios de los cargos electos o de participación ciudadana, alejándose de la función de supervisión de la Administración propia de una institución de defensa de derechos de las personas, ponen la figura del ombudsman en el mismo plano que los instrumentos de participación ciudadana, como parte de la Administración municipal o como integrante de órganos con funciones legislativas o ejecutivas dentro del gobierno municipal. En consecuencia, ponen en cuestión la imparcialidad del síndic o síndica, que, en ejercicio de sus funciones, deberá supervisar aspectos de la Administración o del gobierno en los que ha podido intervenir previamente.

Por otra parte, el estudio llevado a cabo pone de manifiesto algunos elementos en relación con el apoyo de la cámara a la que debe confiar el defensor o defensora, con la autonomía organizativa, con la rendición de cuentas y con la autonomía presupuestaria que distan bastante del referente que se ha analizado hasta ahora.

En cuanto a las condiciones del apoyo de la cámara, en la mayoría de los casos la persona candidata a ocupar el cargo es propuesta por el alcalde o alcaldesa (48% de los casos) o por el equipo de gobierno, junta de gobierno o comisión de gobierno, según la denominación de cada municipio (11,4% de los casos).

**Gráfico 3. Quién propone a las personas candidatas al cargo al pleno de la corporación**



Fuente: Elaboración propia

Esto supone que en un 59,4% de los casos (sobre los 82% de instituciones en relación con las cuales se ha podido acceder a esta información) la propuesta de candidatura surge del equipo de gobierno. En algún caso, además, la candidatura es propuesta por el alcalde o alcaldesa, junto con su equipo de gobierno (comisión o junta de gobierno), sin haber escuchado previamente a la oposición ni a las entidades. En un 25% de estos casos se constata un proceso de consulta previa a la junta de portavoces o a los grupos municipales.

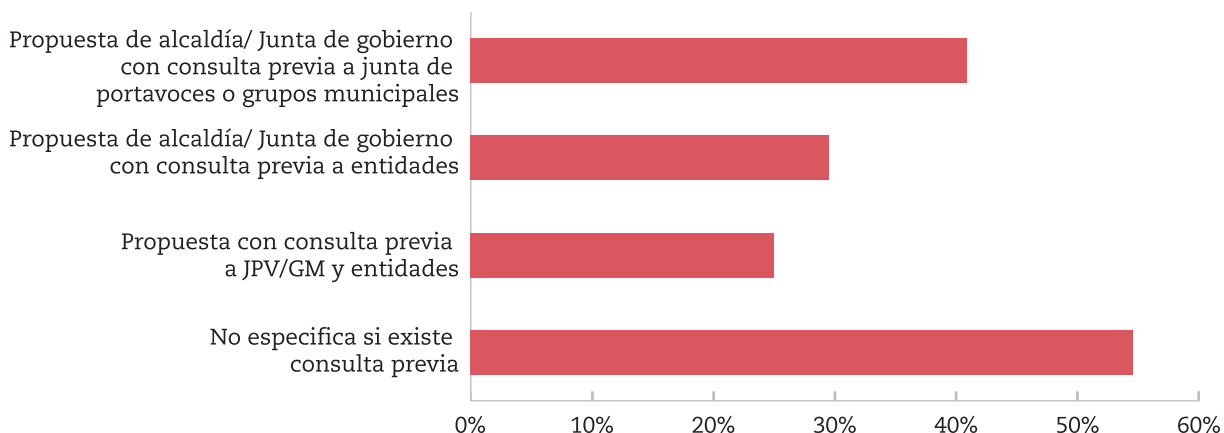
Llama la atención que sólo en el 14% de los casos las propuestas de candidaturas surge del conjunto de los miembros de la corporación o de la junta de portavoces.

La prevalencia del hecho de que sea el equipo de gobierno, la comisión de gobierno o directamente la presidencia de la corporación el que proponga a las personas candidatas a

ocupar el cargo es una realidad que hay que revertir urgentemente. La participación de todas las fuerzas políticas en el proceso de selección o decisión sobre las candidaturas a ocupar el cargo de ombudsman es tan importante como el hecho de que la elección sea por una mayoría cualificada de la cámara a la que debe confianza. Esto teniendo en cuenta que hay que buscar que el consenso sobre cargo sea lo más amplio posible, lo que mejorará la legitimidad e independencia.

Por último, hay que poner de manifiesto que en algunos ayuntamientos, además de escuchar a los grupos municipales (directamente o mediante la junta de portavoces) como paso previo a la propuesta de candidaturas, se toma en consideración la opinión de las entidades vecinales del municipio. Los mecanismos que se utilizan a este fin son todos diferentes y muy pocos están regulados.

**Gráfico 4. Consulta previa sobre la persona candidata al cargo a la junta de portavoces, a los grupos municipales o a las entidades**

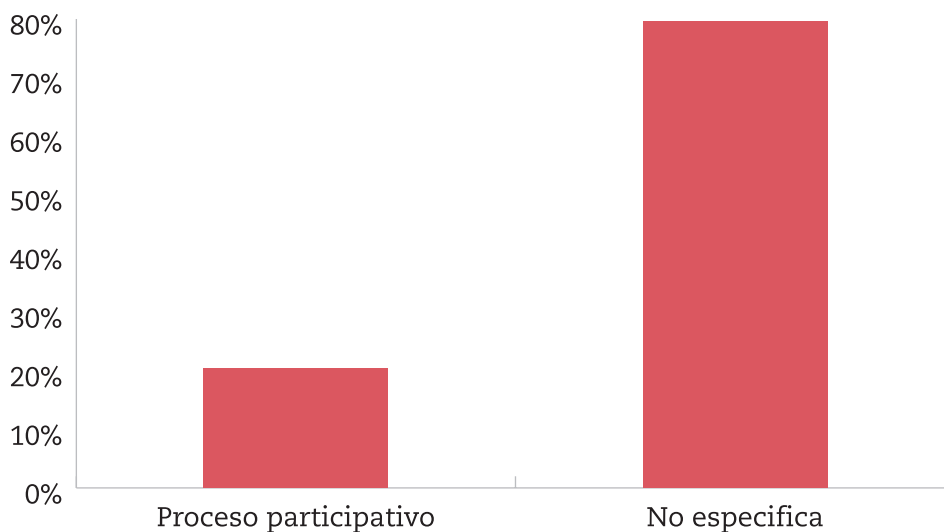


Fuente: Elaboración propia

La incorporación de procesos participativos en el procedimiento para la elección de la persona candidata a ejercer el cargo de ombudsman es un elemento que merece la pena destacar en relación con el proceso de elección del síndic o síndica local, tanto en cuanto a su singularidad como al hecho de que es un fenómeno reciente que se empieza a extender.

En algunos casos, se trata de procesos de consulta o escucha a las entidades del municipio o a los órganos de participación de las entidades municipales descentralizadas, y en otros se prevén procesos de consulta o de recogida de apoyos de la ciudadanía a las candidaturas propuestas.

Gráfico 5. Proceso participativo previo sobre las candidaturas para el cargo



Fuente: Elaboración propia

El rasgo común en estos procedimientos de consulta o búsqueda de apoyo ciudadano a las posibles candidaturas es su falta de regulación. Así pues, sólo en uno de los casos ha establecido un procedimiento reglado que establece los pasos a seguir en este procedimiento y las garantías necesarias de transparencia del procedimiento participativo. El procedimiento de escucha o consulta a las entidades municipales tampoco tiene una regulación concreta en las normas que regulan el procedimiento para la elección del cargo.

La falta de regulación constituye un problema en sí mismo, puesto que supone que los señalados como procesos participativos puedan realizarse sin seguir criterios objetivos y que su ejecución dependa de la voluntad de quien lidera el proceso de selección en cada momento. Además, el hecho de proponer procesos participativos en clave de “apoyos a la

persona candidata” o “elección de una persona” puede provocar que la persona más votada (o con más apoyos) sea una persona con vinculaciones o apoyos políticos específicos, lo que, tal y como se ha expuesto reiteradamente, es totalmente contrario a lo que sustenta la figura del ombudsman.

Adicionalmente, el Síndic de Greuges de Cataluña tuvo ocasión de estudiar las características del proceso participativo llevado a cabo en un municipio de Cataluña y de constatar que la falta de un reglamento específico que regulara el proceso de consulta ciudadana generó todo tipo de dificultades, especialmente por la falta de transparencia y de garantías. A partir de este estudio, el Síndic concluyó que, a falta de una normativa específica en relación con un proceso participativo, hay que aplicar la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.



Se trata, sin embargo, de una normativa muy exigente, entre otros, en cuanto a los mecanismos de transparencia, estando prevista para otro tipo de supuestos diferentes al apoyo a una candidatura a un servidor público, lo que dificulta mucho su aplicación correcta, especialmente en las localidades más pequeñas.

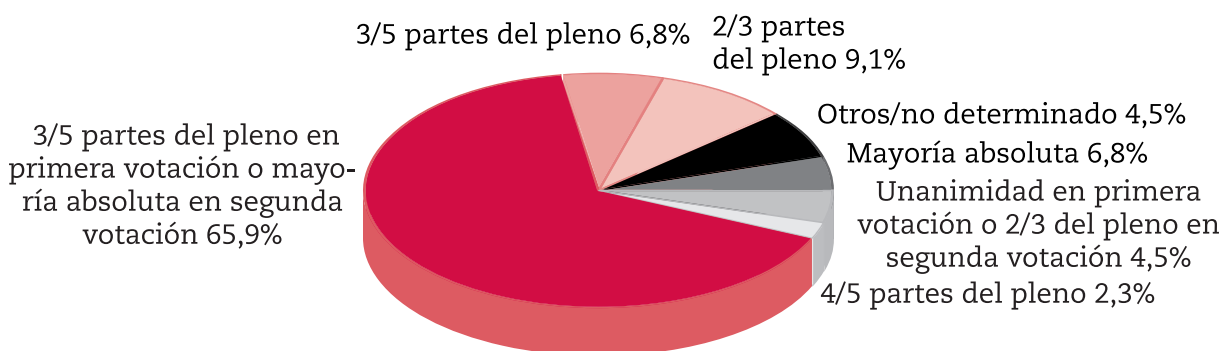
En este sentido, a criterio del Síndic, la implicación de las entidades vecinales y de la ciudadanía en los procesos de selección de las personas candidatas a ocupar el cargo puede producirse en forma de apoyos y consensos en torno a las candidaturas, pero no como procesos electorales de selección de personas candidatas.

En cuanto a la mayoría necesaria para la elección del síndic o síndica, en un 66% de los

casos la fórmula establecida en la normativa municipal coincide con la previsión del artículo 59.2 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, según el cual el síndic o síndica municipal es escogido por el pleno del ayuntamiento por una mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, en primera votación; si no se logra esta mayoría, en la segunda votación es suficiente la mayoría absoluta.

En el otro 34% de los casos, las fórmulas de elección van desde la previsión de la mayoría absoluta hasta la exigencia de una mayoría más reforzada que la exigida por la norma autonómica, como es las cuatro quintas partes del plenario.

**Gráfico 6. Mayoría necesaria para la elección del cargo por parte del pleno municipal**



Fuente: Elaboración propia

En relación con este punto, se ha insistido anteriormente en la importancia de que el cargo sea elegido por el órgano que represente a la soberanía popular, y con una mayoría cualificada de votos lo suficientemente extensa que garantice que la persona candidata elegida también cuente con el apoyo de los partidos políticos ajenos a los que componen el gobierno. Esto aporta legitimidad e independencia a la figura y a sus decisiones y refuerza su auctoritas.

En cuanto a la duración de los mandatos en las regulaciones municipales, se ha constatado que en la mayoría de los casos (un 88,6% de los casos), la duración del período de mandato del síndic o síndica local corresponde a lo estipulado por el artículo 59.3 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen

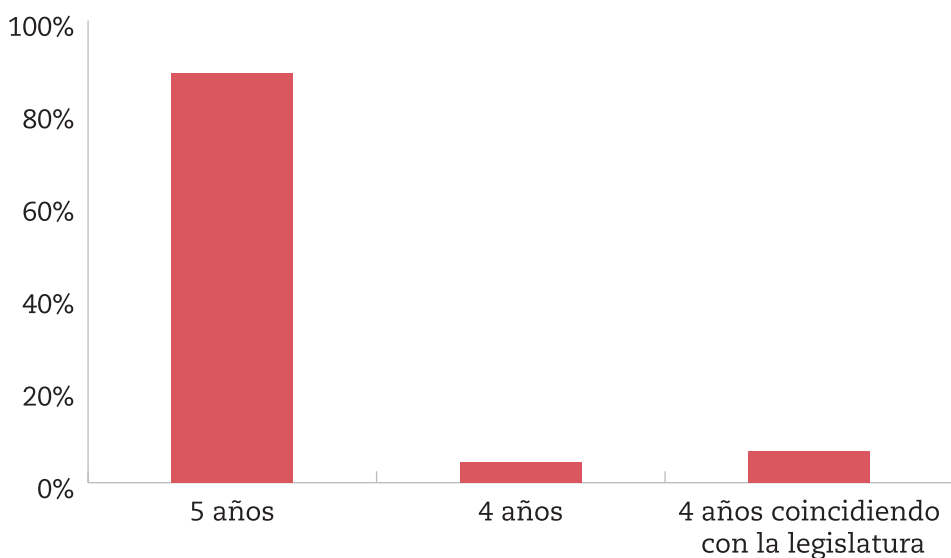
local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, es decir, cinco años. En el 11,4% restante se regula un período de cuatro años. En un 68,2% de los casos se establece la posibilidad de renovar el cargo para un período (igual al inicial) y sin posibilidad de ejercer el cargo más de dos mandatos en total. Sin embargo, en el 20,5% de los casos en los que no se especifica la posibilidad de renovación, se prevé que el mandato puede alargarse hasta el nombramiento de la persona sucesora. En el otro 11,3% de los casos, la regulación no ofrece información específica sobre la posibilidad de renovación en el cargo.

También hay que señalar que en ningún caso hay normas que garanticen explícitamente la no coincidencia del período de elección del

síndic o síndica con período de elecciones municipales. Por el contrario, hay municipios en los que la regulación establece explícitamente que el mandato del síndic o síndica será de cuatro años que coincidirán con el período de la legislatura. Incluso, existe el caso de un municipio en el que, en el marco del pleno en el que se escoge al cargo, se

especifica que la persona candidata propuesta por el equipo de gobierno y que cuenta con el apoyo de la mayoría del pleno, se incluía dentro del programa electoral de la candidatura finalmente ganadora, de forma que su nombramiento no es otra cosa que el cumplimiento de uno de los puntos prometidos durante la campaña electoral.

Gráfico 7. Período de mandato del síndic o síndica local



Fuente: Elaboración propia

En la mayoría de los casos coincide que las normas reguladoras que recogen períodos de mandato de cuatro años son anteriores a la entrada en vigor del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y no se han modificado de acuerdo con sus mandatos.

En relación con estos casos, es necesaria una reforma inmediata de las normas reguladoras de las sindicaturas para que se adecúen a la normativa vigente, que, tal y como se ha explicado, marca períodos de cinco años, justamente con la intención de evitar que coincida el mandato del síndic o síndica con el mandato de un determinado gobierno.

En cuanto a la autonomía organizativa, que se entiende como la disposición de recursos humanos y materiales suficientes para llevar a cabo la labor y que puedan ser escogidos, en su caso, por el propio síndic, una buena parte de los reglamentos

o normas reglamentarias que regulan los síndics o defensores locales de Cataluña recogen una cláusula según la cual el acuerdo de nombramiento del síndic o síndica (acuerdos o resoluciones de gobierno) determinará el nivel de dedicación exigible a su labor, los medios que se le asignen y las compensaciones económicas que le puedan corresponder.

En otros casos, en relación con los medios materiales y económicos, se establece que serán aquellos acordados por el pleno o los que consten en las partidas presupuestarias correspondientes.

En todo caso, se trata de actos administrativos dispositivos de gobierno (y en pocas excepciones de resoluciones plenarias), que deben concretar, en el marco de acuerdos o de resoluciones de nombramiento, o en las cuentas municipales, los medios de que dispondrá la sindicatura.



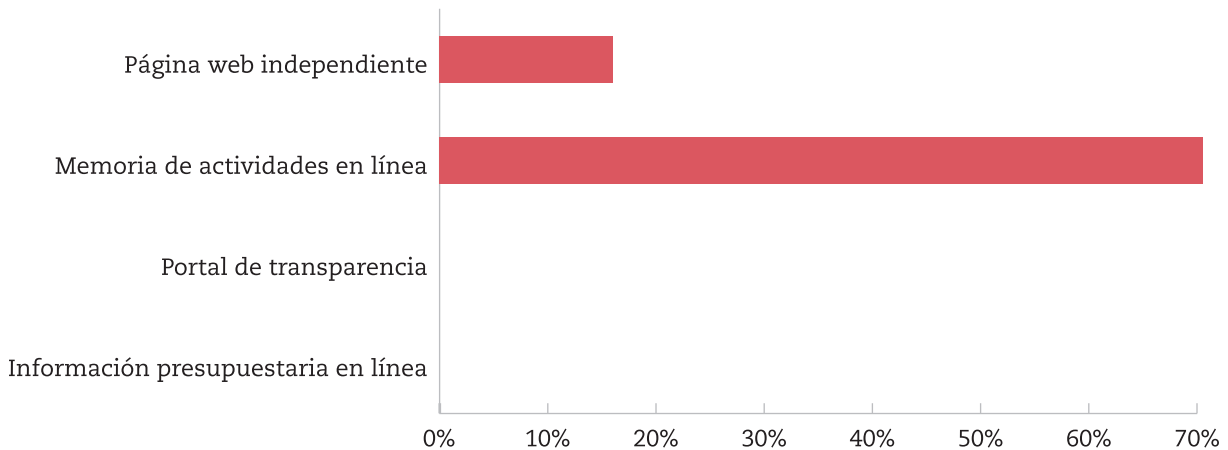
En algunos casos, las administraciones municipales preguntadas sobre estos aspectos aportaron al Síndic de Greuges información sobre los medios materiales, humanos y presupuestarios de que dispone la oficina del ombudsman y sobre la posibilidad de decisión sobre este asunto por parte de los titulares. En otros, dada la falta de información, se intentó obtener esta información consultando las actas de las sesiones plenarias en que se nombran a los titulares, los acuerdos o las resoluciones de nombramiento.

En una buena parte de los casos en que fue posible localizar estos documentos, se constató que, en términos generales, los acuerdos de nombramiento reproducen la cláusula según la cual hay que dotar a la sindicatura local de los medios humanos

y materiales necesarios para el ejercicio de su encargo, sin especificar de qué recursos se trata en el caso concreto.

En este sentido, cabe destacar que, a pesar de que en el 70,5% de los casos se incorporan las memorias de actividad de años anteriores en el espacio web de las sindicaturas, en ninguno de los espacios web de las cuarenta y cuatro sindicaturas locales estudiadas se ofrece información económica sobre la oficina ni tampoco se ha incorporado un portal de transparencia propio. También llama la atención que del total de las defensorías locales conocidas, sólo 7 (un 16%) disponga de un espacio web con alojamiento independiente. El 77% con presencia en internet dispone de una página web hospedada en la propia web del ayuntamiento.

Gráfico 8. Sindicaturas locales: transparencia e información en línea

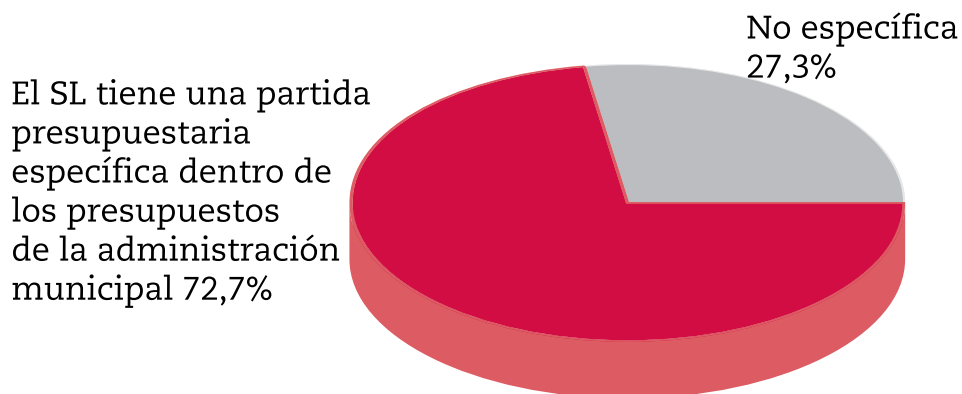


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los medios materiales, en todos los casos el presupuesto de funcionamiento de la oficina del ombudsman local forma parte del presupuesto municipal. Cabe destacar, sin

embargo, que de la información recibida se desprende que en la mayoría de los casos las oficinas tienen una partida presupuestaria específica reservada dentro del presupuesto municipal.

Gráfico 9. La oficina tiene una partida presupuestaria específica dentro de los presupuestos de la Administración municipal



Fuente: Elaboración propia

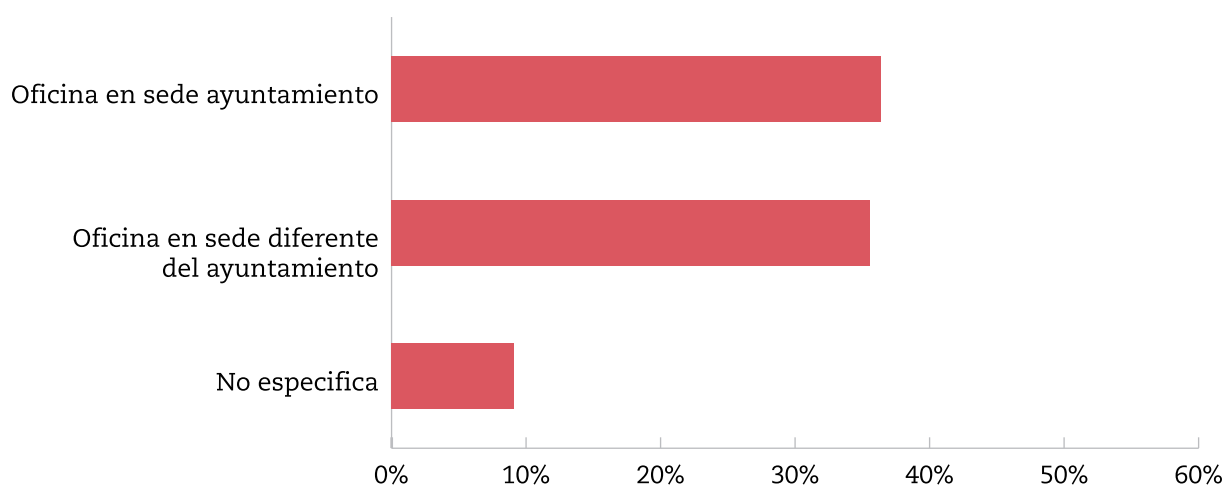
Ahora bien, también debe dejarse constancia de que en los pocos casos en los que las administraciones municipales han facilitado datos sobre la cuantía de estas partidas presupuestarias, se ha podido detectar que a menudo no se especifican los gastos de forma desagregada ni se prevé, por ejemplo, el gasto de mantenimiento de las dependencias de la oficina o del material de trabajo, que se entiende incluido dentro de los gastos del ayuntamiento.

También cabe señalar que en algunos pocos casos la normativa reguladora de la

sindicatura local prevé que debe ser el propio síndic o síndica el que efectúe su previsión de gasto, que deberá aprobarse posteriormente según la normativa vigente.

En cuanto a los recursos materiales en concreto, sólo se ha podido obtener información comparable en relación con el espacio físico que ocupa la oficina y su ubicación en la misma sede de ayuntamiento o en un espacio independiente. El estudio pone de manifiesto que en un porcentaje importante de los casos (casi un 36% de los casos) las sindicaturas están ubicadas en la propia casa consistorial.

Gráfico 10. Ubicación de las oficinas de los síndicos locales



Fuente: Elaboración propia

Se trata de una realidad que hay que revertir para garantizar que las sindicaturas desarrollen su labor en un espacio diferente al ocupado por el ayuntamiento o por servicios municipales.

En cuanto a la disposición de personal de apoyo, los datos aportados ponen de manifiesto que sólo en uno de los casos se garantiza al síndic o síndica la posibilidad de decidir sobre las personas que colaborarán en su labor y que estas personas sean personal ajeno a la Administración municipal. En concreto, el síndic o síndica tiene la opción de escoger al adjunto o adjunta, que será contratado por la Administración municipal como cargo eventual. En otro caso, el síndic o síndica tiene la posibilidad de proponer a la junta de portavoces el nombre del adjunto o adjunta, que nombrará a la presidencia de la corporación y ratificará el pleno.

En un número elevado de casos, cuando se estipula la existencia de personal de apoyo para la sindicatura o defensoría municipal, se trata de personal administrativo, auxiliar o técnico funcionario o laboral del ayuntamiento. En algunos casos, la normativa reguladora establece a qué área de la Administración municipal debe pertenecer el personal que trabaja para la oficina del ombudsman e incluso, en algún caso, se prevé que el propio asesor jurídico de la Administración municipal puede dar apoyo a la sindicatura, en su caso.

En este sentido, se identificó un supuesto en el que se señala que “la práctica totalidad

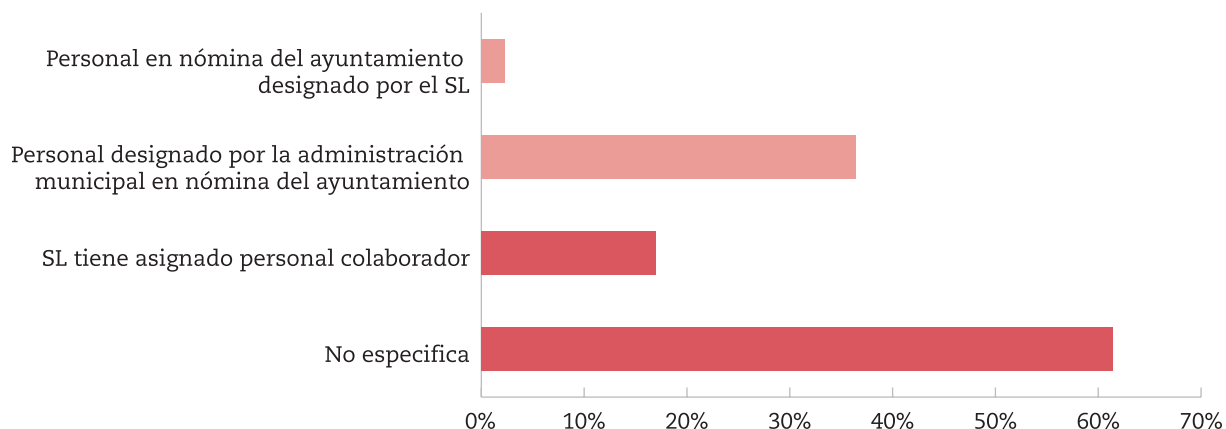
de los departamentos del ayuntamiento colaboran con esta figura [SL] mediante la proporción de información y datos, ayuda en las consultas, atención a las llamadas y correos electrónicos [...], es decir, que a pesar de que sólo hay una persona encargada [SL], ésta recibe toda la ayuda posible para poder atender correctamente y de forma efectiva su trabajo”.

En estos supuestos, las labores de apoyo a la oficina del síndic o síndica normalmente se desarrollan dentro de la jornada laboral habitual del personal de apoyo sin recibir remuneración específica alguna para esta labor. La dedicación puede ser exclusiva o compartida con otras funciones de la Administración municipal, según el caso.

En el resto de casos, el personal asignado a la sindicatura, cuando existe, es personal al servicio del ayuntamiento (normalmente funcionarios de carrera) que desarrolla su trabajo a tiempo parcial o con dedicación exclusiva para la oficina del síndic. En otros casos se informa que, a pesar de que no se asigna personal, puede recibir apoyo administrativo de otras dependencias municipales.

En relación con este tema, hay que señalar que algunos de los ayuntamientos que han colaborado con sus respuestas han puesto de manifiesto que las decisiones respecto a la modificación de las disponibilidades presupuestarias y de personal que da apoyo a la oficina del síndic se negocian y se gestionan con los responsables políticos del ayuntamiento.

**Gráfico 11. El síndic o síndica tiene asignado personal colaborador**



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la retribución del cargo, en algunos casos se establece su gratuidad, sin perjuicio de las indemnizaciones que pueda causar por el ejercicio del cargo, equiparándose la asistencia del síndic a su oficina en un horario fijado a las asistencias de los regidores a las reuniones de los órganos colegiados que les dan derecho a indemnización, o estableciéndose una cuantía específica de indemnizaciones al mes. Las normas reglamentarias de los ombudsmen en los municipios que utilizan esta fórmula en algunos casos equiparan la cuantía de las indemnizaciones a las de los regidores a la oposición, para los casos de dedicación parcial de los titulares, o a la de los regidores del equipo de gobierno, si su dedicación es exclusiva.

En otros casos se establece la gratuidad del cargo con derecho a percibir dietas según los gastos.

Por último, hay algunos casos en que se establece que el cargo tiene que ser remunerado y, en apenas todos estos casos, se fija una retribución equivalente a la de los regidores de acuerdo con su dedicación.

No se dispone de la suficiente información sobre las asignaciones que se deciden finalmente en estos casos, entre otros, porque en la normativa reguladora de la sindicatura se remite, a este fin, al acuerdo de nombramiento del cargo o a la partida presupuestaria aprobada para su oficina. Al estudiar estos documentos (en los casos en los que se han podido localizar en internet), se observa que el acuerdo o el acta de nombramiento no fija la cuantía de la remuneración, las dietas o las indemnizaciones del síndic o síndica. Lo que sí es importante recordar es la importancia que el cargo de ombudsman sea remunerado en función de la dedicación y en términos comparativos con otros altos funcionarios de la Administración, como elemento esencial para garantizar la independencia.

En algunos municipios se informa que el cargo es remunerado sin decir cuánto y, paralelamente, se informa de una dotación económica anual de la oficina baja (entre 2.000 y 6.000 €/año), en la que difícilmente podría incluirse el gasto de funcionamiento y el gasto de remuneración del cargo y, en su caso, del personal de apoyo que colabora. Así

pues, en estos casos, se entiende que los gastos de personal no se incluyen en lo que se reporta como presupuesto de la sindicatura.

Parece evidente que, mientras no exista claridad sobre los presupuestos de las oficinas de síndics o defensores locales, incluidos los gastos de personal que inequívocamente deben formar parte, la única valoración posible es la falta de transparencia en relación con estos gastos en la mayoría de los municipios en los que se ha establecido esta institución.

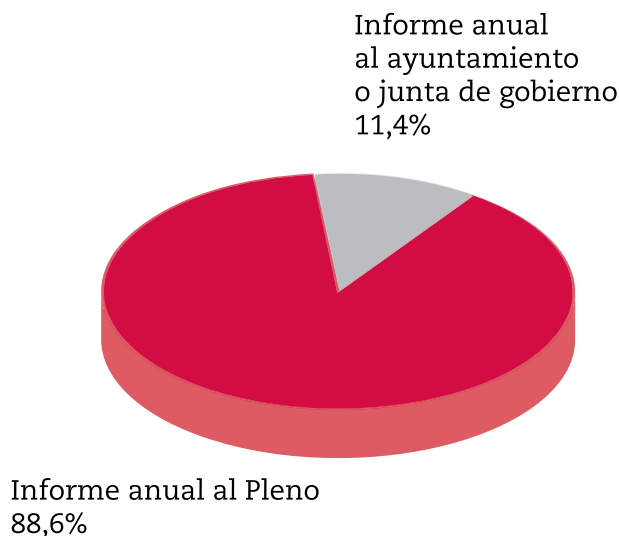
Adicionalmente, hay que remarcar que, teniendo en cuenta el personal asignado a la oficina, incluido el síndic o síndica, debe cumplir con un encargo, un horario de atención al público y una dedicación determinada, su vinculación con la Administración y la forma de remuneración debe ajustarse a la normativa laboral (o del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP- para el caso del personal de la Administración), es decir, debe ser una relación laboral con afiliación a la seguridad social y no el cobro de indemnizaciones.

En cuanto a la relación del ombudsman con la cámara a la que debe confianza, en la mayoría de los casos, tal y como sucede en los diferentes ordenamientos de ámbito internacional, nacional y autonómico, la regulación prevé que la rendición de cuentas, que se traduce en la presentación de un informe anual de la actividad de la oficina y los asuntos tratados, se realiza ante el plenario. En un 88,6% de la normativa reguladora el informe anual se presenta ante el plenario y el síndic o síndica también debe exponerlo ante este órgano.

En algunos casos, sin embargo, la normativa local prevé la presentación de la memoria o informe anual al ayuntamiento o a la comisión o junta de gobierno, a pesar de que también se prevé una posterior exposición oral de la memoria ante el plenario.

Así mismo, más allá de la regulación, y a pesar de que en todos los casos se prevé un proceso de rendición de cuentas, en el transcurso de elaboración de este informe el Síndic de Greuges ha tenido conocimiento de que, en algún caso, a pesar de la previsión normativa vigente, la sindicatura local ha sido más de cuatro años sin presentar sus memorias ni el informe anual ante el pleno.

Gráfico 12. Presentación del informe o memoria anual ante el pleno o gobierno municipal



Fuente: Elaboración propia

Otros asuntos que cabe destacar en relación con la autonomía e independencia de las sindicaturas locales

Quejas en relación con el personal del ayuntamiento

Además de los elementos descritos hasta ahora, en el estudio de los casos concretos de las cuarenta y cuatro oficinas de síndic local estudiadas se han detectado algunas regulaciones que no sólo se alejan de los elementos básicos expuestos como necesarios para garantizar la independencia y la autonomía de la institución de ombudsman, sino que, además, ponen de manifiesto la injerencia de la Administración local en asuntos que deberían estar dentro de las competencias de las sindicaturas locales.

Algunas de las normas reguladoras, por ejemplo, establecen que las sindicaturas locales no pueden intervenir cuando las quejas sean formuladas por personas con dependencia funcional o laboral de la Administración municipal, en cuestiones relativas al ámbito de las relaciones laborales o de servicio o, desde otra óptica, que las personas con dependencia funcional o laboral de la Administración municipal no pueden presentar quejas en cuestiones relativas al ámbito de las relaciones laborales o de servicio.

Otros estipulan un procedimiento especial de actuación cuando la queja recibida afecte o sea sobre la conducta de personas que estén al servicio del ayuntamiento o de los organismos que dependen del mismo. En estos casos, se prevé que si el agravio afecta a la conducta de personas que están al servicio del ayuntamiento o de los organismos que dependen del mismo, el ombudsman debe comunicarlo tanto al superior jerárquico de la persona afectada como al jefe de personal. Al mismo tiempo, debe requerir a la persona afectada para que responda por escrito sobre los hechos o las circunstancias que son objeto del agravio o del expediente, y para que aporte los documentos, los testigos y las pruebas complementarias que considere más adecuadas, y también la puede requerir para que comparezca a informar. Antes de formular la recomendación pertinente, el síndic o síndica necesariamente debe escuchar previamente a los correspondientes jefes de servicio y regidores delegados.

Por último, en algunos reglamentos también se repite una cláusula según la cual un superior jerárquico o la autoridad municipal puede prohibir al personal afecto a su servicio responder los requerimientos de la sindicatura y establece que, en este caso, el cargo superior que efectúa la prohibición debe manifestarlo a la persona afectada y al ombudsman mediante escrito motivado. El síndic o síndica, a su vez, deberá derivar, a partir de aquel momento,

todas las actuaciones investigadoras necesarias a la persona superior jerárquicamente o a la mencionada autoridad.

En concreto, la fórmula que se utiliza en algunas regulaciones es la siguiente:

“Si la queja a investigar en el expediente iniciado de oficio afecta a la conducta de personas al servicio de la Administración municipal, el síndic/a o defensor/a lo debe comunicar al superior jerárquico de la persona afectada y, si procede, al jefe de recursos humanos/personal.

Al mismo tiempo, requerirá al afectado para que, en el plazo que le fije, que nunca puede ser inferior a diez días, responda por escrito sobre los hechos o las circunstancias que son objeto de la queja o del expediente, y para que aporte los documentos, los testigos y las pruebas complementarias que considere más adecuados.

El superior jerárquico o la autoridad municipal que prohíba al personal afectado a su servicio responder a las requisitorias del síndic/a o defensor/a debe manifestarlo al propio afectado y al síndic/a o defensor/a, mediante escrito motivado.

El síndic/a o defensor/a dirigirá, a partir de aquel momento, todas las actuaciones

investigadoras necesarias al superior jerárquico o autoridad mencionada.”

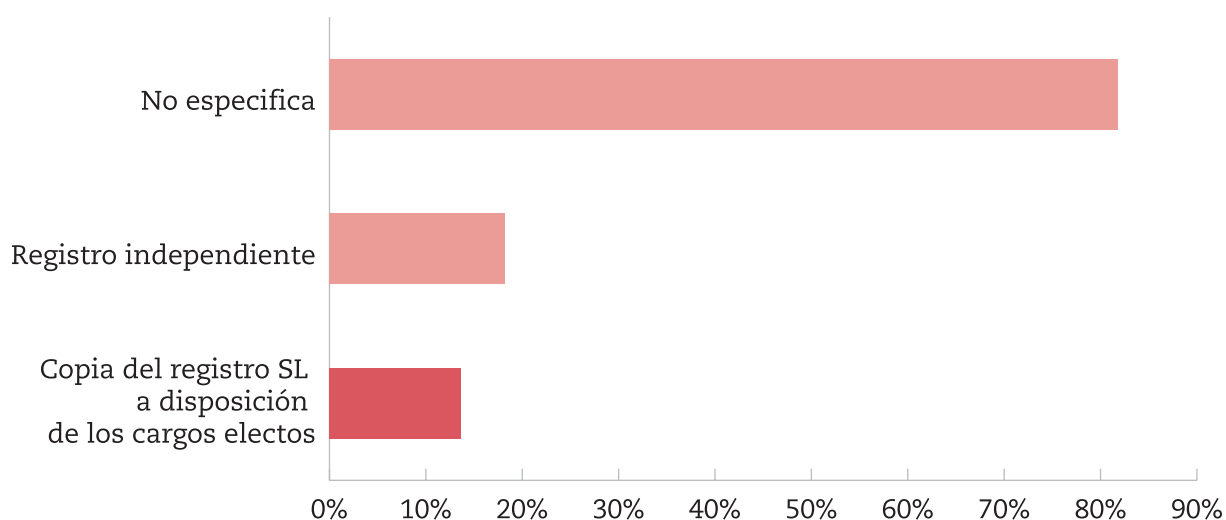
El procedimiento de instrucción y de resolución de los asuntos que se ponen a consideración del ombudsman debe ser el mismo para todos los casos, sólo matizado por la complejidad de la propia instrucción. Esta es una garantía de trato igual para la salvaguardia de todos los derechos de las personas independientemente del estamento concreto de la Administración que se considere afectado por la queja. De lo contrario, como se evidencia en relación con algunas regulaciones municipales, se permite un trato privilegiado para un sector de la Administración, sin que exista ningún elemento objetivo que lo justifique.

#### *El funcionamiento del registro de quejas*

Por último, también llama la atención la falta de regulación en relación con el funcionamiento del registro de las quejas recibidas en la mayoría de las normativas municipales consultadas; en un 81% de los casos no se especifica nada.

Sólo el 18% de los casos la normativa municipal recoge la necesidad de que la institución de ombudsman disponga de un registro de todas las quejas que recibe. En relación con su funcionamiento, en algunos casos se vincula al registro de alguna otra oficina municipal, como la Oficina de Atención Ciudadana. También hay casos en los que la normativa reguladora explicita la necesaria independencia de este registro de actuaciones respecto al registro de entradas y de salidas del ayuntamiento.

Gràfico 13. Registro de quejas de la sindicatura local



Fuente: Elaboración propia



Ahora bien, casi un 14% de los ayuntamientos que recogen, dentro de la normativa reguladora de la figura del ombudsman, que la sindicatura tendrá un registro especial de las quejas recibidas, también se establece que habrá “una copia [del registro de quejas del ombudsman] en la Secretaría de la corporación, donde podrá ser consultado por los regidores” o que el ombudsman “debe gestionar un registro propio de las quejas recibidas en su oficina, entregando copia a la Secretaría de la corporación” y que “los regidores podrán consultar este registro”. Esta fórmula en algunos casos añade que “excepcionalmente” el ombudsman “podrá declarar en forma motivada y únicamente cuando así lo pida la persona que suscriba la queja, la confidencialidad de los datos de carácter personal de quien la formule, sin afectar ni al contenido de la queja ni al expediente que se tramite”. Es decir, se formula la confidencialidad como excepción a la regla y no al revés como debería ser.

El registro de las quejas y consultas recibidas por la sindicatura debe ser propio (gestionado por la oficina), independiente y confidencial, vinculando esta confidencialidad a todo el personal que trabaja para la oficina. No sólo no parece justificado que la actividad de la sindicatura se ponga en conocimiento (y a disposición) de los cargos electos, sino que esta previsión puede resultar contraria a la función propia de la sindicatura, en la medida en que puede poner en cuestión la independencia de la institución y, por tanto, la independencia de la función de supervisión de la Administración. El hecho de que el registro de quejas recibidas por la sindicatura/defensoría esté a disposición de los regidores que las quieran consultar, además, pone de manifiesto una clara falta de separación entre la labor de la institución de ombudsman y los estamentos políticos municipales, con todas las consecuencias que esto puede conllevar.





## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

Se ha insistido que la figura del ombudsman se configura en torno a los elementos de independencia y de auctoritas respecto a la Administración, así como sobre la capacidad para hacer llegar su voz a la Administración, y esencialmente a la cámara a la que debe confianza y a la ciudadanía.

Estos elementos tienen una concreción diferente en cada institución y en cada municipio, vinculándose con algunos aspectos más formales relacionados con la organización y el funcionamiento de la institución.

En esta línea, y concretamente en cuanto a las sindicaturas locales, es deseable que estos requisitos, recogidos de forma esquemática en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, tengan un desarrollo adecuado en la normativa municipal que regula la figura del síndic local.

En varias actuaciones, la institución de Síndic de Greuges de Cataluña ha puesto en valor la necesaria independencia de la figura del ombudsman, señalando que esta independencia proviene de su estatuto jurídico y de su autonomía organizativa y presupuestaria.

En cuanto al estatuto jurídico, a criterio del síndic, es preciso exigir que quien asuma el encargo de ombudsman tenga unas calidades profesionales previas y cumpla con un régimen de incompatibilidades que garantice su no vinculación con entidades, movimientos, empresas o partidos que puedan entrar en conflicto de intereses con la función del cargo, que la elección corresponda al órgano de representación del colectivo al que debe confianza y que la decisión sobre su elección sea tomada por una mayoría cualificada para garantizar que no se trata de una imposición sólo de aquellos que le dan apoyo.

Desde el punto de vista de garantizar la independencia de la oficina de ombudsman,

también es importante que disponga de suficientes recursos humanos y presupuestarios y de plena autonomía organizativa. La institución de ombudsman debe disponer de un equipo humano suficiente, que la persona titular pueda escoger libremente, y también debe garantizarse la suficiencia de recursos para cubrir una retribución adecuada del cargo que le permita dedicarse a él. Igualmente, debe disponer de los medios materiales que le permitan efectuar una gestión autónoma e independiente de los asuntos que investiga su oficina.

Es en el marco de estos principios que, a criterio de la institución del Síndic de Greuges de Cataluña, debe garantizarse la independencia de la actuación de la institución de ombudsman, también en el ámbito local.

Ahora bien, tal y como se expone en las páginas anteriores, en algunos aspectos, la realidad de las sindicaturas o defensorías locales de nuestro país se aleja de estos principios.

Un análisis global de la información sobre el funcionamiento de las sindicaturas o defensorías locales lleva al Síndic de Greuges de Cataluña a poner en cuestión que muchas de las administraciones municipales analizadas dispongan de las condiciones necesarias y de la posibilidad presupuestaria para asumir los costes derivados de una institución de ombudsman que cumpla con los requisitos que se acaban de plantear y que son los que, a criterio del Síndic de Greuges de Cataluña, permiten garantizar la independencia y la imparcialidad real de la sindicatura y su no vinculación con los estamentos políticos de la Administración municipal.

En esta misma línea, es necesario recordar las recomendaciones formuladas en la Resolución 1959 (2013) del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la institución del ombudsman. En esta resolución, se pone en valor la existencia de una pluralidad de modelos de ombudsman en los diferentes países y, al mismo tiempo, se llama la atención de los estados miembros que tienen instituciones de ombudsman sobre la importancia de asegurar su independencia e imparcialidad,

lo que debe garantizarse conforme a la normativa vigente. También se recomienda proporcionar a las instituciones de ombudsman recursos financieros y humanos suficientes para garantizar que pueden desempeñar el encargo de salvaguardia de los derechos fundamentales y de la buena administración.

En cuanto al asunto objeto de estudio, la resolución señala que es importante ir con cautela respecto a la rápida proliferación de instituciones de ombudsman cuando no sean absolutamente necesarias para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Resolución establece que la existencia de muchas y diferentes instituciones de ombudsman puede confundir a la población y dificultar la relación fluida y fácil de la ciudadanía con la institución (punto 4.3). Así mismo, la Asamblea insta a los estados miembros que han establecido diferentes instituciones de ombudsman (locales, regionales o sectoriales) a adoptar medidas de coordinación.

A partir de estas recomendaciones, y de las reflexiones derivadas de este estudio, el Síndic de Greuges de Cataluña considera que es urgente realizar una revisión de las sindicaturas municipales existentes para determinar si, de acuerdo con el marco normativo y la práctica habitual de cada municipio, cumplen con los requisitos establecidos como necesarios para garantizar la independencia e imparcialidad de la figura. En los casos en los que la valoración no sea lo bastante positiva, será necesario abordar sin demora un proceso de reforma de la institución de la sindicatura local hacia la figura del mediador municipal o el juez de paz, mientras se mejora la colaboración con el Síndic de Greuges de Cataluña en relación con la supervisión de la Administración local.

## Recomendaciones

### Requisitos de elección y mandato del cargo de síndic o síndica local

- La persona que ejerza el cargo de ombudsman debe tener prestigio social, además de cumplir con una serie de

condiciones personales, como son la no militancia política y la no participación en otras actividades profesionales, para poder garantizar su independencia y, consiguientemente, su auctoritas.

- Hay que garantizar normativamente la participación de todas las fuerzas políticas en el proceso de selección o decisión sobre las candidaturas a ocupar el cargo de ombudsman, en la medida en que debe buscarse el máximo consenso posible sobre la persona que ocupe el cargo para garantizar su legitimidad e independencia.

- Es necesario adoptar medidas de reforma normativa para garantizar que la elección del síndic o síndica siempre sea por una mayoría cualificada de la cámara a la que debe confianza. Así pues, es necesaria una reforma de la normativa autonómica para garantizar que la mayoría siempre sea cualificada y que este requisito sea adoptado por la normativa local.

- Mientras no se modifique la normativa autonómica en relación con esta cuestión, hay que adaptar las normativas locales a la previsión del artículo 59 del Texto refundido para garantizar, como mínimo, las mayorías establecidas por el legislador autonómico para la elección del cargo.

- También es básico evitar la coincidencia del período de elecciones municipales con los procesos de elección del cargo, así como la coincidencia de los mandatos, a cuyo efecto sería necesaria una reforma normativa, preferiblemente del Texto refundido de la Ley municipal de régimen local de Cataluña.

- También es precisa una reforma inminente de las normas reguladoras de las sindicaturas locales para que se adecúen a la normativa vigente que marca mandatos de cinco años con la intención de evitar la coincidencia del mandato del síndic o síndica con el mandato de un determinado gobierno.

- En el proceso de selección de la persona titular de la institución, hay que evitar procesos electorales con votación directa, en la medida en que fomentan intervenciones partidistas opacas y pueden redundar falta de independencia de la persona elegida. Por otra parte, es conveniente fomentar la implicación de las entidades vecinales y de la

ciudadanía en los procesos de selección de las personas candidatas a ocupar el cargo en forma de apoyos y consensos en torno a las candidaturas. En todo caso, la falta de regulación de los procesos de consulta previa o apoyo a las candidaturas en muchos municipios que quieren hacer uso de estos instrumentos participativos constituye un problema en sí mismo.

### Funciones de la sindicatura local

- Hay que adoptar medidas que eviten que la figura del ombudsman se ponga en el mismo plan que los instrumentos de participación ciudadana, como parte de la Administración municipal o como integrante de órganos con funciones legislativas o ejecutivas dentro del gobierno municipal.

- Reconocer la sindicatura local como órgano “de carácter complementario de la organización municipal” o bien como un “puente entre políticos, técnicos y ciudadanos para mejorar la convivencia”, o atribuirle funciones de participación en los asuntos municipales (por ejemplo, su participación en los consejos consultivos) vincula a la institución de ombudsman a trabajos propios de los cargos electos o de participación ciudadana y lo aleja de la función de supervisión de la Administración propia de una institución de defensa de los derechos de las personas, además de poner en cuestión su imparcialidad.

- No puede restringirse la competencia de la sindicatura cuando la queja la formula una persona con dependencia funcional o laboral de la Administración municipal ni establecer un tratamiento o procedimiento especial para tramitación de quejas contra personal del ayuntamiento.

- Todas las administraciones y los sujetos objeto de supervisión por parte de la sindicatura local tienen el deber legal de colaborar siempre que la oficina les pida información. No es aceptable que haya casos en los que los cargos de la Administración municipal prohíban a miembros de su equipo atender los requerimientos de la institución de ombudsman local.

- La sindicatura o defensoría local no debe formar parte de ningún otro organismo y

órgano colegiado de la Administración municipal, ni con funciones de participación ni con función consultiva. Esto es contrario a la esencia del encargo de supervisión de la actuación de la Administración, por lo que no puede participar de esta actuación de ninguna forma.

- Es necesario que cada oficina de ombudsman local tenga un registro propio, independiente y privado de las quejas recibidas. Este registro no es público y no pueden tener acceso a él los miembros del consistorio, por lo que quien lo gestione debe guardar la confidencialidad y que no sea el personal que desempeñe otras funciones para la Administración.

- La sindicatura local debe tener la posibilidad de garantizar la confidencialidad de sus actuaciones en relación con la Administración y de pedirle que si el nombre de la persona que presenta queja (o de la persona afectada) es necesario para poder tramitar el asunto, la Administración garantice su confidencialidad en relación con el servicio sobre el que recae la queja.

### Independencia organizativa y funcional

- Desde el punto de vista material, hay que garantizar que las dependencias de la sindicatura local estén ubicadas en un lugar diferente al del edificio consistorial. Preferiblemente en un local en el que no se presten servicios municipales para evitar la identificación con la Administración municipal y garantizar su independencia.

- Es necesario que la sindicatura local tenga asignado un presupuesto que pueda gestionar de forma autónoma para atender sus gastos de funcionamiento, sin perjuicio de tener que cumplir los requisitos de rendición de cuentas que le pida la intervención.

- El presupuesto de la oficina debe constar en un apartado específico dentro de los presupuestos municipales. Como parte del presupuesto de la oficina, también debe contarse la remuneración del titular y de su personal de apoyo.

- También es recomendable que sea la propia sindicatura local la que presente una propuesta de previsión de gasto que sea

posteriormente aprobada según la normativa vigente.

- Para garantizar la independencia del síndic o síndica local, es necesario que la labor que desempeña sea remunerada en función del tiempo dedicado y que también se remunere al personal que le da apoyo. Es razonable la práctica de algunos ayuntamientos, en el sentido de que la remuneración sea equiparable a la de los regidores de gobierno, prorrateada en función de la dedicación del cargo. La remuneración del cargo es un elemento esencial para garantizar su independencia.
- El registro de las quejas y consultas recibidas debe ser propio (gestionado por la sindicatura), independiente y confidencial, vinculando esta confidencialidad a todo el personal que trabaja allí. Este registro no debe ponerse en conocimiento ni a disposición de los cargos electos.

### Transparencia

- Es necesario que en los presupuestos municipales se consigne un apartado para el gasto programado para la sindicatura local. Esta partida presupuestaria debe incluir tanto los gastos de funcionamiento (material, instalaciones, medios de trabajo, etc.) como la reserva presupuestaria destinada al pago de la remuneración acordada para el cargo y el personal de apoyo.
- No es correcto aplicar la figura de las indemnizaciones como forma de remuneración de la persona titular del cargo. Hay que tener presente la diferencia entre remuneración, indemnización y dietas. El pago por el trabajo llevado a cabo debe considerarse como una remuneración por un trabajo que se hace y, por tanto, también debe conllevar entrar en nómina con las contribuciones a la seguridad social que correspondan.

- Es necesario mejorar la transparencia en relación con los gastos derivados del funcionamiento de las sindicaturas locales. La información sobre la partida presupuestaria destinada a esta institución, desagregada por gastos de funcionamiento, personal (incluidos los salarios del cargo y del personal de apoyo), dietas y otros, debe ser accesible mediante el portal de transparencia y debe poder consultarse fácilmente consignado bajo el nombre o el apartado de presupuesto de la sindicatura local o similar.

### Personal de apoyo del síndic o síndica

- Es deseable que el personal de apoyo del síndic o síndica sea independiente y no preste los servicios en la Administración municipal ni que dependa de ella. A tal fin, es recomendable que se lleve a cabo un proceso de selección con criterios objetivables y que permita a la persona titular de la oficina elegir a su personal colaborador.
- En caso de que no sea posible la opción anterior, y se acepte que el personal de apoyo sea personal funcionario/interino o laboral de la Administración municipal, este personal debe estar delegado/destinado a la sindicatura y debe establecerse un procedimiento interno de selección que permita al síndic o síndica escoger entre los diferentes aspirantes a ocupar el cargo que cumplan con los requisitos que marque la convocatoria.

### Relación del ombudsman con la cámara a la que debe confianza

- La rendición de cuentas de la sindicatura local, que se traduce en la presentación de un informe anual de la actividad de la oficina y el asunto tratado, debe hacerse ante el plenario al que debe confianza. No corresponde rendir cuentas ante el gobierno local.



**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

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

