



LA SINDICATURA MUNICIPAL COM A OMBUDSMAN INDEPENDENT

LA SITUACIÓ A CATALUNYA

DESEMBRE 2018

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA SINDICATURA MUNICIPAL COM A OMBUDSMAN INDEPENDENT

LA SITUACIÓ A CATALUNYA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: desembre 2018

La sindicatura municipal com a ombudsman independent. La situació a Catalunya. Desembre 2018

Maquetació: Síndic de Greuges

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA	5
I. MARC CONCEPTUAL	7
1. SOBRE LA FIGURA DE L'OMBUDSMAN.....	7
II. LA FIGURA DE LA SINDICATURA MUNICIPAL O LOCAL	11
1. MARC GENERAL DE LES DEFENSORIES O SINDICATURES LOCALS.....	11
2. LES NORMES QUE REGULEN EL FUNCIONAMENT DE LES SINDICATURES LOCALS O FIGURES ANÀLOGUES A CATALUNYA.....	13
III. LA COL·LABORACIÓ ENTRE EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA I LES SINDICATURES LOCALS	15
IV. EL FUNCIONAMENT DE LES SINDICATURES LOCALS A CATALUNYA	17
V. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	31

1. INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA

Introducció

En les democràcies actuals la institució de l'ombudsman representa una figura que cada vegada té un paper més important en la defensa dels drets de les persones i en la garantia del dret a una bona administració, alhora que ha anat adquirint noves atribucions també relacionades amb la defensa de drets en l'àmbit local, regional, estatal o comunitari, a banda de l'expansió dels ombudsman d'abast sectorial.

Així doncs, és innegable la proliferació de la institució de l'ombudsman com a mecanisme de garantia dels drets humans, per bé que no sempre amb els trets definitoris d'una institució forta i consolidada.

Al seu dia el Síndic de Greuges de Catalunya va elaborar un treball de recerca per establir els elements definitoris, reconeguts en l'àmbit internacional, sobre la figura de l'ombudsman en les democràcies actuals. Aquest estudi, a càrrec dels professors Vintó, Aragonés i Gasull, va ser publicat, en la seva darrera edició, l'any 2016.

Com a continuació d'aquesta primera recerca, el Síndic de Greuges de Catalunya ha impulsat l'elaboració d'un estudi sobre la posició de les sindicatures locals de Catalunya, centrat essencialment en els marcs i els elements de la seva relació amb els municipis corresponents, i en l'anàlisi de les normes reguladores de les diverses institucions, a partir dels principis d'independència i objectivitat, essencials en la definició d'aquestes institucions.

A partir d'aquest estudi, aquest informe pretén oferir criteris comuns sobre el marc institucional de les sindicatures locals i sobre els elements de legalitat i transparència

necessaris per assegurar-ne la imparcialitat, amb la voluntat de garantir el sentit d'aquestes institucions de defensa dels drets en l'àmbit municipal i enfortir tant les que ja hi són com les que es puguin establir en el futur.

Metodologia

La iniciativa en relació amb l'elaboració d'aquest estudi es deriva de diferents casos que han estat objecte d'actuacions del Síndic de Greuges i d'altres de coneixement públic en què s'han plantejat qüestions i dificultats en els processos de designació del síndic o síndica local i, essencialment, en el desenvolupament de processos participatius de la ciutadania en relació amb les persones candidates, la qual cosa ha generat debat i crítiques sobre la legalitat, la transparència i la imparcialitat dels procediments i, en conseqüència, sobre la independència funcional i orgànica de la institució.

El Síndic va voler conèixer alguns elements sobre el funcionament de la sindicatura de greuges o figura anàloga als municipis que en disposen, per a la qual cosa va demanar la col·laboració dels ajuntaments (un total de 44) mitjançant la resposta d'un qüestionari elaborat amb l'assessoria de l'Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona, que va incorporar tant elements d'informació sobre el marc normatiu i d'actuació com assumptes relatius a la pràctica desenvolupada per cada sindicatura o figura anàloga.

Aquesta informació es va completar amb la revisió de la normativa reguladora de la institució del Síndic de Greuges o figura anàloga i, en els casos en què va ser possible, dels actes de nomenament de les persones titulars vigents, la qual cosa ha servit de base per al document que es presenta.

I. MARC CONCEPTUAL

1. SOBRE LA FIGURA DE L'OMBUDSMAN

El terme *ombudsman*, d'origen suec, significa “agent del poble” o “representant de la gent”, i s'ha constituït en diferents parts del món amb els noms de *defensor del poble*, *defensor ciutadà*, *defensor cívic*, *mediador*, *procurador dels drets humans*, *comissionat*, *guardià públic* i *síndic de greuges*, en el nostre cas. En tots els casos, es tracta d'una figura que ofereix a la ciutadania un control addicional per garantir el funcionament correcte de l'Administració pública i el compliment de les lleis.

En aquesta línia, supervisa l'actuació de l'Administració i l'aplicació que fa l'Administració de les normes en els casos concrets, i obre la possibilitat a les persones de reclamar per les possibles arbitrarietats o irregularitats comeses per l'Administració. Com a institució pública, autònoma, apolítica i independent, l'ombudsman investiga les situacions que li plantegen les persones i, si cal, suggereix a l'Administració vies per garantir els drets ciutadans o restituir-los en cas que hi hagi hagut una vulneració.

En els darrers temps, les funcions d'aquestes institucions s'han anat ampliant, redefinint i adaptant a les necessitats i els reptes de les democràcies modernes. Així, a les funcions clàssiques de protecció i defensa dels drets, i de supervisió de l'Administració, s'hi han afegit noves funcions que l'ombudsman ha assumit o té la facultat de fer-ho, com ara la supervisió d'empreses privades que gestionen serveis d'interès general o altres funcions específiques en prevenció de la tortura, en defensa dels drets del col·lectiu LGTBI (gais, lesbianes, transgènere, bisexuals i intersexuals), en l'avaluació del compliment de la Llei de transparència, i en la defensa de la igualtat efectiva entre homes i dones (cas paradigmàtic del Síndic de Greuges de Catalunya). Alguns ombudsmen tenen la condició d'institució nacional de drets humans reconeguda per

les Nacions Unides i, amb aquesta orientació, el Síndic de Greuges ha creat, juntament amb l'Institut de Drets Humans de Catalunya, l'Estructura de Drets Humans de Catalunya.

Des de fa anys la institució del Síndic de Greuges ha estat estudiant l'evolució del paper de la figura de l'ombudsman i ha anat adaptant les seves funcions a les noves necessitats de la societat en matèria de drets, a mesura que també s'anava ampliant el marc legal per donar-hi cobertura. A banda dels tallers sobre l'evolució del paper de la figura de l'ombudsman que s'han dut a terme a la institució amb la participació i la col·laboració d'institucions d'ombudsman a tots els nivells (locals, nacionals, autonòmics, internacionals), es van voler plasmar aquestes noves dimensions i atribucions en l'estudi *El marc internacional de l'ombudsman*, del qual es van fer dues edicions amb les actualitzacions corresponents.¹

Ara bé, a efectes del treball que es presenta, cal destacar quins són els principals elements de la figura de l'ombudsman que s'han de garantir en la defensoria o sindicatura municipal de greuges.

La independència de l'ombudsman és una de les seves característiques consubstancials, indispensable per constituir la seva *auctoritas*. A fi de garantir-ne la independència, cal fixar l'atenció en quatre aspectes principals:

- L'estatus de la persona que exerceix l'encàrrec, és a dir, el seu estatut jurídic en termes de procediment d'elecció, règim d'incompatibilitats i prerrogatives.
- L'estructura organitzativa i els mitjans de l'oficina, és a dir, el funcionament i la independència organitzativa.
- La independència econòmica: pressupost independent i possibilitat de contractar personal de suport a càrrec del seu pressupost.
- La rendició de comptes de la seva actuació a la cambra a la qual deu confiança.

¹ http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3682/El%20marc%20internacional%20de%20la%20institucio%20ombudsman_cat_ok.pdf (darrera consulta: setembre de 2018)id.html

Pel que fa a l'estatut jurídic de la persona titular, les seves qualitats personals i el règim d'incompatibilitats, és bàsic garantir la independència de la persona que ocupa el càrrec d'ombudsman. Aquesta independència ve determinada, entre d'altres, per la seva autonomia organitzativa i pressupostària. Addicionalment, el procediment de nomenament de l'ombudsman en via d'assemblea (consell o plenari municipal) ha de ser transparent i imparcial, i ha de valorar la competència i les qualitats de les persones que opten a ocupar el càrrec (és desitjable que gaudeixin d'una bona reputació en la comunitat). Cal posar en valor unes qualitats personals i professionals prèvies de les persones candidates que n'afavoreixin la independència.

Igualment, cal que el síndic o síndica sigui elegit per l'òrgan que representi la sobirania popular, i que la majoria que tingui aquesta potestat sigui una majoria qualificada de vots (no només simple o absoluta) prou extensa per implicar el suport dels partits polítics aliens als que componen el govern, de manera que s'aporti legitimitat i independència a la figura i a les seves decisions. A criteri de la Comissió de Venècia, seguit per la resta d'òrgans del Consell d'Europa, l'elecció de l'ombudsman per majoria qualificada és crucial, atès que en reforça la imparcialitat, la independència, la legitimitat i la credibilitat davant la ciutadania i l'Administració –ap. 3 CDL (2011) 079.

Pel que fa a les incompatibilitats de la persona que ocupa el càrrec, és desitjable que, a banda de no militar en cap partit polític o en sindicats, la persona que ocupa el càrrec no dugui a terme altres activitats remunerades, ni exerceixi cap altra funció o professió, pública o privada.

En relació amb això, la remuneració del càrrec en funció de la dedicació i en termes comparatius amb altres alts funcionaris de l'Administració també es defensa com un dels elements que permeten garantir la independència i la imparcialitat de la figura de l'ombudsman.

Paral·lelament, la persona que exerceixi el càrrec ha de gaudir d'immunitat personal de qualsevol procediment o sancions

disciplinàries, administratives o penals relacionades amb l'exercici de les responsabilitats oficials, diferents de la destitució per part de l'òrgan representatiu que la va nomenar per incapacitat o conducta indeguda greu.

Quant a l'autonomia organitzativa, s'ha de garantir que la institució disposi de recursos suficients per portar a terme les seves funcions d'una manera eficient i efectiva i de la possibilitat de disposar sobre els recursos personals i econòmics autònomament. Es tracta, doncs, de garantir la seva autonomia sobre les qüestions relacionades amb el pressupost i el personal. Així doncs, les oficines de l'ombudsman han de ser ateses per persones amb independència, imparcialitat i competència, remunerades amb salaris d'acord amb les seves responsabilitats. Els recursos humans han de ser suficients per garantir-ne un funcionament eficaç i independent.

L'autonomia pressupostària de la institució, a més, li ha de permetre ser econòmicament independent i gaudir dels recursos suficients per poder dur a terme les investigacions necessàries per tramitar les queixes.

També és molt important la rendició de comptes. L'emissió d'una memòria o un informe sobre el resultat final de les seves investigacions i actuacions, i la posterior presentació pública i el debat dels informes en seu parlamentària o consistorial (segons l'òrgan de representació de qui en depengui el nomenament), són el mecanisme mitjançant el qual la institució de l'ombudsman ret comptes de la seva activitat. L'òrgan al qual deu comptes el síndic o síndica és l'òrgan representatiu que li ha atorgat la confiança i en el qual prenen part tots els càrrecs electes, tant de l'equip de govern com de l'oposició.

La presentació del resultat de la tasca de l'ombudsman a la cambra que el nomena permet, a més, detectar els àmbits en els quals cal una intervenció normativa específica i posa de manifest els àmbits en què s'ha d'incidir en les funcions parlamentàries d'impuls i de control de l'executiu i de l'Administració que en depèn.

Finalment, cal recordar quins són els àmbits d'actuació i les funcions de l'ombudsman.

L'ombudsman té l'encàrrec principal de defensar els drets i les llibertats públiques i garantir el dret a la bona administració. La supervisió de l'Administració pública, l'abast de la bona governança i la bona administració són, doncs, funcions centrals i paràmetres d'actuació de la figura de l'ombudsman en els diversos exemples d'ombudsman en el dret internacional.

En el marc d'aquesta funció, correspon a l'ombudsman proposar solucions raonades perquè l'Administració rectifiqui i suspengui la vulneració de drets constatada o redreci

el seu funcionament per garantir una bona administració. En aquest sentit, cal recordar que la naturalesa de la institució de l'ombudsman és la d'una magistratura de persuasió i que és l'auctoritas de la institució la que dona força a les seves decisions. Les autoritats administratives "han de tenir en compte les recomanacions, els suggeriments i altres iniciatives de l'ombudsman i, en tot cas, justificar les raons que, a parer seu, li impedeixen de donar-hi efectivitat. La resposta de l'Administració s'ha de rebre en un termini determinat" (Principis 27 de la Resolució CPLRCE 80 (1999).

II. LA FIGURA DE LA SINDICATURA MUNICIPAL O LOCAL

S'ha assenyalat que en les democràcies actuals la institució de l'ombudsman representa una figura que cada vegada té un paper més rellevant en la defensa dels drets de les persones i en la garantia del dret a una bona administració, alhora que ha anat adquirint noves atribucions relacionades amb la defensa de drets humans en l'àmbit local, regional, estatal o comunitari, sense oblidar l'existència de defensors sectorials (infància, consumidors, etc.).

Pel que fa a la seva vinculació territorial, la doctrina internacional coincideix a assenyalar que la figura de l'ombudsman es pot implantar tant en l'àmbit estatal com regional i local. L'àmbit subestatal, segons alguns experts, es tracta d'una facultat potestativa.

El Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa (òrgan consultiu encarregat d'impulsar l'autogovern d'aquests ens subestats) defensa la figura de l'ombudsman local amb el benentès que ha d'oferir una protecció al nivell més proper possible a la ciutadania – principis 5 a 8 Resolució CPLRCE 80 (1999). En aquesta línia, l'establiment d'un ombudsman com a institució independent en l'àmbit local es considera un exemple de bona pràctica per a la protecció i la promoció dels drets humans, tant en l'àmbit territorial local com en el regional -ap. 6.1.a del memoràndum de la Resolució CPLRCE 365 (2014).

1. MARC GENERAL DE LES DEFENSORIES O SINDICATURES LOCALS

La noció de *proximitat*, hereva del tradicional protagonisme del moviment veïnal en la formació del discurs de la participació, s'ha anat consolidant mitjançant propostes reglades i la formulació jurídica dels òrgans de participació de la ciutadania generalment associats a processos de descentralització o desconcentració d'una part dels serveis municipals. A partir d'aquí, la proximitat s'entén com la possibilitat de la ciutadania de participar de la gestió dels afers públics

que li són més propers i s'emmarca dins del concepte de *democràcia participativa*. Es tracta de cercar vies per salvar la creixent distància entre la ciutadania i les institucions representatives.

Diferents estratègies potencien la proximitat, entesa com: la millora dels canals de participació ciutadana en la planificació i d'avaluació dels serveis públics de competència municipal, la possibilitat de participar en la definició d'algunes polítiques públiques (com ara els pressupostos participatius) o en la gestió de serveis i equipaments comunitaris, concebuts com a espais de participació, mitjançant les entitats cíviques, i també l'existència de figures de control municipal com ara la figura dels ombudsman locals.

La proximitat de la figura de la sindicatura o defensoria local afavoreix que les persones s'hi puguin posar en contacte, com una manera de resoldre les qüestions que els amoïnen, que millori la seva protecció davant l'Administració i que la ciutadania es faci partícip del control sobre els afers públics. En aquesta línia, la sindicatura municipal vetlla perquè la ciutadania pugui gaudir d'una bona administració local. En l'exercici de la seva funció, les sindicatures locals es configuren com a institucions properes a les persones, fonamentades en la relació directa, de caràcter no executiu, que actuen amb independència i objectivitat en la supervisió i el control de l'aplicació del marc legal i normatiu en el funcionament de l'Administració i els serveis públics.

En l'àmbit internacional, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a les ciutats, de 18 de maig de 2000, signada per prop de 400 municipis, recull la figura de l'ombudsman municipal o defensoria local com un dels mecanismes de prevenció i garantia dels drets humans de proximitat. Així es recull en l'article 27.1, que estableix que les ciutats signatàries implanten al seu territori mecanismes preventius, com ara mediadors socials o de barri, en particular a les àrees més vulnerables, i ombudsman municipals o defensors com a institucions independents i imparcials.

La defensoria o sindicatura local, però, no és una figura especialment extensa en

altres països del nostre entorn ni en altres democràcies desenvolupades, tot i que hi ha alguns exemples com ara Montréal, al Canadà, o alguns municipis dels Estats Units o l'Argentina. En l'àmbit europeu es pot fer referència, per exemple, als casos de Londres, París, Amsterdam, Gant i altres ciutats belgues.

Tampoc no és una figura habitual en altres comunitats autònomes de l'Estat espanyol, en què s'han conegut les defensories de Benetússer, Calvià i Gandia, i actualment hi ha en funcionament les defensories locals de Còrdova (província), Granada, Jerez, Màlaga (província), Palma, Paterna, Puerto de Santa María, Sagunt, San Pedro Alcántara, Segòvia, Sevilla, Vigo i Vitòria-Gasteiz (són les experiències conegudes, no necessàriament totes les existents).

En canvi, en els darrers vint-i-cinc anys ha proliferat la figura de la sindicatura municipal a Catalunya, on n'hi ha un nombre molt elevat (44 al moment de finalitzar aquest informe), tant en grans ciutats com ara Barcelona i la seva àrea metropolitana, com en pobles tan petits com ara Sant Jaume d'Enveja o Cruïlles-Monells-Sant Sadurní de l'Heura.

La figura de les defensories locals, la recull en certa mesura l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 quan estableix que el Síndic de Greuges pot establir relacions de col·laboració amb els defensors locals de la ciutadania i altres figures anàlogues creades en l'àmbit públic i el privat (article 78.4).

Per la seva banda, la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), incorpora la figura del síndic local en la normativa autonòmica i concreta els elements mínims que cal garantir per implantar la figura en els municipis (articles 48.2 c i 59).

Aquestes normes, que determinen els trets de l'ombudsman local al nostre territori, s'acaben de reglamentar, com es veurà en l'apartat següent, mitjançant els reglaments orgànics municipals, els reglaments de participació ciutadana i, en molts casos, els corresponents reglaments de la institució aprovats per cada ajuntament.

La normativa local recull, doncs, les competències de cada institució, que, en alguns casos, com ha ocorregut també amb les institucions d'ombudsman de l'àmbit autonòmic, estatal o internacional, han inclòs dins dels seus camps d'acció la defensa dels drets de les persones en l'àmbit municipal en relació amb les empreses de servei públic i d'aquelles de dret privat que en depenen o que són concessionàries de serveis públics municipals.

Finalment, cal tenir present, com a document internacional que posa en valor i reivindica el paper de les defensories locals, la Declaració de Girona. Es tracta d'un document acordat en el marc del Congrés Internacional d'Ombudsman Locals, organitzat pel Fòrum de Síndics i Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD) i que va tenir lloc el novembre de 2016 sota el lema, "Pensem globalment, defensem localment".

La Declaració de Girona recull el compromís de les defensories firmants de promoure totes les propostes i els continguts de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat-Saint Denis, de 18 de maig de 2000, i també la resta de mecanismes i normatives internacionals de protecció dels drets de les persones, convençudes que la bona administració de les ciutats exigeix el respecte i la garantia dels drets humans per a totes les persones sense exclusió, a fi de promoure els valors de cohesió social i de protecció dels més vulnerables. Reivindica el paper resilient de les defensories com una de les institucions bàsiques per promoure els drets que s'han vulnerat, amb la voluntat de fer que els pobles i les ciutats esdevinguin un espai de respecte i compliment de tots els drets inherents a la dignitat humana. Així mateix, recull el compromís de treballar per aconseguir que els pobles i les ciutats esdevinguin un espai de respecte i compliment efectiu de tots aquests drets, tenint present que totes aquestes desigualtats vulnereu l'esperit, els valors i els continguts de tot el marc jurídic de les defensories locals.

En aquest context, es reivindica la figura de la defensoria local com "una institució independent, útil per garantir la defensa i la protecció dels drets de les persones en les

seves relacions amb les administracions locals i els organismes que en depenen dins d'un marc de col·laboració i responsabilitat cívica". I, des d'aquest plantejament, les defensories firmants demanen als responsables polítics i legislatius un compromís ferm per a la millora del marc legal de la institució a fi de promoure'n el desenvolupament i la generalització.

2. LES NORMES QUE REGULEN EL FUNCIONAMENT DE LES SINDICATURES LOCALS O FIGURES ANÀLOGUES A CATALUNYA

La normativa autonòmica

Tal com s'ha exposat anteriorment, la figura de les defensories locals està recollida indirectament en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Al seu torn, la Llei municipal i de règim local de Catalunya concreta els elements mínims que cal garantir per implantar aquesta figura als municipis (articles 48.2 c i 59).

D'una banda, l'article 48.2.c estableix, dins dels organismes que poden complementar l'organització municipal, la possibilitat de crear l'oficina del síndic o síndica municipal de greuges si ho acorda el ple per majoria absoluta, a proposta d'un grup municipal.

Al seu torn, l'article 59 estableix les bases de l'estatut jurídic de la persona que hagi d'exercir el càrrec de síndic o síndica municipal de greuges, de la qual s'assenyala que per poder ser elegida ha de complir les condicions de ser major d'edat i gaudir de la plenitud de drets civils i polítics i tenir la condició política de catalana, d'acord amb el que estableix l'article 6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Pel que fa al procés d'elecció i de nomenament, l'article 59.2 estableix que el síndic o síndica municipal de greuges és escollit pel ple de l'ajuntament per una majoria de les tres cinquenes parts dels seus membres, en primera votació; si no s'assoleix aquesta majoria, en la segona votació és suficient la majoria absoluta. Correspon a l'alcalde o alcaldessa nomenar el síndic o síndica municipal de greuges.

Quant a la durada de l'encàrrec, es fixa un termini màxim de cinc anys i s'estableix que només pot cessar per renúncia expressa, per mort o incapacitat sobrevinguda o per condemna ferma per delictes dolós.

Segons aquesta mateixa norma, la funció de síndic o síndica municipal de greuges és defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques de les persones del municipi, per la qual cosa pot supervisar les activitats de l'Administració municipal. El síndic o síndica municipal de greuges exerceix la seva funció amb independència i objectivitat (article 59.4)

La regulació municipal

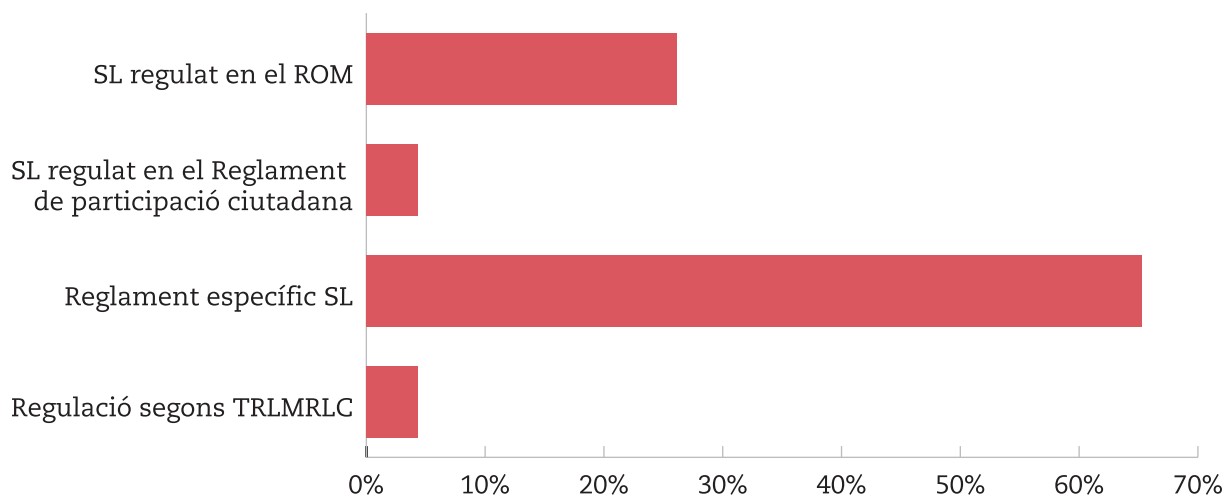
Pel que fa a la regulació en l'àmbit local, els ajuntaments han emprat diversos instruments jurídics per regular la figura de la defensoria o sindicatura local.

Aproximadament un 5% dels casos estudiats han regulat la figura del síndic local en el reglament de participació ciutadana i una proporció similar prefereix guiar-se per la regulació establerta en el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. Prop d'un 26% dels ajuntaments estudiats han regulat aquesta figura en els seus reglaments orgànics municipals i al voltant del 65% disposen d'un reglament específic que regula aquesta institució.

Ara bé, prop d'un 19% del total d'aquestes normes són anteriors a la reforma de la normativa autonòmica que estableix els elements normatius en què s'ha d'emmarcar la figura de la sindicatura o defensoria local, que data de l'any 2003, davant d'un 81% d'ajuntaments que tenen una normativa posterior a l'entrada en vigor del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003.

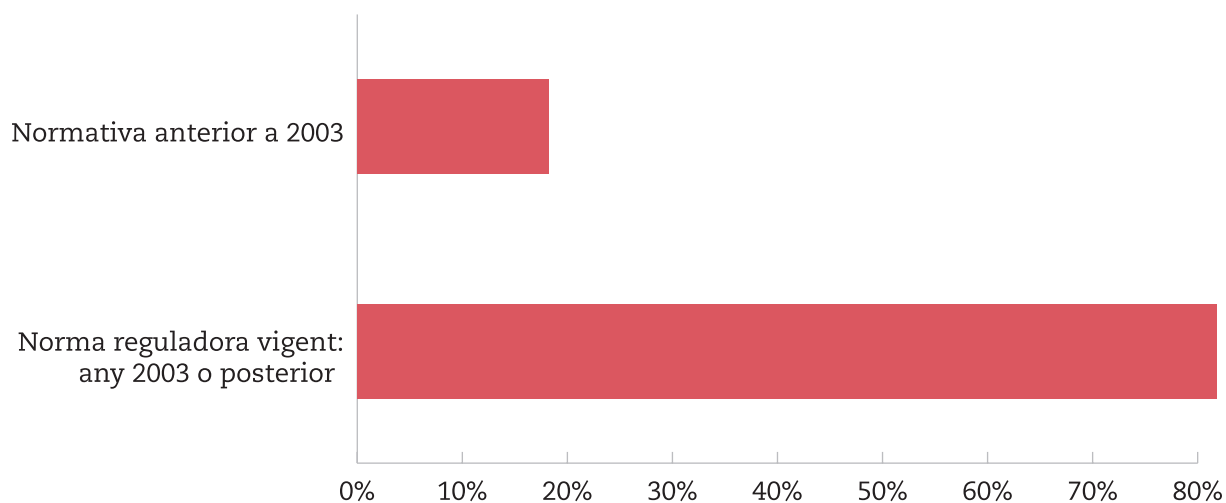
Aquesta situació és la que segurament explica, com es veurà més endavant, que hi hagi algunes sindicatures o defensories locals la normativa de les quals no s'ajusta als requisits fixats legalment per al funcionament d'aquesta institució (en relació amb la durada del mandat o la majoria necessària per a l'elecció del càrrec, per exemple) i que, per tant, requereixen una reforma normativa immediata.

Gràfic 1. Norma que regula la institució de l'ombudsman en l'àmbit local



Font: Elaboració pròpia

Gràfic 2. Data de la norma que regula la sindicatura local en l'àmbit municipal. Aprovació posterior al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (2003)



Font: Elaboració pròpia

III. LA COL·LABORACIÓ ENTRE EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA I LES SINDICATURES MUNICIPALS

La Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges, reconeix el paper dels defensors locals de la ciutadania, i estableix la necessitat de col·laboració mútua entre els defensors locals i el Síndic.

En aquest marc, des de l'any 2004 el Síndic de Greuges de Catalunya ha signat diversos convenis de col·laboració amb les sindicatures locals amb la voluntat d'afavorir també relacions de col·laboració per garantir el lliure exercici dels drets i les llibertats, tot respectant els àmbits d'actuació de cada institució i posant en valor la proximitat com a element que sovint contribueix a la resolució de conflictes.

Un dels objectius d'aquest marc de col·laboració és que les persones que presenten una queixa al Síndic de Greuges de Catalunya sobre una administració local que tingui síndic propi siguin informades de la possibilitat de poder presentar aquesta queixa davant de la sindicatura o defensoria local. Així mateix, les defensories locals fan arribar al Síndic de Greuges de Catalunya les queixes que els hagin presentat i que facin referència a altres administracions que no siguin la local.

Entre el Síndic de Greuges de Catalunya i les sindicatures locals s'estableix, doncs, la col·laboració i la cooperació necessàries per assegurar al conjunt de les persones la resolució ràpida i eficaç de les seves queixes i, alhora, cooperar en les actuacions d'ofici d'interès general que repercuteixen en l'àmbit municipal. Amb aquest objecte, la relació entre les institucions en els diversos àmbits territorials es fonamenta en:

- La independència de cadascuna de les institucions, pel que fa a la gestió de les queixes i els greuges de la seva competència, atesa la inexistència de cap relació de jerarquia ni de dependència orgànica o funcional entre si.

- La informació a les persones que presenten queixes davant el Síndic de Greuges de Catalunya sobre una administració local que tingui síndic propi, sobre possibilitat de poder presentar aquesta queixa davant la sindicatura local.

- La tramesa per part de la sindicatura local al Síndic de Greuges de Catalunya dels greuges que afectin administracions diferents de la municipal, sempre que la persona interessada hi estigui d'acord.

- El suport jurídic del Síndic de Greuges de Catalunya a les sindicatures locals que ho requereixin, i també la formació continuada en temes d'interès comú.

- L'intercanvi d'informació periòdica entre ambdues institucions sobre la llista, la tramitació i les conclusions de greuges corresponents als àmbits competencials compartits, tot respectant les degudes garanties legals, amb l'objectiu d'evitar duplicitats en les actuacions respectives.

- La cooperació entre les institucions en el treball d'investigació conjunt en les actuacions o queixes que afectin l'Administració local.

- La participació de la sindicatura municipal en la capacitat d'iniciativa normativa que la llei reconeix al Síndic de Greuges de Catalunya.

En aquest context, i sempre des d'aquesta idea de col·laboració, el Síndic de Greuges de Catalunya intenta potenciar el treball en xarxa, essencial per afavorir la coordinació entre les diverses institucions i evitar la duplicitat de funcions i de treball.

La col·laboració entre institucions és una eina de cooperació que millora l'eficàcia, l'eficiència i l'efectivitat del servei que pot oferir la institució de defensa dels drets i que permet, a més, optimitzar els recursos públics i facilitar a les persones la seva relació amb les institucions. Contribueix, així, a millorar la confiança ciutadana en les institucions.

IV. EL FUNCIONAMENT DE LES SINDICATURES LOCALS A CATALUNYA

Tal com s'ha assenyalat, la doctrina i diversos criteris internacionals en relació amb la figura de l'ombudsman coincideixen a assenyalar que per poder assegurar la necessària independència de la figura de l'ombudsman s'han de garantir els elements propis del seu estatut jurídic (qualitats personals i professionals prèvies, règim d'incompatibilitats, elecció per l'òrgan de representació del col·lectiu al qual deu el càrrec i per una majoria qualificada per garantir que no es tracta d'una imposició només d'aquells que donen suport seu nomenament), la seva autonomia organitzativa (que suposa prou recursos humans i materials, que la persona titular pugui escollir lliurement el personal que li dona suport i disposar de prou recursos per cobrir una retribució adequada que li permeti dedicar-s'hi) i autonomia pressupostària. A tot això, s'hi ha de sumar la necessària rendició de comptes de la seva activitat a l'òrgan plenari al qual es deu; en el cas dels síndics locals, al plenari municipal.

Pel que fa a les condicions particulars de la persona candidata a ombudsman, en termes generals la normativa local segueix el que estableix l'article 56.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, segons el qual per poder ser síndic o síndica municipal de greuges, s'han de complir les condicions de ser major d'edat i gaudir de la plenitud de drets civils i polítics i tenir la condició política de català, d'acord amb el que estableix l'article 6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En alguns casos, a més, es demana que l'ombudsman sigui natural o veí del municipi al qual serveix.

Pel que fa al règim d'incompatibilitats, gairebé totes les regulacions coincideixen a assenyalar que el càrrec de síndic o síndica municipal de greuges és incompatible amb qualsevol altre mandat representatiu o càrrec polític en qualsevol administració pública, prestació de serveis a l'ajuntament al qual serveix, organismes públics municipals, empreses amb participació municipal, qualsevol activitat professional,

mercantil i laboral que comporti una relació contractual amb el municipi i l'exercici de càrrec directiu en associacions, partits polítics, sindicats de treballadors, associacions d'empresariat, fundacions i col·legis professionals, i també amb la militància en partits polítics.

En alguns casos puntuals, però, la militància política o la participació del síndic o síndica en altres activitats professionals no forma part de les causes d'incompatibilitat per accedir al càrrec. En algun altre cas puntual, en l'acta de la sessió de nomenament del síndic o síndica s'estableix amb claredat, dins dels mèrits de la persona candidata, la seva participació activa en la vida local des de les AMPES, en protecció civil (vigent) i en altres entitats i, a més, la seva "vinculació molt estreta amb [un determinat partit polític]" perquè va ser fundador de la secció local. En altres casos, s'ha pogut constatar la militància de l'ombudsman en alguna organització política. En altres casos, el càrrec ha mantingut una activitat remunerada vinculada a organismes públics d'àmbit local o bé activitat professional independent, però dins del terme municipal i amb relació amb les autoritats locals.

En relació amb aquests supòsits, cal remarcar que, tot i ser situacions excepcionals, no es poden acceptar en la mesura que poden afectar directament la necessària independència del defensor o defensora i, consegüentment, posar en qüestió la seva *auctoritas*.

Pel que fa a la realitat de les oficines dels síndics locals de Catalunya o entitats anàlogues, al seu torn, l'estudi posa de manifest alguns casos en què la concepció de la figura de l'ombudsman s'allunya, en alguns aspectes, dels paràmetres que garanteixen la imparcialitat i la independència del càrrec al qual s'ha fet referència fins ara. És el cas, per exemple, d'algunes institucions municipals la normativa de les quals concep l'ombudsman com a òrgan "de caràcter complementari de l'organització municipal", o bé com un "pont entre polítics, tècnics i vilatans per millorar la convivència". És a dir, es fa passar com a ombudsman el que seria més adequat considerar com una persona medidora o jutgessa de pau.

També hi ha més d'un cas en què, entre les funcions del síndic o defensor local, s'estableixen tasques de participació en els afers municipals, com ara en els consells consultius que hi ha o que hi pugui haver al municipi. Tenint en compte que els consells de participació constituïts per als diferents sectors de l'activitat municipal tenen per finalitat tractar temes d'interès municipal relacionats amb les polítiques públiques que busquen estimular i canalitzar la participació de la ciutadania i de les entitats, i fer possible la corresponsabilització de les persones en el govern municipal, resulta, si més no, estranya la vinculació de la sindicatura local a aquests espais.

En algun cas, la manca de límit entre el coneixement dels assumptes d'interès de la sindicatura i els que són competència dels càrrecs electes (en general) o de l'equip de govern (en particular) encara és més evident quan es preveu, per exemple, que l'ombudsman "serà informat de tots els precés i les preguntes presentats al Registre d'entrada de l'ajuntament, així com de la seva tramitació". En altres casos, s'estableix que el síndic o síndica forma part de tots els consells municipals i de les comissions per treballar plans municipals.

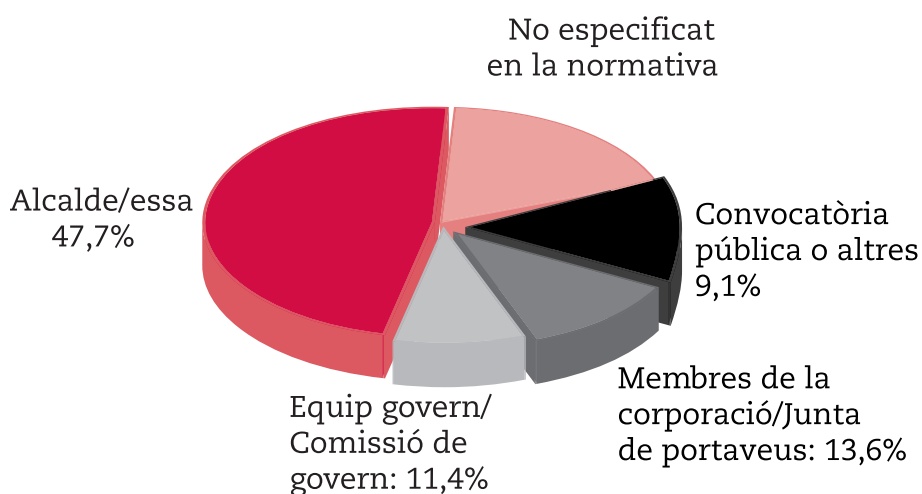
Aquestes diferents concepcions sobre la sindicatura local o les pràctiques referides

que la vinculen a treballs propis dels càrrecs electes o de participació ciutadana, tot allunyant-se de la funció de supervisió de l'Administració pròpia d'una institució de defensa de drets de les persones, posen la figura de l'ombudsman en el mateix pla que els instruments de participació ciutadana, com a part de l'Administració municipal o com a integrant d'òrgans amb funcions legislatives o executives dins del govern municipal. En conseqüència, posen en qüestió la imparcialitat del síndic o síndica, que, en exercici de les seves funcions, haurà de supervisar aspectes de l'Administració o del govern en els quals ha pogut intervenir prèviament.

D'altra banda, l'estudi dut a terme posa de manifest alguns elements en relació amb el suport de la cambra a què deu confiança el defensor o defensora, amb l'autonomia organitzativa, amb la rendició de comptes i amb l'autonomia pressupostària que disten força del referent que s'ha analitzat fins ara.

Quant a les condicions del suport de la cambra, en la majoria dels casos la persona candidata a ocupar el càrrec és proposada per l'alcalde o alcaldessa (48% dels casos) o per l'equip de govern, junta de govern o comissió de govern, segons la denominació de cada municipi (11,4% dels casos).

Gràfic 3. Qui proposa les persones candidates al càrrec al ple de la corporació



Font: Elaboració pròpia

Això suposa que en un 59,4% dels casos (sobre els 82% d'institucions en relació amb les quals s'ha pogut accedir a aquesta informació) la proposta de candidatura sorgeix de l'equip de govern. En algun cas, a més, la candidatura la proposa l'alcalde o alcaldessa, juntament amb el seu equip de govern (comissió o junta de govern), sense haver escoltat prèviament l'oposició ni les entitats. En un 25% d'aquests casos es constata un procés de consulta prèvia a la junta de portaveus o als grups municipals.

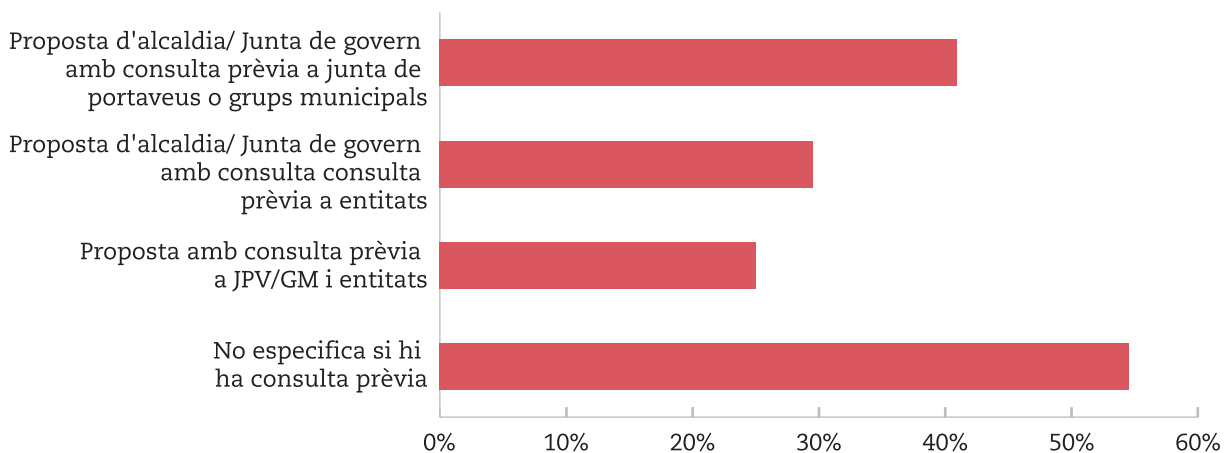
Crida l'atenció que només en el 14% dels casos les propostes de candidatures sorgeix del conjunt dels membres de la corporació o de la junta de portaveus.

La prevalença del fet que sigui l'equip de govern, la comissió de govern o directament la presidència de la corporació qui proposi les persones candidates a ocupar el càrrec és

una realitat que cal revertir urgentment. La participació de totes les forces polítiques en el procés de selecció o decisió sobre les candidatures a ocupar el càrrec d'ombudsman és tan important com el fet que l'elecció sigui per una majoria qualificada de la cambra a la qual deu confiança. Això tenint en compte que cal buscar que el consens sobre càrrec sigui com més ampli millor, la qual cosa en millorarà la legitimitat i independència.

Finalment, cal posar de manifest que en alguns ajuntaments, a banda d'escoltar els grups municipals (directament o mitjançant la junta de portaveus) com a pas previ a la proposta de candidatures, es pren en consideració el parer de les entitats veïnals del municipi. Els mecanismes que es fan servir a aquest efecte són tots diferents i molt pocs estan regulats.

Gràfic 4. Consulta prèvia sobre la persona candidata al càrrec a la junta de portaveus, als grups municipals o a les entitats

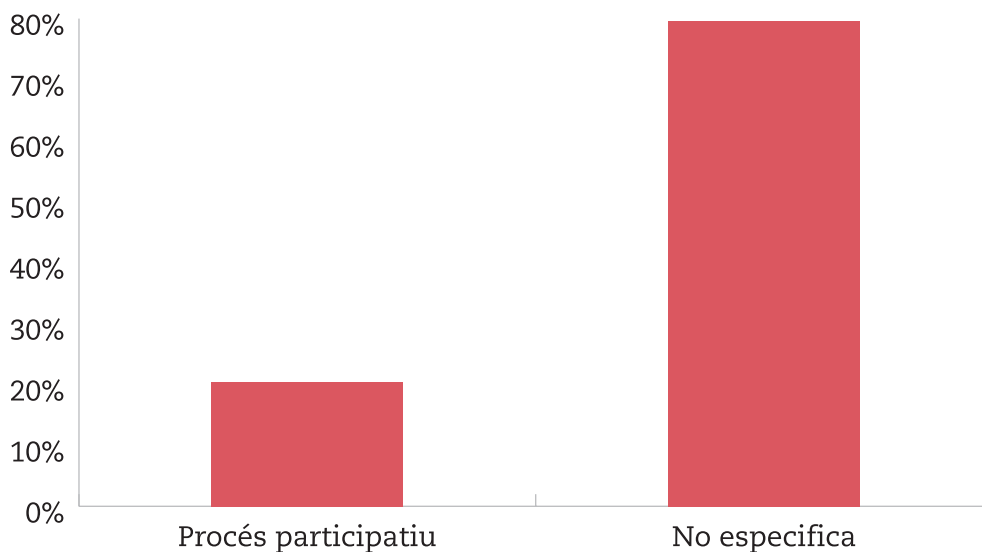


Font: Elaboració pròpia

La incorporació de processos participatius en el procediment per a l'elecció de la persona candidata a exercir el càrrec d'ombudsman és un element que val la pena destacar en relació amb el procés d'elecció del síndic o síndica local, tant pel que fa a la seva singularitat com al fet que és un fenomen recent que es comença a estendre.

En alguns casos, es tracta de processos de consulta o escolta a les entitats del municipi o als òrgans de participació de les entitats municipals descentralitzades, i en d'altres es preveuen processos de consulta o de recollida de suports de la ciutadania a les candidatures proposades.

Gràfic 5. Procés participatiu previ sobre les candidatures per al càrrec



Font: Elaboració pròpia

El tret comú en aquests procediments de consulta o cerca de suport ciutadà a les possibles candidatures és la seva manca de regulació. Així doncs, només en un dels casos hi ha establert un procediment reglat que estableix els passos que cal seguir en aquest procediment i les garanties necessàries de transparència del procediment participatiu. El procediment d'escolta o consulta a les entitats municipals tampoc no té una regulació concreta en les normes que regulen el procediment per a l'elecció del càrrec.

La manca de regulació constitueix un problema en si mateix, ja que suposa que els assenyalats com a processos participatius es puguin fer sense seguir criteris objectius i que la seva execució depengui de la voluntat de qui lidera el procés de selecció en cada moment. A més, el fet de proposar processos participatius en clau de "suports a la persona candidata" o "elecció d'una persona" pot provocar que la persona més votada (o amb

més suports) sigui una persona amb lligams o suports polítics específics, la qual cosa, tal com s'ha exposat reiteradament, és totalment contrària al que sustenta la figura de l'ombudsman.

Adicionalment, el Síndic de Greuges de Catalunya va tenir ocasió d'estudiar les característiques del procés participatiu dut a terme en un municipi de Catalunya i de constatar que la manca d'un reglament específic que regulés el procés de consulta ciutadana va generar tot tipus de dificultats, especialment per la manca de transparència i de garanties. A partir d'aquest estudi, el Síndic va concloure que, sempre que manqui una normativa específica en relació amb un procés participatiu, cal aplicar la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.

Es tracta, però, d'una normativa molt exigent, entre d'altres, quant als mecanismes de

transparència, i que està prevista per a altres tipus de supòsits diferents del suport a una candidatura a un servidor públic, la qual cosa en dificulta molt l'aplicació correcta, especialment a les localitats més petites.

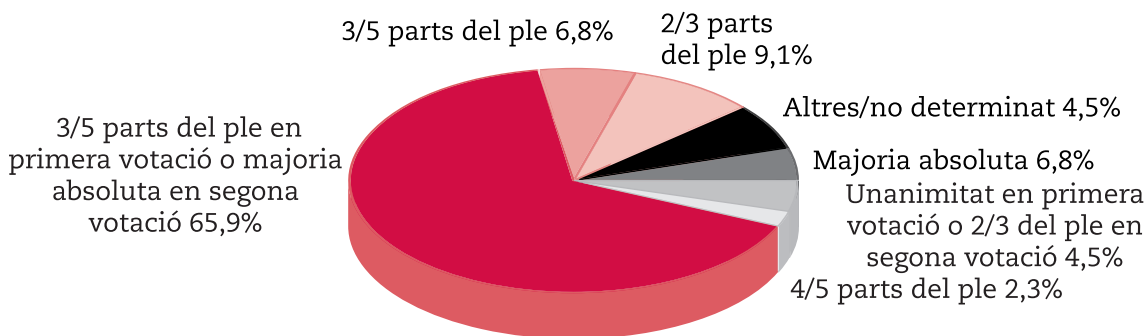
En aquest sentit, a criteri del Síndic, la implicació de les entitats veïnals i de la ciutadania en els processos de selecció de les persones candidates a ocupar el càrrec es pot produir en forma de suports i consensos al voltant de les candidatures, però no pas com a processos electorals de selecció de persones candidates.

Pel que fa a la majoria necessària per a l'elecció del síndic o síndica, en un 66% dels casos la fórmula establerta en la normativa

municipal coincideix amb la previsió de l'article 59.2 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, segons el qual el síndic o síndica municipal de greuges és escollit pel ple de l'ajuntament per una majoria de les tres cinquenes parts dels seus membres, en primera votació; si no s'assoleix aquesta majoria, en la segona votació és suficient la majoria absoluta.

En l'altre 34% dels casos, les fórmules d'elecció van des de la previsió de la majoria absoluta fins a l'exigència d'una majoria més reforçada que la demanada per la norma autonòmica, com és la de quatre cinquenes parts del plenari.

Gràfic 6. Majoria necessària per a l'elecció del càrrec per part del ple municipal



Font: Elaboració pròpia

En relació amb aquest punt, s'ha insistit anteriorment en la importància que el càrrec sigui elegit per l'òrgan que representi la sobirania popular, i amb una majoria qualificada de vots prou extensa que garanteixi que la persona candidata elegida també compta amb el suport dels partits polítics aliats als que componen el govern. Això aporta legitimitat i independència a la figura i a les seves decisions i en reforça l'auctoritas.

Pel que fa a la durada dels mandats en les regulacions municipals, s'ha constatat que en la majoria dels casos (un 88,6% dels casos), la durada del període de mandat del síndic o síndica local correspon al que estipula l'article 59.3 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de

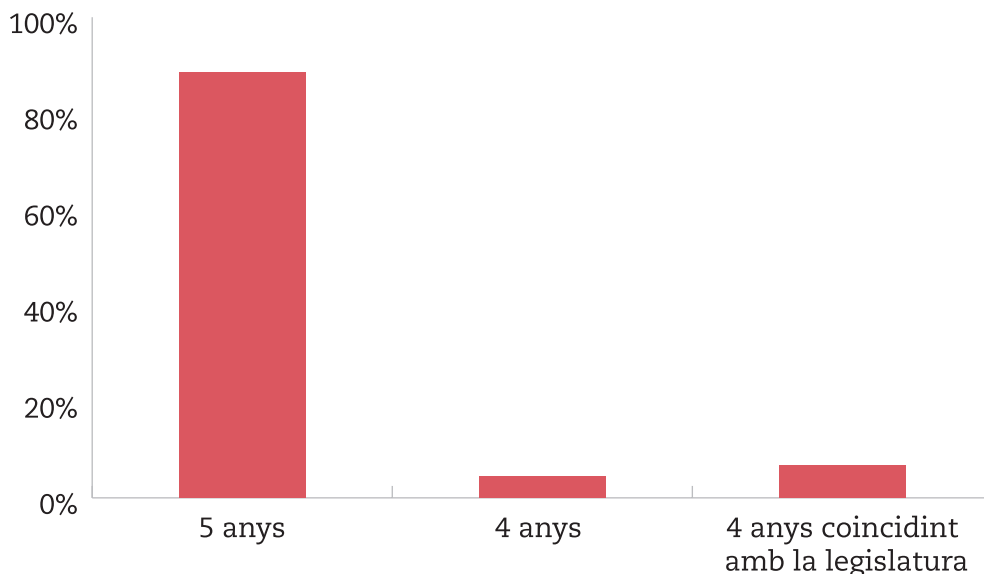
Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, és a dir, cinc anys. En l'11,4% restant es regula un període de quatre anys. En un 68,2% dels casos s'estableix la possibilitat de renovar el càrrec per a un període (igual a l'inicial) i sense possibilitat d'exercir el càrrec més de dos mandats en total. En el 20,5% dels casos en què no s'especifica la possibilitat de renovació, però, es preveu que el mandat es pot allargar fins al nomenament de la persona successora. En l'altre 11,3% dels casos, la regulació no ofereix informació específica sobre la possibilitat de renovació en el càrrec.

També cal assenyalar que en cap cas hi ha normes que garanteixin explícitament la no-coincidència del període d'elecció del

síndic o síndica amb període d'eleccions municipals. Al contrari, hi ha municipis en què la regulació estableix explícitament que el mandat del síndic o síndica serà de quatre anys que coincidiran amb el període de la legislatura. Fins i tot, hi ha el cas d'un municipi en què, en el marc del ple en el qual s'escull el càrrec, s'especifica

que la persona candidata proposada per l'equip de govern i que compta amb el suport de la majoria del ple, s'inclouïa dins del programa electoral de la candidatura finalment guanyadora, de manera que el seu nomenament no és altra cosa que el compliment d'un dels punts promesos durant la campanya electoral.

Gràfic 7. Període de mandat del síndic o síndica local



Font: Elaboració pròpia

En la majoria dels casos coincideix que les normes reguladores que recullen períodes de mandat de quatre anys són anteriors a l'entrada en vigor del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i no s'han modificat d'acord amb els seus manaments.

En relació amb aquests casos, cal una reforma immediata de les normes reguladores de les sindicatures perquè s'adeqüin a la normativa vigent, que, tal com s'ha explicat, marca períodes de cinc anys, justament amb la intenció d'evitar que coincideixi el mandat del síndic o síndica amb el mandat d'un determinat govern.

Pel que fa a l'autonomia organitzativa, que s'entén com la disposició de recursos humans i materials suficients per dur a terme la tasca i que puguin ser escollits, si s'escau, pel mateix síndic, una bona part dels reglaments o normes reglamentàries que regulen els síndics o defensors locals de

Catalunya recullen una clàusula segons la qual l'acord de nomenament del síndic o síndica (acords o resolucions de govern) determinarà el nivell de dedicació exigible a la seva tasca, els mitjans que li assignin i les compensacions econòmiques que li puguin correspondre.

En altres casos, en relació amb els mitjans materials i econòmics, s'estableix que seran aquells acordats pel ple o els que constin en les partides pressupostàries corresponents.

En tot cas, es tracta d'actes administratius dispositius de govern (i en poques excepcions de resolucions plenàries), que han de concretar, en el marc d'acords o de resolucions de nomenament, o en els comptes municipals, els mitjans de què disposarà la sindicatura.

En alguns casos, les administracions municipals preguntades sobre aquests aspectes van aportar al Síndic de Greuges

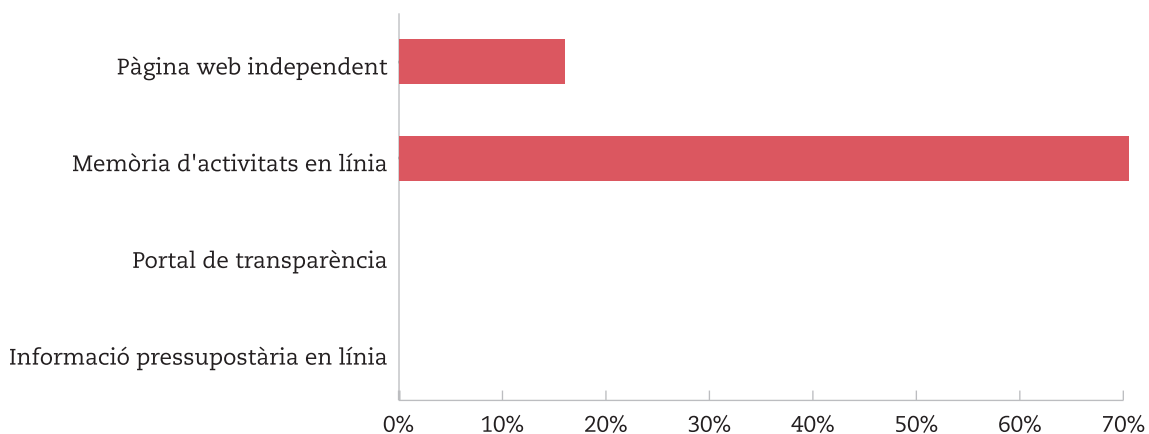
informació sobre els mitjans materials, humans i pressupostaris de què disposa l'oficina de l'ombudsman i sobre la possibilitat de decisió sobre aquest assumpte per part dels titulars. En d'altres, atesa la manca d'informació, es va intentar obtenir aquesta informació consultant les actes de les sessions plenàries en què es nomenen els titulars, els acords o les resolucions de nomenament.

En una bona part dels casos en què va ser possible localitzar aquests documents, es va constatar que, en termes generals, els acords de nomenament reproduïen la clàusula segons la qual cal dotar la sindicatura local dels mitjans humans i materials necessaris per a l'exercici del

seu encàrrec, sense especificar de quins recursos es tracta en el cas concret.

En aquest sentit, cal destacar que, tot i que en el 70,5% dels casos s'incorporen les memòries d'activitat d'anys anteriors en l'espai web de les sindicatures, en cap dels espais web de les quaranta-quatre sindicatures locals estudiades s'ofereix informació econòmica sobre l'oficina ni tampoc s'hi ha incorporat un portal de transparència propi. També crida l'atenció que del total de les defensories locals conegudes, només 7 (un 16%) disposi d'un espai web amb allotjament independent. El 77% amb presència a internet disposa d'una pàgina web allotjada al mateix web de l'ajuntament.

Gràfic 8. Sindicatures locals: transparència i informació en línia

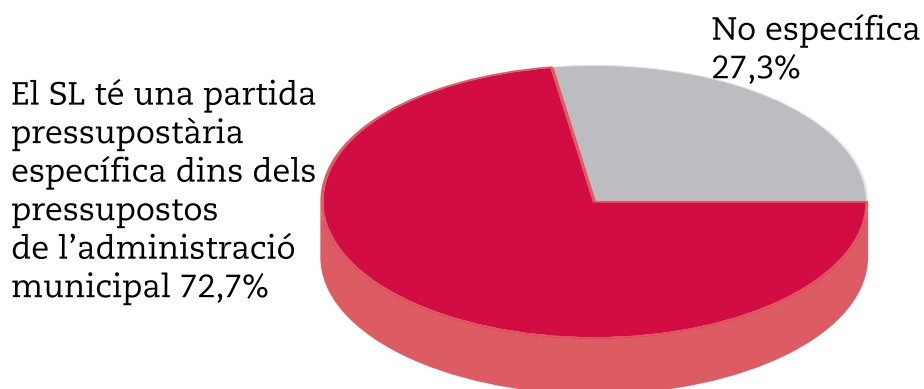


Font: Elaboració pròpia

Pel que fa als mitjans materials, en tots els casos el pressupost de funcionament de l'oficina de l'ombudsman local forma part del pressupost municipal. Cal destacar, però,

que de la informació rebuda se'n desprèn que en la majoria dels casos les oficines tenen una partida pressupostària específica reservada dins del pressupost municipal.

Gràfic 9. L'oficina té una partida pressupostària específica dins dels pressupostos de l'Administració municipal



Font: Elaboració pròpia

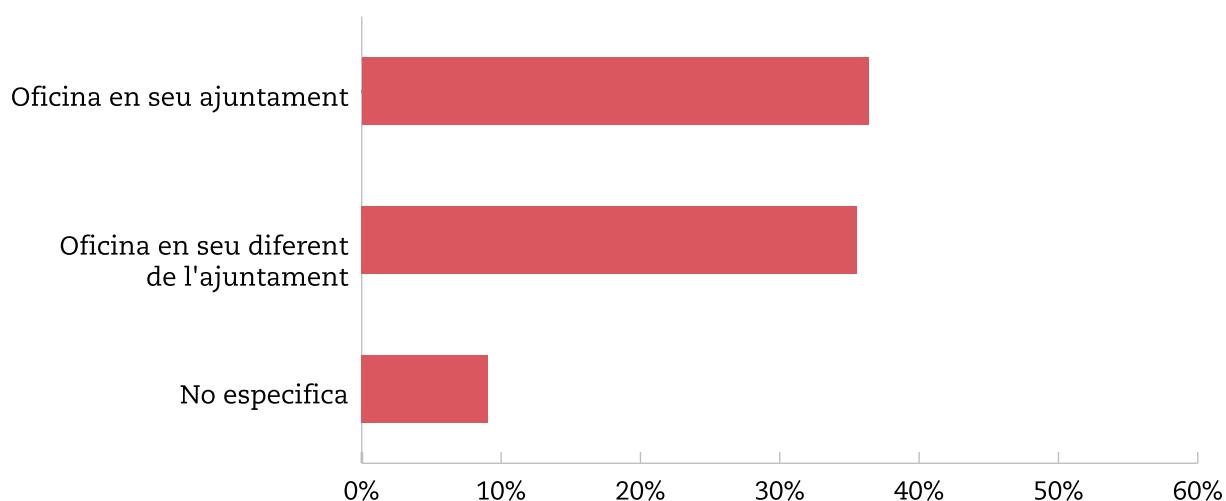
Ara bé, també s'ha de deixar constància que en els pocs casos en què les administracions municipals han facilitat dades sobre la quantia d'aquestes partides pressupostàries, s'ha pogut detectar que sovint no s'especifiquen les despeses de manera desagregada ni es preveu, per exemple, la despesa de manteniment de les dependències de l'oficina o del material de treball, que s'entén inclòs dins de les despeses de l'ajuntament.

També val a dir que en alguns pocs casos la normativa reguladora de la sindicatura local

preveu que ha de ser el mateix síndic o síndica que faci la seva previsió de despesa, que s'haurà d'aprovar posteriorment segons la normativa vigent.

Pel que fa als recursos materials en concret, només s'ha pogut obtenir informació comparable en relació amb l'espai físic que ocupa l'oficina i la seva ubicació a la mateixa seu de l'ajuntament o en un espai independent. L'estudi posa de manifest que en un percentatge important dels casos (gairebé un 36% dels casos) les sindicatures estan ubicades a la mateixa casa consistorial.

Gràfic 10. Ubicació de les oficines dels síndics locals



Font: Elaboració pròpia

Es tracta d'una realitat que cal revertir per garantir que les sindicatures desenvolupin la seva tasca en un espai diferent de l'ocupat per l'ajuntament o per serveis municipals.

Quant a la disposició de personal de suport, les dades aportades posen de manifest que només en un dels casos es garanteix al síndic o síndica la possibilitat de decidir sobre les persones que col·laboraran en la seva tasca i que aquestes persones siguin personal aliè a l'Administració municipal. En concret, el síndic o síndica té l'opció de triar l'adjunt o adjunta, que serà contractat per l'Administració municipal com a càrrec eventual. En un altre cas, el síndic o síndica té la possibilitat de proposar a la junta de portaveus el nom de l'adjunt o adjunta, que nomenarà la presidència de la corporació i ratificarà el ple.

En un nombre elevat de casos, quan s'estipula l'existència de personal de suport per a la sindicatura o defensoria municipal, es tracta de personal administratiu, auxiliar o tècnic funcionari o laboral de l'ajuntament. En alguns casos, la normativa reguladora estableix a quina àrea de l'Administració municipal ha de pertànyer el personal que treballa per a l'oficina de l'ombudsman i, fins i tot, en algun cas es preveu que el mateix assessor jurídic de l'Administració municipal pot donar suport a la sindicatura, si escau.

En aquest sentit, es va identificar un supòsit en què s'assenyala que "la pràctica totalitat

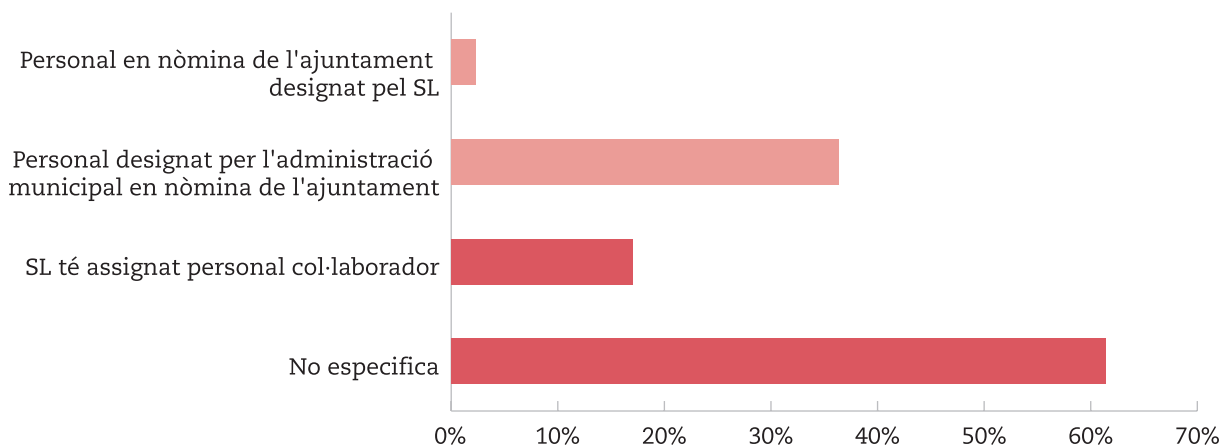
dels departaments de l'ajuntament col·laboren amb aquesta figura [SL] mitjançant la proporció d'informació i dades, ajuda en les consultes, atenció a les trucades i correus electrònics [...], és a dir, que tot i que només hi ha una persona encarregada [SL], aquesta rep tota l'ajuda possible per poder atendre correctament i de manera efectiva la seva feina".

En aquests supòsits, les tasques de suport a l'oficina del síndic o síndica normalment es desenvolupen dins de la jornada laboral habitual del personal de suport sense rebre cap remuneració específica per a aquesta tasca. La dedicació pot ser exclusiva o compartida amb altres tasques de l'Administració municipal, segons el cas.

En la resta de casos, el personal assignat a la sindicatura, quan n'hi ha, és personal al servei de l'ajuntament (normalment funcionaris de carrera) que desenvolupa la seva feina a temps parcial o amb dedicació exclusiva per a l'oficina del síndic. En altres casos s'informa que, tot i que no s'hi assigna personal, pot rebre suport administratiu d'altres dependències municipals.

En relació amb aquest tema, cal assenyalar que alguns dels ajuntaments que han col·laborat amb les seves respostes han posat de manifest que les decisions respecte a la modificació de les disponibilitats pressupostàries i de personal que dona suport a l'oficina del síndic es negocien i es gestionen amb els responsables polítics de l'ajuntament.

Gràfic 11. El síndic o síndica té assignat personal col·laborador



Font: Elaboració pròpia

Pel que fa a la retribució del càrrec, en alguns casos se n'estableix la gratuïtat, sens perjudici de les indemnitzacions que pugui causar per l'exercici del càrrec, i s'equipara l'assistència del síndic al seu lloc de treball en un horari fixat a les assistències dels regidors a les reunions dels òrgans col·legiats que els donen dret a indemnització, o s'estableix una quantia específica d'indemnitzacions al mes. Les normes reglamentàries dels ombudsmen als municipis que fan servir aquesta fórmula en alguns casos equiparen la quantia de les indemnitzacions a les dels regidors a l'oposició, per als casos de dedicació parcial dels titulars, o a la dels regidors de l'equip de govern, si la seva dedicació és exclusiva.

En altres casos s'estableix la gratuïtat del càrrec amb dret a percebre dietes segons les despeses.

Finalment, hi ha alguns casos en què s'estableix que el càrrec ha de ser remunerat i, en gairebé tots aquests casos, es fixa una retribució equivalent a la dels regidors d'acord amb la seva dedicació.

No es disposa de prou informació sobre les assignacions que es decideixen finalment en aquests casos, entre d'altres, perquè en la normativa reguladora de la sindicatura es remet, a aquest efecte, a l'acord de nomenament del càrrec o a la partida pressupostària aprovada per a la seva oficina. En estudiar aquests documents (en els casos en què s'han pogut localitzar a internet), s'observa que l'acord o l'acta de nomenament no fixa la quantia de la remuneració, les dietes o les indemnitzacions del síndic o síndica. El que sí que cal recordar és la importància que el càrrec d'ombudsman sigui remunerat en funció de la dedicació i en termes comparatius amb altres alts funcionaris de l'Administració, com a element essencial per garantir-ne la independència.

En alguns municipis s'informa que el càrrec és remunerat sense dir quanti, paral·lelament, s'informa d'una dotació econòmica anual de l'oficina baixa (entre 2.000 i 6.000 €/any), en la qual difícilment es podria encabir la despesa de funcionament i la despesa de remuneració del càrrec i, si s'escau, del personal de suport que hi col·labora. Així doncs, en aquests casos, s'entén que les

despeses de personal no s'inclouen en el que es reporta com a pressupost de la sindicatura.

Sembla evident que, mentre no hi hagi claredat sobre els pressupostos de les oficines de síndics o defensors locals, incloses les despeses de personal que inequívocament n'han de formar part, l'única valoració possible és la manca de transparència en relació amb aquestes despeses en la majoria dels municipis en què s'ha establert aquesta institució.

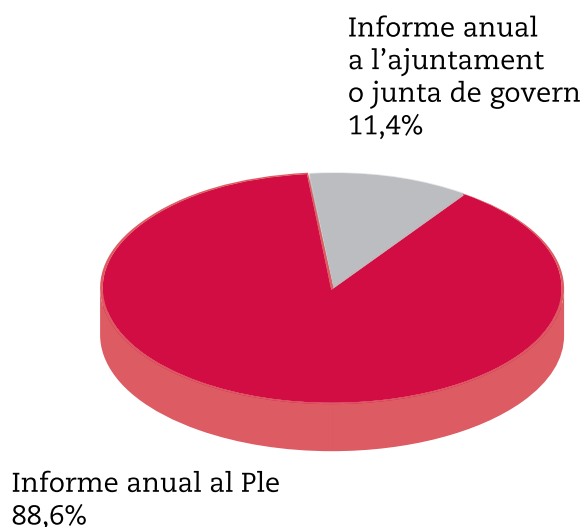
Adicionalment, cal remarcar que, tenint en compte que el personal assignat a l'oficina, inclòs el síndic o síndica, ha de complir un encàrrec, un horari d'atenció al públic i una dedicació determinada, la seva vinculació amb l'Administració i la forma de remuneració s'ha d'ajustar a la normativa laboral (o de l'Estatut bàsic de l'empleat públic -EBEP- per al cas del personal de l'Administració), és a dir, ha de ser una relació laboral amb afiliació a la seguretat social i no pas el cobrament d'indemnitzacions.

Pel que fa a la relació de l'ombudsman amb la cambra a què deu confiança, en la majoria dels casos, tal com succeeix en els diferents ordenaments d'àmbit internacional, nacional i autonòmic, la regulació preveu que la rendició de comptes, que es tradueix en la presentació d'un informe anual de l'activitat de l'oficina i els assumptes tractats, es fa davant del plenari. En un 88,6% de la normativa reguladora l'informe anual es presenta davant el plenari i el síndic o síndica també l'ha d'exposar davant aquest òrgan.

En alguns casos, però, la normativa local preveu la presentació de la memòria o informe anual a l'ajuntament o a la comissió o junta de govern, tot i que també es preveu una posterior exposició oral de la memòria davant el plenari.

Així mateix, més enllà de la regulació, i tot i que en tots els casos es preveu un procés de rendició de comptes, en el decurs d'elaboració d'aquest informe el Síndic de Greuges ha tingut coneixement que, en algun cas, tot i la previsió normativa vigent, la sindicatura local ha estat més de quatre anys sense presentar les seves memòries ni l'informe anual al ple.

Gràfic 12. Presentació de l'informe o memòria anual al ple o govern municipal



Font: Elaboració pròpia

Altres assumptes que cal destacar en relació amb l'autonomia i la independència de les sindicatures locals

Queixes en relació amb el personal de l'ajuntament

A banda dels elements descrits fins ara, en l'estudi dels casos concrets de les quaranta-quatre oficines de síndic locals estudiades s'han detectat algunes regulacions que no només s'allunyen dels elements bàsics exposats com a necessaris per garantir la independència i l'autonomia de la institució d'ombudsman, sinó que, a més, posen de manifest la ingerència de l'Administració local en assumptes que haurien d'estar dins de les competències de les sindicatures locals.

Algunes de les normes reguladores, per exemple, estableixen que les sindicatures locals no poden intervenir quan les queixes siguin formulades per persones amb dependència funcional o laboral de l'Administració municipal, en qüestions relatives a l'àmbit de les relacions laborals o de servei o, des d'una altra òptica, que les persones amb dependència funcional o laboral de l'Administració municipal no poden presentar queixes en qüestions relatives a l'àmbit de les relacions laborals o de servei.

D'altres estipulen un procediment especial d'actuació quan la queixa rebuda afecti o sigui sobre la conducta de persones que estiguin al servei de l'ajuntament o dels organismes que en depenen. En aquests casos, es preveu que si el greuge afecta la conducta de persones que estan al servei de l'ajuntament o dels organismes que en depenen, l'ombudsman ho ha de comunicar tant al superior jeràrquic de la persona afectada com al cap de personal. Al mateix temps, ha de requerir la persona afectada perquè respongui per escrit sobre els fets o les circumstàncies que són objecte del greuge o de l'expedient, i perquè aporti els documents, els testimonis i les proves complementàries que consideri més adequades, i també la pot requerir perquè comparegui a informar. Abans de formular la recomanació pertinent, el síndic o síndica necessàriament ha d'escoltar prèviament els corresponents caps de servei i regidors delegats.

Finalment, en alguns reglaments també es repeteix una clàusula segons la qual un superior jeràrquic o l'autoritat municipal pot prohibir al personal vinculat al seu servei respondre els requeriments de la sindicatura i estableix que, en aquest cas, el càrrec superior que fa la prohibició ha de manifestar-ho a la persona afectada i a l'ombudsman mitjançant escrit motivat. El síndic o síndica, al seu torn, haurà de derivar, a partir d'aquell moment, totes les

actuacions investigadores necessàries a la persona superior jeràrquicament o a l'autoritat esmentada.

En concret, la fórmula que es fan servir en algunes regulacions és la següent:

“Si la queixa a investigar en l'expedient iniciat d'ofici afecta la conducta de persones al servei de l'Administració municipal, el síndic/a o defensor/a ho ha de comunicar al superior jeràrquic de la persona afectada i, si s'escau, al cap de recursos humans/personal.

Al mateix temps, requerirà l'afectat perquè, en el termini que li fixi, que mai no pot ser inferior a deu dies, respongui per escrit sobre els fets o les circumstàncies que són objecte de la queixa o de l'expedient, i perquè aporti els documents, els testimonis i les proves complementàries que consideri més adequats.

El superior jeràrquic o l'autoritat municipal que prohibeixin al personal afectat al seu servei respondre a les requisitòries del síndic/a o defensor/a, ha de manifestar-ho al propi afectat i al síndic/a o defensor/a, mitjançant escrit motivat.

El síndic/a o defensor/a dirimirà, a partir d'aquell moment, totes les actuacions investigadores necessàries, al superior jeràrquic o autoritat esmentat.” (sic).

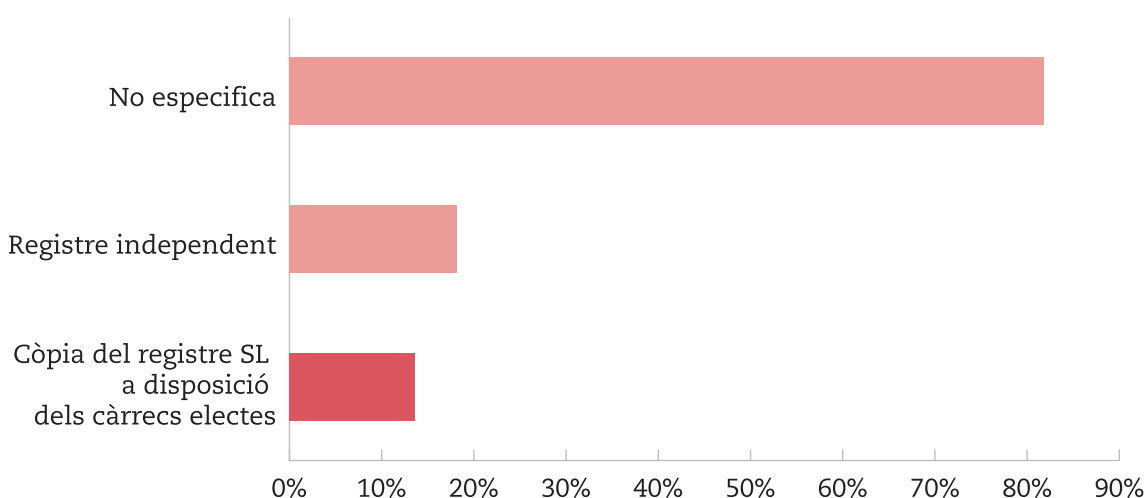
El procediment d'instrucció i de resolució dels assumptes que es posen a consideració de l'ombudsman ha de ser el mateix per a tots els casos, només matisat per la complexitat de la mateixa instrucció. Aquesta és una garantia de tracte igual per a la salvaguarda de tots els drets de les persones independentment de l'estament concret de l'Administració que es consideri afectat per la queixa. Altrament, com s'evidencia en relació amb algunes regulacions municipals, es permet un tracte privilegiat per a un sector de l'Administració, sense que hi hagi cap element objectiu que ho faci necessari.

El funcionament del registre de queixes

Finalment, també crida l'atenció la manca de regulació en relació amb el funcionament del registre de les queixes rebudes en la majoria de les normatives municipals consultades; en un 81% dels casos no s'hi especifica res.

Només el 18% dels casos la normativa municipal recull la necessitat que la institució d'ombudsman disposi d'un registre de totes les queixes que rep. En relació amb el seu funcionament, en alguns casos es vincula al registre d'alguna altra oficina municipal, com ara l'Oficina d'Atenció Ciutadana. També hi ha casos en què la normativa reguladora explicita la necessària independència d'aquest registre d'actuacions respecte del registre d'entrades i de sortides de l'ajuntament.

Gràfic 13. Registre de queixes de la sindicatura local



Ara bé, gairebé un 14% dels ajuntaments que recullen, dins la normativa reguladora de la figura de l'ombudsman, que la sindicatura tindrà un registre especial de les queixes rebudes, també s'estableix que hi haurà "una còpia [del registre de queixes de l'ombudsman] a la Secretaria de la corporació, on podrà ser consultat pels regidors" o que l'ombudsman "ha de gestionar un registre propi de les queixes rebudes a la seva oficina, lliurant còpia a la Secretaria de la corporació" i que "els regidors podran consultar aquest registre". Aquesta fórmula en alguns casos afegeix que "excepcionalment" l'ombudsman "podrà declarar en forma raonada i únicament quan així ho demani la persona que subscrigui la queixa, la confidencialitat de les dades de caràcter personal de qui la formuli, sense afectar ni el contingut de la queixa ni l'expedient que es tramiti". És a dir, es formula la confidencialitat com a excepció a la regla i no a l'inrevés com hauria de ser.

El registre de les queixes i consultes rebudes per la sindicatura ha de ser propi (gestionat per l'oficina), independent i confidencial, i aquesta confidencialitat vincula tot el personal que treballa per a l'oficina. No només no sembla justificat que l'activitat de la sindicatura es posi en coneixement (i a disposició) dels càrrecs electes, sinó que aquesta previsió pot resultar contrària a la funció pròpia de la sindicatura, en la mesura que pot posar en qüestió la independència de la institució i, per tant, la independència de la funció de supervisió de l'Administració. El fet que el registre de queixes rebudes per la sindicatura/defensoria a disposició dels regidors que les vulguin consultar, a més, posa de manifest una clara manca de separació entre la tasca de la institució d'ombudsman i els estaments polítics municipals, amb totes les conseqüències que això pot comportar.

V. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

Conclusions

S'ha insistit que la figura de l'ombudsman es configura entorn dels elements d'independència i d'auktoritas respecte de l'Administració, i també sobre la capacitat per fer arribar la seva veu a l'Administració, i essencialment a la cambra a què deu confiança i a la ciutadania.

Aquests elements tenen una concreció diferent en cada institució i en cada municipi, i es vinculen amb alguns aspectes més formals relacionats amb l'organització i el funcionament de la institució.

En aquesta línia, i concretament pel que fa a les sindicatures locals, és desitjable que aquests requisits, recollits de manera esquemàtica en la Llei municipal i de règim local de Catalunya, tinguin un desplegament adequat en la normativa municipal que regula la figura del síndic local.

En diverses actuacions, la institució de Síndic de Greuges de Catalunya ha posat en valor la necessària independència de la figura de l'ombudsman, i ha assenyalat que aquesta independència prové del seu estatut jurídic i de la seva autonomia organitzativa i pressupostària.

Pel que fa a l'estatut jurídic, a criteri del Síndic, cal exigir que qui assumeixi l'encàrrec d'ombudsman tingui unes qualitats professionals prèvies i compleixi un règim d'incompatibilitats que garanteixi la seva no-vinculació amb entitats, moviments, empreses o partits que puguin entrar en conflicte d'interessos amb la funció del càrrec, que l'elecció correspongui a l'òrgan de representació del col·lectiu al qual deu confiança i que la decisió sobre la seva elecció sigui presa per una majoria qualificada per garantir que no es tracta d'una imposició només d'aquells que li donen suport.

Des del punt de vista de garantir la independència de l'oficina d'ombudsman, també és important que disposi de prou recursos humans i pressupostaris i de plena autonomia organitzativa. La

institució d'ombudsman ha de disposar d'un equip humà suficient, que la persona titular pugui escollir lliurement, i també s'ha de garantir la suficiència de recursos per cobrir una retribució adequada del càrrec que li permeti dedicar-s'hi. Igualment, ha de disposar dels mitjans materials que li permetin fer una gestió autònoma i independent dels assumptes que investiga la seva oficina.

És en el marc d'aquests principis que, a criteri de la institució del Síndic de Greuges de Catalunya, s'ha de garantir la independència de l'actuació de la institució d'ombudsman, també en l'àmbit local.

Ara bé, tal com s'exposa en les pàgines anteriors, en alguns aspectes, la realitat de les sindicatures o defensories locals del nostre país s'allunya d'aquests principis.

Una anàlisi global de la informació sobre el funcionament de les sindicatures o defensories locals porta el Síndic de Greuges de Catalunya a posar en qüestió que moltes de les administracions municipals analitzades disposin de les condicions necessàries i de la possibilitat pressupostària per assumir els costos derivats d'una institució d'ombudsman que compleixi els requisits que s'acaben de plantejar i que són els que, a criteri del Síndic de Greuges de Catalunya, permeten garantir la independència i la imparcialitat real de la sindicatura i la seva no-vinculació amb els estaments polítics de l'Administració municipal.

En aquesta mateixa línia, cal recordar les recomanacions formulades en la Resolució 1959 (2013) del Parlament Europeu i del Consell en relació amb la institució de l'Ombudsman. En aquesta resolució, es posa en valor l'existència d'una pluralitat de models d'ombudsman en els diferents països i, alhora, es crida l'atenció dels estats membres que tenen institucions d'ombudsman sobre la importància d'assegurar-ne la independència i la imparcialitat, la qual cosa s'ha de garantir conforme a la normativa vigent. També es recomana proporcionar a les institucions d'ombudsman recursos financers i humans suficients per garantir que poden dur a terme l'encàrrec de salvaguarda dels drets fonamentals i de la bona administració.

Pel que fa a l'assumpte objecte d'estudi, la resolució assenyala que és important anar amb cautela amb la ràpida proliferació d'institucions d'ombudsman quan no siguin absolutament necessàries per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals. La Resolució estableix que l'existència de moltes i diferents institucions d'ombudsman pot confondre la població i dificultar la relació fluida i fàcil de la ciutadania amb la institució (punt 4.3). Així mateix, l'Assemblea insta els estats membres que han establert diverses institucions d'ombudsman (locals, regionals o sectorials) a adoptar mesures de coordinació.

A partir d'aquestes recomanacions, i de les reflexions derivades d'aquest estudi, el Síndic de Greuges de Catalunya considera que és urgent fer una revisió de les sindicatures municipals existents per establir si, d'acord amb el marc normatiu i la pràctica habitual de cada municipi, es compleixen els requisits establerts com a necessaris per garantir la independència i la imparcialitat de la figura. En els casos en què la valoració no sigui prou positiva, caldrà abordar sense demora un procés de reforma de la institució de la sindicatura local cap a la figura del mediador municipal o el jutge de pau, mentre es millora la col·laboració amb el Síndic de Greuges de Catalunya en relació amb la supervisió de l'Administració local.

Recomanacions

Requisits d'elecció i mandat del càrrec de síndic o síndica local

- La persona que exerceixi el càrrec d'ombudsman ha de gaudir de prestigi social, a més de complir una sèrie de condicions personals, com ara la no-militància política i la no-participació en altres activitats professionals, per poder garantir la seva independència i, consegüentment, la seva auctoritas.
- Cal garantir normativament la participació de totes les forces polítiques en el procés de selecció o decisió sobre les candidatures a ocupar el càrrec d'ombudsman, en la mesura que s'ha de buscar el màxim consens possible sobre la persona que n'ocupi el càrrec per garantir-ne la legitimitat i independència.

- És necessari adoptar mesures de reforma normativa per garantir que l'elecció del síndic o síndica sempre sigui per una majoria qualificada de la cambra a la qual deu confiança. Així doncs, cal una reforma de la normativa autonòmica per garantir que la majoria sempre sigui qualificada i que aquest requisit sigui adoptat per la normativa local.

- Mentre no es modifiqui la normativa autonòmica en relació amb aquesta qüestió, cal adaptar les normatives locals a la previsió de l'article 59 del Text refós per garantir, com a mínim, les majories establertes pel legislador autonòmic per a l'elecció del càrrec.

- També és bàsic evitar la coincidència del període d'eleccions municipals amb els processos d'elecció del càrrec, i també la coincidència dels mandats, per a la qual cosa caldria fer una reforma normativa, preferiblement del Text refós de la Llei municipal de règim local de Catalunya.

- També cal una reforma imminent de les normes reguladores de les sindicatures locals perquè s'adeqüin a la normativa vigent que marca mandats de cinc anys amb la intenció d'evitar la coincidència del mandat del síndic o síndica amb el mandat d'un determinat govern.

- En el procés de selecció de la persona titular de la institució, cal evitar processos electorals amb votació directa, en la mesura que fomenten intervencions partidistes opaques i poden redundar en falta d'independència de la persona elegida. D'altra banda, és convenient fomentar la implicació de les entitats veïnals i de la ciutadania en els processos de selecció de les persones candidates a ocupar el càrrec en forma de suports i consensos al voltant de les candidatures. En qualsevol cas, la manca de regulació dels processos de consulta prèvia o suport a les candidatures en molts municipis que volen fer ús d'aquests instruments participatius constitueix un problema en si mateix.

Funcions de la sindicatura local

- Cal adoptar mesures que evitin que la figura de l'ombudsman es posi en el mateix pla que els instruments de participació ciutadana, com a part de l'Administració municipal o com a integrant d'òrgans amb

funcions legislatives o executives dins del govern municipal.

- Reconèixer la sindicatura local com a òrgan “de caràcter complementari de l’organització municipal” o bé com un “pont entre polítics, tècnics i vilatans per millorar la convivència”, o atribuir-li funcions de participació en els afers municipals (per exemple, la seva participació en els consells consultius) vincula la institució d’ombudsman a treballs propis dels càrrecs electes o de participació ciutadana i l’allunya de la funció de supervisió de l’Administració pròpia d’una institució de defensa dels drets de les persones, a banda de posar en qüestió la seva imparcialitat.

- No es pot restringir la competència de la sindicatura quan la queixa la formula una persona amb dependència funcional o laboral de l’Administració municipal ni establir un tractament o procediment especial per a tramitació de queixes contra personal de l’ajuntament.

- Totes les administracions i els subjectes objecte de supervisió per part de la sindicatura local tenen el deure legal de col·laborar-hi sempre que l’oficina els demani informació. No és acceptable que hi hagi casos en què els càrrecs de l’Administració municipal prohibeixin a membres del seu equip atendre els requeriments de la institució d’ombudsman local.

- La sindicatura o defensoria local no ha de formar part de cap altre organisme i òrgan col·legiat de l’Administració municipal, ni amb funcions de participació ni amb funció consultiva. Això és contrari a l’essència de l’encàrrec de supervisió de l’actuació de l’Administració, per la qual cosa no pot participar d’aquesta actuació de cap manera.

- És necessari que cada oficina d’ombudsman local tingui un registre propi, independent i privat de les queixes rebudes. Aquest registre no és públic i no hi poden tenir accés els membres del consistori, per la qual cosa qui el gestioni cal que en guardi la confidencialitat i que no sigui personal que dugui a terme altres tasques per a l’Administració.

- La sindicatura local ha de tenir la possibilitat de garantir la confidencialitat de les seves actuacions en relació amb l’Administració i de demanar-li que si el nom de la persona que presenta queixa (o de la persona afectada) és necessari per poder tramitar l’assumpte, l’Administració en garanteixi la confidencialitat en relació amb el servei sobre el qual recau la queixa.

Independència organitzativa i funcional

- Des del punt de vista material, cal garantir que les dependències de la sindicatura local estiguin ubicades en un lloc diferent de l’edifici consistorial. Preferiblement en un local en què no es prestin serveis municipals per evitar-ne la identificació amb l’Administració municipal i garantir-ne la independència.

- Cal que la sindicatura local tingui assignat un pressupost que pugui gestionar de manera autònoma per atendre les seves despeses de funcionament, sens perjudici d’haver de complir els requisits de rendició de comptes que li demani la intervenció.

- El pressupost de l’oficina ha de constar en un apartat específic dins dels pressupostos municipals. Com a part del pressupost de l’oficina, també s’hi ha de comptar la remuneració del titular i del seu personal de suport.

- També és recomanable que sigui la mateixa sindicatura local la que presenti una proposta de previsió de despesa que sigui posteriorment aprovada segons la normativa vigent.

- Per garantir la independència del síndic o síndica local, cal que la tasca que acompleix sigui remunerada en funció del temps que hi dedica i que també es remuneri el personal que li dona suport. És raonable la pràctica d’alguns ajuntaments, en el sentit que la remuneració sigui equiparable a la dels regidors de govern, prorratejada en funció de la dedicació del càrrec. La remuneració del càrrec és un element essencial per garantir-ne la independència.

- El registre de les queixes i consultes rebudes ha de ser propi (gestionat per la sindicatura), independent i confidencial, i

aquesta confidencialitat vincula tot el personal que hi treballa. Aquest registre no s'ha de posar en coneixement ni a disposició dels càrrecs electes.

Transparència

- Cal que en els pressupostos municipals es consignin un apartat per a la despesa programada per a la sindicatura local. Aquesta partida pressupostària ha d'incloure tant les despeses de funcionament (material, instal·lacions, mitjans de treball, etc.) com la reserva pressupostària destinada al pagament de la remuneració acordada per al càrrec i el personal de suport.
- No és correcte aplicar la figura de les indemnitzacions com a forma de remuneració de la persona titular del càrrec. Cal tenir present la diferència entre remuneració, indemnització i dietes. El pagament per la feina duta a terme s'ha de considerar com una remuneració per un treball que es fa i, per tant, també ha de comportar entrar en nòmina amb les contribucions a la seguretat social que corresponguin.
- Cal millorar la transparència en relació amb les despeses derivades del funcionament de les sindicatures locals. La informació sobre la partida pressupostària destinada a aquesta institució, desagregada per despeses de funcionament, personal (inclosos els salaris del càrrec i del personal de suport), dietes i d'altres, ha de ser

accessible mitjançant el portal de transparència i s'ha de poder consultar fàcilment consignat sota el nom o l'apartat de pressupost de la sindicatura local o similar.

Personal de suport del síndic o síndica

- És desitjable que el personal de suport del síndic o síndica sigui independent i no presti els serveis a l'Administració municipal ni que en depengui. A aquest efecte, és recomanable que es faci un procés de selecció amb criteris objectivables i que permeti a la persona titular de l'oficina triar el seu personal col·laborador.
- En cas que no sigui possible l'opció anterior, i s'accepti que el personal de suport sigui personal funcionari/interí o laboral de l'Administració municipal, aquest personal ha d'estar delegat/destinat a la sindicatura i s'ha d'establir un procediment intern de selecció que permeti al síndic o síndica triar entre els diversos aspirants a ocupar el càrrec que compleixin els requisits que marqui la convocatòria.

Relació de l'ombudsman amb la cambra a la qual deu confiança

- La rendició de comptes de la sindicatura local, que es tradueix en la presentació d'un informe anual de l'activitat de l'oficina i els assumptes tractats, s'ha de fer davant el plenari al qual deu confiança. No correspon retre comptes al govern 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

