

EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

Laura Díez Bueso

Professora de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

La incorporació de l'*Ombudsman* a l'ordenament jurídic català es produeix per mitjà de la previsió de l'article 35 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i del desenvolupament posterior d'aquest per la Llei 14/1984, de 20 de març, reguladora de la institució del Síndic de Greuges. Aquestes disposicions han estat comentades amb amplitud,¹ per la qual cosa aquest estudi analitza principalment el contingut dels informes que el Síndic ha presentat al Parlament fins al 1992, amb la intenció de reinterpretar aquestes normes i conèixer com s'ha portat a terme a la pràctica l'adaptació de l'*Ombudsman* a la Comunitat Autònoma catalana. Amb caràcter previ a aquesta anàlisi, s'exposen sumàriament les línies d'evolució de la figura, amb l'objectiu de contextualitzar-ne la inserció en aquest ordenament.

I. Línies d'evolució en la institució de l'*Ombudsman*

L'aparició de l'*Ombudsman* a la Constitució sueca de 1809 i l'expansió posterior cap als països de la *common law* i del continent europeu han estat matèries àmpliament estudiades.² Per aquest motiu no faré referència als canvis experimentats per la institució a la pròpia Suècia i durant tot aquest cúmul d'adaptacions, sinó que em limitaré a comentar algunes de les transformacions més destacables que hi ha hagut durant la dilatada existència d'aquesta figura.

Part d'aquestes modificacions es produeixen d'una manera paral·lela al canvi de funció de l'Estat i de les seves institucions, i això s'aprecia clarament si repassem les característiques de la institució dins el marc del seu país d'origen al llarg del temps.

En la posició de l'*Ombudsman* respecte del Parlament i en les relacions entre ambdues instàncies s'han apreciat clarament aquestes transformacions. La poca assiduitat amb què es reunia el legislatiu en el segle XIX i la lentitud pròpia d'un poder recentment assumit per la Dieta, deixava transcórrer llargs períodes *inter tempore* durant els

1. A. Embid fa un estudi general sobre aquestes institucions autonòmiques a *El control de la Administración Pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, segona edició, 1991.

2. Dins la bibliografia clàssica sobre aquest tema destaquen D. C. Rowat, *The Ombudsman, Citizen's Defender*. George Allen & Unwin, Ltd., Londres, segona edició, 1968; G. Napione, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*. Giuffrè Editore, Milà, 1969; A. Legrand, *L'Ombudsman Scandinave. Études Comparées sur le controle de l'Administration*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Duran-Auzias, París, 1970; C. Mortati, *L'Ombudsman (Il Difensore Civico)*. Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torí, 1974

quals el titular de l'Oficina havia de supervisar la marxa de les institucions de l'Estat. Així, a la darrereria del passat segle i a l'inici d'aquest, es va suggerir des d'aquesta Oficina la modificació de les lleis l'aplicació de les quals provocava disfuncions administratives, o se'n va proposar l'elaboració d'altres i, encara que no es va obtenir un resultat immediat, el Parlament suec va posar atenció a aquestes recomanacions. El pas de les dècades va propiciar l'inevitable canvi de paper del legislatiu i, per tant, el de l'*Ombudsman*, el qual actualment ja no desenvolupa tot sol aquestes funcions de control.

L'increment de l'intervencionisme estatal com a conseqüència de l'advenir de l'Estat social s'ha palesat en les relacions de l'Oficina amb l'Administració. La concepció inicial de l'*Ombudsman* com a opositor de l'Administració, situat en tot moment enfront d'aquesta, es justificava plenament en els inicis de la seva implantació, quan el joc de poders en què havia de desenvolupar-se potenciava indubtablement aquesta faceta d'oposició i d'enfrontament, i assegurava d'aquesta manera la consolidació de la resta de poders de l'Estat. Però si el posicionament descrit era coherent amb aquestes necessitats, l'aparició d'un nou concepte d'Estat, l'Estat social, va exigir un reajustament. Sense perdre de vista que la missió fonamental de l'*Ombudsman* és la supervisió, l'Estat prestacional ha provocat que la seva activitat no es limiti, com abans feia, a la denúncia sistemàtica de les actuacions incorrectes de l'Administració, sinó que l'*Ombudsman* es configura en certa manera com a col·laborador d'aquesta i contribueix a superar les seves carències i, consegüentment, a solucionar els problemes de l'administrat.

Aquest canvi de relacions amb l'Administració ha influït en l'ús de les seves facultats de pressió sobre aquesta, que han variat en funció de les circumstàncies polítiques i socials per les quals ha passat Suècia des del segle passat. Per posar un exemple que palesi el sentit d'aquest gir, observem com l'Oficina ja no insisteix en la incoació de processos judicials contra els funcionaris com va fer durant dècades, sinó que avui se centra en la remissió de recomanacions a les administracions afectades.

Els àmbits supervisats per l'Oficina també han sofert canvis transcendents. Al llarg de la seva història, els *ombudsmen* suecs han desenvolupat una gran tasca en la unificació de criteris d'aplicació de normes, com a part del control del procediment administratiu. Però, mentre que aquest vessant no estrictament legalista del control es va portar a terme des dels inicis de la institució en el segle XIX i s'ha anat incrementant progressivament, la irrupció de l'Estat intervencionista també va provocar que la supervisió de l'Oficina ampliés el seu àmbit inicial en aquesta direcció, en concret cap al control de la potestat discrecional, sobretot a partir de la dècada dels seixanta. D'aquesta manera, s'ha desplaçat la supervisió cap a afers que s'excedeixen del control estrictament legalista. I és especialment destacable, en aquest sentit, la importància que ha adquirit en les tasques de la institució sueca la defensa dels drets dels ciutadans com a objecte directe de supervisió. Aquesta tendència s'evidencia, fins i tot, en la seva normativa reguladora. Si bé l'article sisè de l'Instrument de Govern aprovat pel rei el febrer de 1974 (en vigor des de gener de 1975) i el primer precepte de la Instrucció per als *ombudsmen* de 27 de novembre de 1975 estableixen que la missió de l'Oficina és el control de l'Administració, l'article tercer d'aquesta instrucció insisteix especialment en la funció de defensa dels drets com a especial deure de la institució a Suècia.

Però les adaptacions que l'*Ombudsman* ha experimentat no solament són conseqüència de les transformacions de l'Estat, sinó que també es fan ostensibles mit-

jançant les múltiples incorporacions a altres ordenaments.³ Aquests canvis van ser deguts principalment a dues causes. Per una part, la necessària adaptació de la figura a ordenaments jurídics substancialment diferents de l'esquema suec, la qual cosa va provocar a Dinamarca, per exemple, l'ampliació del control de l'Oficina als actes jurídico-administratius dels ministres.⁴ El segon motiu va ser la distància cronològica entre l'aparició de la figura i la seva etapa expansiva, per la qual cosa l'*Ombudsman* va haver-se d'inscriure en aquests nous sistemes com a remei a la incapacitat dels instruments tradicionals de control per abraçar amb eficàcia la supervisió d'una activitat administrativa cada dia més abundant, amb una crescuda Administració que s'immisia cada vegada més en assumptes que afectaven els drets dels ciutadans.

El nostre país rep la institució el 1978, i també ho fa arrançant-la a les necessitats jurídico-polítiques del moment.⁵ Les adaptacions més destacables són dues.

La primera és la inclusió constitucional de l'*Ombudsman* dins de l'apartat de garanties dels drets fonamentals (títol I del nostre text fonamental) apostant clarament pel vessant que aquesta figura té de defensora dels drets. A més, la Constitució espanyola legitima el Defensor del Poble per presentar davant el Tribunal Constitucional recursos d'empara i d'inconstitucionalitat, insistint en aquesta línia de protecció dels drets i dotant l'*Ombudsman* de facultats que no tenen comparació en el dret comparat. Aquests caràcters es concreten en la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del Defensor del Poble, modificada posteriorment per la Llei orgànica 2/1992, de 5 de març.⁶

Per altra part, el caràcter compost de l'Estat espanyol es reflecteix en la institució mitjançant la creació d'*ombudsmen* en un nombre considerable de comunitats autònomes. Encara que durant el procés constituent ja es va evidenciar la voluntat de creació d'aquestes institucions, aquesta incorporació de la figura en l'àmbit autonòmic no es va produir en el text constitucional sinó que es va haver d'esperar a l'aprovació dels estatuts d'autonomia perquè la iniciativa es positivés finalment.⁷ Així, l'article 35 de l'Estatut català recull la figura del Síndic de Greuges continuant amb la línia de l'article 54 de la Constitució.

D'aquesta manera arribem a la configuració que la Llei catalana 14/1984, de 20 de març (LSG), atorga al Síndic com a *Ombudsman* de la Comunitat Autònoma catalana. En ella es recull un model d'inspiració nòrdica, encara que clarament influït per la caracterització donada al Defensor en la Llei orgànica. Es tracta d'un comissionat parlamentari encarregat de protegir els drets fonamentals dels ciutadans que plante-

3. Sobre l'expansió de la institució de l'*Ombudsman* pot consultar-se D. C. Rowat, *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an idea*. Lanham, Nova York, University Press of America, segona edició, 1985; G. Caiden, *International Handbook of the Ombudsman*. 2 vol. Greenwood Press, Westport, 1983. Així mateix, la bibliografia citada a la nota anterior.

4. Sobre el control de l'activitat ministerial per l'*Ombudsman* danès, pot trobar-se una referència completa a A. Legrand, *op. cit.*, pàg. 209 i seg.

5. Algunes obres bàsiques que comenten amb caràcter general la incorporació d'aquesta figura a l'ordenament espanyol són A. Gil-Robles, *El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, segona edició, 1981; A. Gil-Robles, *El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica)*. Civitas, Madrid, 1979.

6. La configuració constitucional del Defensor i la que s'ha donat en aquestes lleis reguladores de la institució ha estat matèria tractada per diferents autors. Entre els que insisteixen especialment en el gir de la funció de l'Oficina cap a la defensa dels drets, cal remarcar A. Pérez Calvo, «Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 d'abril». *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pàg. 71; A. Embid, *op. cit.*, pàg. 111.

7. Un tractat general sobre aquestes institucions autonòmiques; vegeu A. Embid, *op. cit.*

gen reclamacions a la seva Oficina. Segons això, haurà de presentar anualment al Parlament de Catalunya un informe on denunciï aquestes vulneracions i doni compte de les seves actuacions i recomanacions. Els informes realitzen aquesta exposició per seccions que responen al criteri de la matèria-dret afectats, i inclouen una monografia dedicada a un tema especialment destacable segons el parer del titular de l'Oficina.

II. Relacions del Síndic amb el Parlament de Catalunya

En l'actualitat el Síndic desenvolupa el seu tercer mandat.⁸ El 1992 es va produir el primer canvi en la titularitat de l'Oficina, un cop seguit el procediment establert en el títol I de la LSG. Després que el Sr. Frederic Rahola i d'Espona ocupés el càrrec durant dos mandats consecutius fins a la seva mort, va ser elegit Síndic de Greuges pel Parlament autonòmic el Sr. Anton Cañellas i Balcells. La successió de titularitats es va produir amb promptitud, la qual cosa afavoreix l'*autoritas* d'aquesta institució.

Els contactes entre Oficina i Parlament català, regulats principalment en el títol III LSG, han estat escassos. La presentació d'informes anuals des del 1984 ha estat l'instrument de comunicació utilitzat quasi exclusivament entre ambdues instàncies, i solament una vegada (abril de 1991) es va presentar un *Informe* extraordinari relatiu als dipòsits municipals de detinguts.

El procediment de tramitació d'aquests informes, tant davant de la Comissió⁹ com davant del Ple,¹⁰ permet el diàleg necessari entre les dues instàncies. Però aquesta regulació, en la pràctica, no ha estat aprofitada al màxim, ja que aquests contactes han estat poc intensos i no han aprofundit qüestions concretes relatives a les activitats del Síndic.¹¹

Així, la presentació de l'Informe davant del Ple de la Cambra ha suposat una duplicació innecessària de la feina, ja que les intervencions no han estat més que una mera reiteració del que s'havia debatut prèviament a la Comissió. No s'ha produït una diferenciació en el contingut de les sessions plenàries o en comissió, com sembla propiciar el diferent tracte reglamentari que reben unes i altres. La presentació de l'Informe davant la Comissió, en coherència amb la funció de vincle amb el Parlament i de suport a les activitats del Síndic de Greuges que aquesta hauria de desenvolupar

8. El primer va tenir lloc entre 1984 i 1988; el segon, entre els anys 1989 i 1991; i el tercer es va iniciar el 1992. Si bé aquestes dates no coincideixen exactament amb la divisió exposada en l'*Informe* 1991 (pàg. 11) el qual inclou l'any 1989 en el primer mandat, s'adopta aquesta divisió perquè coincideix amb els cinc primers anys de funcionament de l'Oficina i amb el canvi definitiu de model i d'estructura dels informes. A més, en l'*Informe* 1988 es recullen les reflexions corresponents a aquests primers anys de funcionament de la institució com a conclusió del primer període d'activitat d'aquesta.

9. El transcurs de la sessió es realitza segons el que estableix el Reglament del Parlament català a l'article 144.2 punts a, b i c: exposició oral del Síndic; intervenció dels representants dels diferents grups parlamentaris; resposta del Síndic de Greuges; possibilitat d'obrir un nou torn de preguntes o de petició d'aclariments.

10. El debat en el Ple s'ajusta al procediment establert a l'article 144.3 punts a, b. i c. del Reglament del Parlament de Catalunya: exposició oral del Síndic en què resum l'*Informe*; el Síndic de Greuges s'absenta del Saló de Sessions perquè posteriorment els representants de cada grup parlamentari fixin la seva posició. Amb motiu d'aquest debat no poden presentar-se propostes de resolució.

11. Això ha estat posat en relleu en els debats parlamentaris (Sr. Nualart, Grup Parlamentari Iniciativa per Catalunya, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 33, de 24 de maig de 1989, pàg. 1559; i núm. 100, de 26 de juny de 1991, pàg. 5045).

(articles 2, 5, 12.1.c i 34 LSG), suggereix explicació detallada de l'Informe pel Síndic de Greuges que permeti que els membres de l'esmentada Comissió posteriorment comentin, amb possibilitat de rèplica del titular, els aspectes d'interès suscitats durant l'exposició. La intervenció plenària del Síndic podria ser més genèrica, ja que el seu objectiu és el posicionament dels grups i no el debat de les seves actuacions concretes. Sembla que l'actual titular pretén realitzar aquesta distinció entre les seves compareixences anuals davant el Parlament,¹² i potser això repercutirà en una diferenciació de les intervencions posteriors dels grups parlamentaris.

Un exemple clar d'aquestes insuficients relacions va ser la manera com es va portar a terme la reforma de la Llei del Síndic de Greuges el 1989, que va incloure la possibilitat de nomenar un adjunt del menor.¹³ La conveniència d'un adjunt per a la defensa dels drets dels nens no va ser debatuda ni en la Comissió ni en el Ple. Aquesta manca de discussió no només és exclusivament imputable als grups parlamentaris, ja que el Síndic tampoc no va aprofitar les seves compareixences per establir-ne el seu parer.¹⁴ Com tindrem ocasió de comprovar, el resultat final de l'absència de coordinació s'ha traduït en l'escassa utilitat d'aquesta reforma legal.

Un altre problema en les relacions entre ambdues instàncies ha estat la impossibilitat de la Comissió per sol·licitar la compareixença del Síndic de Greuges, a banda del moment de presentació dels informes. Segons l'article 2, paràgraf 3, de l'Estatut de l'Oficina, el Síndic podrà dirigir-se en qualsevol moment a la Comissió i aquesta podrà sol·licitar la seva compareixença. Aquesta doble via de comunicació ha de ser fluïda, atesa la naturalesa d'ambdues instàncies i per assegurar la màxima eficàcia de la institució.

El Síndic de Greuges mai no ha comparegut per voluntat pròpia davant la Comissió parlamentària, la qual cosa posa de nou de manifest que l'Oficina tampoc no ha potenciat les seves relacions amb la Cambra. Però, certament és més problemàtica la posició de la Comissió. Atès que el Reglament de la Cambra no preveu expressament la compareixença del titular de l'Oficina en un moment que no sigui el de presentació de l'informe anual (art. 144), la majoria dels seus membres s'han oposat sistemàticament a la compareixença del Síndic a petició de la resta. L'oposició d'aquells s'ha basat en una interpretació formalista de l'article 40 d'aquest Reglament, al·legant que tampoc no pot admetre's la seva presència com a «autoritat», ja que el Síndic de Greuges no és una autoritat sinó una «institució». Això ha suposat, per una part, l'ús del joc de les majories la qual cosa ha dificultat el normal desenvolupament del control de l'Administració pel Síndic i, d'altra part, la denúncia constant d'aquesta situació pels grups minoritaris del Parlament.¹⁵

12. El Sr. Cañellas palesa aquesta intenció en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 53, de 16 de juny de 1993, pàg. 2438 i 2439.

13. La Llei catalana 12/1989, de 14 de desembre, va incorporar els paràgrafs 5, 6 i 7 a l'article 34 de la Llei del Síndic de 1984.

14. Les referències parlamentàries a aquesta reforma es van reduir a una pregunta relativa a la seva oportunitat d'un membre de la Comissió al Síndic de Greuges i a la resposta concisa del Síndic, que es va limitar a declarar la seva gran preocupació pels menors i les necessitats pressupostàries que el nou nomenament representaria. En sentit positiu el titular de l'Oficina va afirmar «nosaltres no hi tenim cap inconvenient» (Sr. Otrriols, Grup Parlamentari de Convergència i Unió, i Sr. Rahola, respectivament, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 19, de 15 de novembre de 1988, pàg. 281-282).

15. Per tots, Sr. Latorre, Grup Parlamentari Mixt, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 33, de 24 de maig de 1989, pàg. 1556.

Aquesta circumstància, que fa dependre les relacions de la Cambra amb el Síndic, de les majories polítiques, s'ha intentat remeiar per alguns grups parlamentaris. Aquests han proposat al titular de l'Oficina que supleixi la incapacitat de les minories per demanar-li la presència a iniciativa seva davant la Comissió, en els casos en què l'assumpte requereix un tractament específic i immediat per part d'ambdues instàncies.¹⁶ Si bé aquesta solució pretén pal·liar la manca de capacitat de les minories per sol·licitar la presència del Síndic, no podem oblidar que l'estatut del Síndic de Greuges estableix una doble possibilitat de compareixença, posant la decisió a disposició de cada una de les instàncies segons el que considerin oportú. Deixar exclusivament aquesta decisió en mans del titular de l'Oficina suposa suprimir la iniciativa d'una d'aquestes instàncies.

La superació del problema podria passar per la modificació del Reglament de la Cambra catalana, amb la qual cosa es donaria una resposta expressa a la disposició de l'article 2.3 de la Llei del Síndic. Per altra banda, resulta poc defensable la postura de la majoria dels membres de la Comissió mentre no es produeix aquesta reforma reglamentària, ja que, interpretant restrictivament l'article 40 del Reglament del Parlament, impedeixen el normal desenvolupament del control de l'Administració per l'Oficina.

Si repassem les activitats de la Cambra respecte a les deficiències administratives exposades en els informes, hi trobem el reflex últim de les escasses i poc intenses relacions entre el Parlament català i l'Oficina.¹⁷ Funciona efectivament com a impulsor, davant de l'executiu, de les recomanacions realitzades pel Síndic de Greuges? Molt especialment en assumptes en què l'activitat de l'Administració és reiteradament censurada, la cambra catalana podria exigir responsabilitats al Govern de la Generalitat, sol·licitar més informació al departament corresponent, fer interpellacions, preguntes, mocions, comissions d'investigació, demanar la compareixença de funcionaris, o utilitzar qualsevol fórmula al seu abast que tendís a la correcció d'aquestes disfuncions administratives. L'actitud del Parlament en aquest sentit ha estat quasi nul·la, la qual cosa entrebanca l'eficàcia de la institució.

III. La defensa dels drets com a missió principal del Síndic

L'article 35 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya segueix la línia del 54 de la Constitució espanyola i configura l'*Ombudsmann* com a Defensor dels drets i situa en un clar segon pla la seva funció supervisora.¹⁸ Però el desenvolupament legal d'ambdós articles ja no és tan manifestament paral·lel. Mentre que l'article novè de la Llei orgànica del Defensor del Poble insisteix en la funció de control de l'Administra-

16. Sr. Nualart, Grup Parlamentari Iniciativa per Catalunya, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 231, de 19 de juny de 1991, pàg. 4481.

17. Malgrat aquest apunt, s'és conscient que la intervenció de suport parlamentari al Síndic ha de ser puntual, entre altres raons, per no perjudicar l'*auctoritas* i la independència de la institució. En aquest sentit s'han pronunciat A. López Basaguren i G. Maestro Buelga, *El Ararteko*. Instituto Vasco de Administración Pública, Col·lecció «Cuadernos Autonómicos», núm. 19, Oñati, 1993, pàg. 63 i seg. (especialment la pàg. 67).

18. En aquest punt la similitud entre ambdós articles és clara. Mentre l'article 54 de la Constitució utilitza l'expressió «per defensar els drets compresos en aquest títol; a aquest efecte podrà supervisar l'activitat de l'Administració», l'article 35 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya diu: «per a la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans, a efectes de la qual podrà supervisar les activitats de l'Administració de la Generalitat».

ció,¹⁹ el primer article de la Llei del Síndic continua posant l'accent en la protecció dels drets i supedita a aquesta el control.

L'Ombudsman apareix a Suècia amb la missió principal de controlar l'executiu en nom del Parlament. Amb el pas del temps, la funció de defensa dels drets adquireix cada cop més importància però mai no arriba a supeditar aquella supervisió a la funció garantista, cosa que sí que fa la normativa catalana.²⁰ Aquesta regulació ha induït el Síndic de Greuges a no acceptar algun cop reclamacions en què no s'apreciï vulneració de drets,²¹ i a reiterar en els seus informes que la missió principal de la seva Oficina és la protecció dels drets i de les llibertats dels ciutadans.

Aquest plantejament legal i la postura del Síndic respecte a això ha propiciat el debat. En general, la doctrina insisteix en la primacia de la defensa sobre la supervisió,²² però em sembla oportú matisar aquest posicionament. Encara que sigui

19. La concepció finalística de la supervisió del Defensor en l'àmbit constitucional no ha estat qüestionada per la doctrina, la qual coincideix en aquesta interpretació. Per contra, el desenvolupament legal d'aquest aspecte de la figura sí que ha aixecat una certa polèmica. Si bé l'article primer de la Llei orgànica de 1981 s'expressa en termes quasi idèntics als utilitzats en la Constitució, el text del seu article 9 és certament confús, per la qual cosa no és unànime el posicionament doctrinal respecte a la interpretació que ha de donar-se a aquest.

D. C. Rowat (*El Ombudsman en el mundo*. Teide, Barcelona, 1990, pàg. 130) afirma que l'estatut regulador del Defensor incorpora el model clàssic de l'Ombudsman, malgrat el que la Constitució ha establert. Si aprofundim en aquesta línia, R. Pellón (*El Defensor del Pueblo. Legislación española y derecho comparado*. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Col·lecció Informe, núm. 33, Madrid, tercera edició, 1982, pàg. 69 a 71) i M. Dapena (*Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, ombudsman*). Instituto Nacional de Prospectiva, Col·lecció «Cuadernos de Documentación», núm. 1. Madrid, 1980, pàg. 21) consideren també que la regulació legal no segueix estrictament els dictats de l'article 54, ja que afirmen que la funció de control de l'Administració adquireix total autonomia i s'anteposa a la funció constitucionalment reconeguda. Per la seva part, A. Pérez Calvo (pàg. 73 a 76) defensa que, tant a la Constitució com a la Llei, la tasca de supervisió no és l'objectiu principal de l'Oficina, sinó que aquesta missió resta enquadrada dins el marc de la defensa dels drets fonamentals.

La manca d'acord ha portat els estudiosos de la institució a apuntar la necessitat de modificar aquest punt de la Llei orgànica per arribar a una configuració més clara de la funció principal de l'Oficina, integrant-ne degudament els articles primer i novè tenint en compte el text constitucional (Autors diversos, *Diez años de Ley orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. Jornades celebrades el 14 i 15 de gener de 1992. Cátedra Joaquín Ruiz-Jiménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo. Madrid, 1992, pàg. 138).

20. El Parlament català sempre ha tingut molt present el vessant protector de drets d'aquesta institució. El 1980, l'Assemblea va constituir una Comissió de Legislatura amb l'objectiu que tractés qüestions relatives a la vulneració dels drets humans. Amb la creació de la figura del Síndic el 1984 (article 2.2 del seu estatut) s'atribueix a la Comissió parlamentària del Síndic de Greuges el coneixement de queixes i peticions relatives als drets dels ciutadans, substituint la funció concedida inicialment a la Comissió de Drets Humans. Aquesta Comissió de legislatura no va tornar a crear-se i l'Oficina (i no la Comissió del Síndic de Greuges la qual no ha rebut, fins al moment, reclamacions d'aquest tipus) ha cobert el tractament de les problemàtiques empreses per aquella Comissió de Drets Humans, que va centrar la seva feina principalment en matèria penitenciària.

Sobre la creació, constitució, composició i feines d'aquesta Comissió de Drets Humans pot consultar-se *Legislatura 1980-1984*, volum II. Publicacions del Parlament de Catalunya, pàg. 226 i seg.

21. Excepcionalment, el titular de la institució ha considerat necessari posar en coneixement del Parlament català situacions on no s'aprecia vulneració: *Informe 1986*, pàg. 306 a 307: l'aplicació d'una norma relativa a embarcacions de pesca produeix efectes perjudicials per al ciutadà suposadament no volguts per aquella.

22. Aleshores, la discussió se centra a determinar si el canvi en la funció principal afecta l'àmbit de supervisió ampliant-lo o reduint-lo. En aquest sentit, pot consultar-se A. Embid, *op. cit.*, pàg. 110 i seg. També tracta aquesta qüestió, encara que amb una visió diferent, A. Pérez Calvo, *op. cit.*, pàg. 71 i seg.

enormement interessant el gir positiu en l'Estatut de Catalunya i a la Llei del Síndic de Greuges, no crec que s'hagi de perdre de vista l'origen i la naturalesa de la institució. El gir en la concepció de la seva missió principal sembla que hauria d'afectar les prioritats en les tasques de l'Oficina, les quals ara hauran de centrar-se en la protecció dels drets dels ciutadans. Però la delimitació de la seva competència no hauria d'oblidar que el control de l'activitat de l'Administració és l'altre eix sobre el qual oscil·len aquestes normes, inspirades en el model clàssic d'*Ombudsmann*. Ambdós elements —protecció dels drets i supervisió— en connexió amb l'origen, la naturalesa i els caràcters de la figura, no haurien d'oblidar-se durant l'estudi de la configuració del Síndic de Greuges.

Aquest gir en la missió principal de l'Oficina cap a la defensa dels drets s'ha deixat sentir positivament en altres aspectes de la institució. Principalment en l'elecció dels assumptes que ocupen majoritàriament la feina del Síndic, en les seves relacions amb l'Administració i en altres funcions com la informativa, la mediatora i la de promoció de modificacions en l'ordenament.

IV. Principals assumptes tractats per l'Oficina

Les problemàtiques relacionades amb els menors han estat tractades pel Síndic amb insistència i profunditat al llarg de tots els mandats. Les qüestions relatives als menors es distribueixen en dues seccions dels Informes, atès el repartiment de la matèria entre els departaments de Benestar Social (vessant familiar i social) i Justícia (vessant policíaco-jurisdiccional i educativo-corrector).

Les institucions penitenciàries és una altra de les matèries més intensament tractades pel Síndic de Greuges. Ja a l'*Informe 1986* (pàg. 325-365) se li dedica tota una subàrea en què, després de posar en relleu la importància de la qüestió, s'exposa la situació dels interns en les institucions penitenciàries catalanes visitades pel Síndic durant aquest any. Informes posteriors fan referència al seguiment del problema, per exemple, a l'*Informe 1989* es dediquen bastants pàgines a «El món penitenciari: una feina que cal prosseguir perquè les esperances esdevinguin fets» (pàg. 208).

Per altra banda, el tractament de problemes de diferent índole que afecten l'habitatge —protecció oficial, habitabilitat, etc.— ha estat una constant des dels informes del primer mandat (*Informe 1985*, pàg. 151-155) fins als presentats últimament al Parlament (*Informe 1992*, pàg. 47-50).

El Síndic de Greuges també insisteix especialment en la necessitat que el sistema de la Seguretat Social respongui als principis d'universalitat subjectiva, d'atenció a la situació del necessitat, i d'unitat de gestió i finançament, preferentment estatal (*Informe 1988*, pàg. 194).

Per últim, els minusvàlids físics i la reforma psiquiàtrica han ocupat gran part dels treballs de l'oficina. Des de l'*Informe 1985* (pàg. 135-136), el Síndic de Greuges denuncia l'incompliment per les administracions de la normativa que regula la supressió de barreres arquitectòniques, i considera que la salut mental és un dels sectors més abandonats de l'estructura sanitària (*Informe 1987*, pàg. 74).

Aquest succint resum dels temes més tractats pel Síndic evidencia la seva tendència a ocupar-se de les capes socials més desfavorides²³ i a centrar-se en la defensa de

23. A més, la monografia de l'*Informe 1989* tracta el problema dels col·lectius marginats.

certs drets reconeguts en el capítol III del títol I de la Constitució espanyola atesa la seva manca de cobertura.²⁴

Abans de concloure aquest epígraf, s'ha de deixar constància d'una dada que demostra l'eficaç canalització mitjançant aquesta institució de les preocupacions socials sorgides en diferents moments, les quals moltes vegades estan en connexió directa amb l'aprovació de lleis pel Parlament català o per les Corts Generals. L'augment anual del nombre de queixes incloses en alguna de les seccions dels informes es correspon amb el sorgiment d'un conflicte concret en aquesta àrea. Podem citar, a tall d'exemple, en l'*Informe 1985*, els problemes derivats de la reforma de l'Administració pública en l'aplicació de la Llei 30/1984, de 2 d'agost; en l'*Informe 1990*, temes relacionats amb l'aprovació de la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu; o en els Informes de 1991 i 1992, els conflictes causats per la incorporació de diversos conceptes tributaris i preus públics en els rebuts del consum de l'aigua. Totes aquestes qüestions han provocat el correlatiu increment de les reclamacions en les seccions respectives.

Si bé aquest fet ha de valorar-se positivament existeix el risc que l'Oficina es converteixi, mitjançant la canalització d'aquest tipus d'assumptes, en un simple eco de les denúncies d'alguns sectors de la societat. El Síndic de Greuges hauria aleshores d'evitar que la seva independència es veiés danyada per la incorrecta utilització que d'aquesta institució pretenguessin fer certs grups d'interès.

V. Relacions amb l'Administració

El gir en la missió principal de la institució cap a la defensa de drets explica, en bona part, el canvi positiu de posició d'aquestes oficines respecte de l'Administració. Ja vàrem exposar a l'inici d'aquestes pàgines que l'*Ombudsmann* substitueix el seu posicionament totalment oposat a l'Administració per una actitud més col·laboradora com a millor mètode per a la protecció dels drets. El Síndic, inscrivint-se en aquesta línia del dret comparat, insisteix en la seva doble condició de controlador-col·laborador de l'Administració com a mitjà per aconseguir una millor defensa dels drets dels ciutadans. Aquest posicionament permet situar el Síndic de Greuges com a pont entre ambdues esferes, donant a conèixer a aquella les seves principals disfuncions i a aquests els mecanismes de protecció dels seus interessos. En aquesta direcció, els informes també destaquen la tasca de l'Oficina com a suport als poders públics en la defensa dels drets i no exclusivament com a instància de supervisió administrativa.

Aquest posicionament es manifesta mitjançant diferents mencions dels informes. Les referències són de distinta índole: valoracions globals positives de l'Administració,²⁵ exposició d'assumptes on l'actuació administrativa ha estat correcta,²⁶ identifi-

24. A aquests drets dedica apartats sencers de les conclusions globals (*Informe 1985*, pàg. 191-193; *Informe 1988*, pàg. 198), i fa reflexions sobre la seva vinculatorietat (*Informe 1990*, pàg. 120-126) i sobre la incidència negativa de la crisi econòmica pel que fa a la seva promoció (pàg. 139-140).

25. *Informe 1986*, pàg. 71-75: considera que el funcionament general de l'aparell administratiu és correcte.

26. *Informe 1991*, pàg. 179: s'esmenta l'actuació correcta de la Direcció General d'Atenció a la Infància respecte a un procediment d'adopció.

ció d'administracions que han col·laborat especialment amb el Síndic²⁷ o que han seguit les seves recomanacions.²⁸ Fins i tot es justifiquen determinades disfuncionalitats de l'Administració local per la seva falta de mitjans²⁹ o d'assessoria adequada (*Informe 1988*, pàg. 456 i 462).

La configuració de l'Oficina com a col·laboradora dels ens administratius no suposa, en si mateixa i com s'ha indicat, l'incompliment de la seva missió de denúncia de les disfuncions que hi ha hagut. Però, encara quan el Síndic de Greuges critica l'activitat de l'Administració en els seus informes,³⁰ es manifesta a vegades una propensió per inclinar la balança a favor de la col·laboració i no del control. No és senzill l'equilibri entre ambdós punts en tensió, però si es trenqués hauria de fer-se en sentit contrari atesa l'essència controladora de l'*Ombudsmann*.

A més, s'aprecia també certa reticència per part del titular de l'Oficina per fer ús d'algunes de les facultats més enèrgiques que el seu estatut li atorga. Ens referim, en concret, a la possibilitat de comunicar als òrgans competents els indicis de les infraccions administratives detectades (article 26 LSG) o a la d'identificar els funcionaris o òrgans que no concedeixen el tracte adequat a les actuacions del Síndic (article 24 LSG). No és convenient un ús indiscriminat d'aquestes facultats, ja que d'altra manera fan perdre la força coercitiva de la denúncia. Però, si bé per això és necessari adequar-ne la utilització a les diverses conjuntures socio-polítiques, seria oportú fer-ne ús tants cops com en fos necessari.

La comunicació de possibles infraccions administratives s'ha esmentat en els informes únicament una vegada. De més a més, amb un estil poc directe i en sentit genèric, és a dir, sense concretar ni els indicis ni els ens competents als quals es trameta la informació (*Informe 1985*, pàg. 115).

La identificació en els informes dels funcionaris o organismes que obstaculitzen l'exercici de les funcions de l'Oficina no és ferma, ni amb referència expressa que s'està fent ús d'aquesta important facultat.³¹ A més, mai no s'ha produït la identificació de

27. *Informe 1986*, pàg. 71-75: fa una avaluació positiva de les relacions de l'Oficina amb l'Administració durant els primers anys de mandat. Insisteix en la mateixa línia en informes posteriors: *Informe 1987*, pàg. 150; *Informe 1988*, pàg. 59.

En moltes intervencions davant el Parlament el Síndic de Greuges ha posat en relleu la voluntat col·laboradora de l'Administració en les tasques de la institució. Així s'exposa en relació amb els set primers anys de camí de l'Oficina en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 231, sèrie C, de 19 de juny de 1991, pàg. 4474.

28. *Informe 1990*, pàg. 30: explica que, continuant amb la línia de suggeriments fets pel Síndic de Greuges al Departament de Sanitat i Seguretat Social en informes anteriors, s'ha aprovat el Decret 129/1990, de 28 de maig, de mesures complementàries per a la reforma de l'atenció primària de Salut a Catalunya.

29. *Informe 1986*, pàg. 168-170: la delegació de competències als ens locals en matèria de custòdia de presos ha d'anar acompanyada dels mitjans econòmics suficients per a la prestació del servei; *Informe 1989*, pàg. 63: en matèria d'ordenació del territori, les corporacions locals es troben moltes vegades davant la dificultat o la impossibilitat de prestar serveis obligatoris a partir del pressupost anual.

30. Al llarg de tots els seus informes, el Síndic denuncia les actuacions de l'Administració que representen una vulneració dels drets del títol I de la nostra Constitució, i també exposa i critica actituds o procediments habituals i generalitzats de l'Administració que considera inadequats. En aquest darrer sentit, destaca la recomanació que els informes tècnics tramesos per les administracions a l'Oficina no siguin tergiversats amb interpretacions polítiques sinó que s'ajustin als fets esdevinguts, reflectint la situació en què es troba el ciutadà respecte a l'òrgan afectat (*Informe 1988*, pàg. 456 i 462).

31. *Informe 1991*, pàg. 64: utilitza, generalment, fórmules com les que exposo a continuació: «Fem especial esment del retard amb què emet la informació el districte de l'Eixample, del qual procedeixen nombroses queixes».

les persones responsables d'aquesta manca de col·laboració amb el Síndic. Els membres del Parlament de Catalunya han denunciat algunes vegades la manca de publicitat dels departaments de la Generalitat o dels ajuntaments que no contesten els informes o recomanacions del Síndic de Greuges.³² Així mateix, han suggerit l'aparició d'una llista que relacioni els ens administratius que no responen les seves peticions d'informació, com fan usualment els *ombudsmen* en dret comparat i també el Defensor del Poble.³³

No hem de perdre de vista que la rapidesa en la resolució dels assumptes de l'Oficina depèn, en gran mesura, de la cooperació prestada per les administracions implicades, cooperació prescrita a l'article 14 de la pròpia Llei del Síndic. Tot això intensifica la necessitat que el Síndic de Greuges denunciï els funcionaris o organismes que no li ofereixen l'auxili degut, ja que d'aquesta col·laboració depèn, com dic, la resolució més o menys ràpida de l'expedient i, per això, el funcionament adequat de l'Oficina. L'ús de la facultat d'identificació suposa, per una part, una mesura exemplificadora per a la resta d'administracions i la utilització òptima de les possibilitats de l'Oficina. Per altra part, comporta un increment de l'*autoritas* de la institució davant el Parlament i els ens administratius, però sobretot davant els ciutadans beneficiaris de la seva actuació, que veuran en el Síndic una instància independent en la defensa dels seus drets enfront de l'Administració.

Dins aquest comentari, podem esmentar un altre apunt amb relació a l'article 24 LSG. La referència a la identificació dels ens que «obstaculitzin l'exercici» de les funcions de control de l'Oficina sembla que va dirigida exclusivament a la denúncia dels qui hagin incomplert el deure legal d'informar el Síndic. A més de la literalitat de l'article, hem de prendre en consideració que se situa sistemàticament en l'apartat de tramitació d'expedients, abans de la referència a les recomanacions. A la Llei reguladora del Síndic de Greuges no hi ha cap altre precepte comparable al de l'article 30, paràgraf segon, de la Llei del Defensor del Poble, que permeti identificar també els ens que, sense una justificació adequada, perseveren en l'incompliment dels seus suggeriments. Així doncs, podria plantejar-se la inclusió d'un article d'aquestes característiques en l'estatut del Síndic com a fórmula per incrementar l'eficàcia de les seves recomanacions o, almenys, perquè les administracions es vegin forçades a raonar el motiu pel qual es neguen a acceptar-les, ja que aquelles prefereixen ometre qualsevol tipus de pronunciament quan no estan disposades a assumir el suggeriment de l'Oficina.

VI. Funcions d'informació, mediació i promoció de modificacions en l'ordenament

La funció d'informació

La funció orientadora ha tingut en tots els mandats un concret pes específic, que s'ha anat adequant amb el pas del temps a la funció que generalment desenvolupa l'Oficina d'un *Ombudsman*. Inicialment s'invertia molt temps i mitjans per donar informació refe-

32. Sr. Abelló, Grup Parlamentari Socialista, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 15, de 27 de desembre de 1988, pàg. 540.

33. Sr. Abelló, Grup Parlamentari Socialista, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 33, de 24 de maig de 1989, pàg. 1562.

rent a assumptes que no eren competència del Síndic,³⁴ o sobre qüestions jurídiques en què el ciutadà desconeixia el contingut de la normativa que afectava la seva situació.³⁵

Aquest poc adequat ús de la funció d'informació ha disminuït considerablement. A més, en els informes dels últims mandats els diversos vessants de la funció informadora es compleixen d'una manera efectiva. L'orientació al ciutadà es porta a terme satisfactòriament, sobretot en les reclamacions inadmeses, ja que s'ofereix l'orientació jurídica suficient que els permet adreçar-se a l'organisme corresponent (article 29 LSG) (*Informe 1988*, pàg. 326). L'Administració té notícia de l'estat en què es troba mitjançant les recomanacions del Síndic (article 27 LSG),³⁶ i l'Oficina contribueix a incrementar la confiança del ciutadà respecte a aquella, informant-lo dels motius que l'han portat a actuar en el sentit que es denuncia (*Informe 1985*, pàg. 88). Per últim, en relació amb el Parlament el Síndic de Greuges ofereix no només la seva visió sobre les diferents problemàtiques exposades en els informes, sinó que també proporciona la perspectiva de l'Administració coneguda pel Síndic de Greuges mitjançant els escrits que aquesta emet a l'Oficina.

La funció mediadora

El terme mediació s'utilitza en els informes per definir les actuacions del Síndic en assumptes on l'Oficina, després de determinar-ne les condicions, proposa solucions concretes o globals al problema o als acords que suposin l'apropament de les posicions de les parts en conflicte. Es troba regulada, genèricament, a l'article 28.1 de l'estatut del Síndic de Greuges.

La importància d'aquesta funció s'aprecia per diferents motius. En primer lloc, per la gran freqüència amb què el Síndic fa ús de la funció medial, que és correlativa a un augment progressiu de la petició d'aquesta pels ciutadans i per les pròpies administracions. En segon terme, pel seu destacat grau d'eficàcia en la solució d'assumptes. Per últim, perquè el seu ús representa un mecanisme de conscienciació per als quadres administratius de la utilitat de la mediació com a fórmula de superació dels antics mitjans de resolució de conflictes. Tots aquests motius van propiciar que es dediqués la monografia de l'*Informe 1990* a la funció mediadora, on es qualifica com a «gairebé un institut propi de la Institució del Síndic de Greuges com a *Ombudsmann* de Catalunya» (*Informe 1990*, pàg. 16).

No obstant això, podria plantejar-se la restricció de l'ús de la mediació del Síndic, tenint en compte que suposa una important inversió de temps i de mitjans de l'Oficina.³⁷

34. *Informe 1985*, pàg. 175: la funció informadora es va portar fins al punt de «fer gestions telefòniques directes als respectius col·legis professionals per tal de sol·licitar ajuda davant de problemes greus i urgents [relatius a l'assistència lletrada] per cobrir les deficiències i mancances d'organismes d'informació i assessorament».

35. *Informe 1985*, pàg. 125: explica com part de la tasca de l'Oficina s'ha dedicat a informar sobre el contingut de noves normes relatives a la Seguretat Social.

36. *Informe 1988*, pàg. 227: el Síndic de Greuges va trametre al Departament de Serveis Socials el text d'unes jornades que varen reunir *ombudsmen* de països diversos, en què es va tractar la problemàtica de la situació de l'estranger a Europa.

37. L'increment de l'ús d'aquesta funció ha d'anar acompanyada d'una infraestructura específica —nomenament de comissions de l'Oficina, personal, mitjans materials, etc.— per evitar la pèrdua de crèdit i d'eficàcia de la tasca mediadora. Això ja ha estat posat en relleu per L. Parejo Alfonso a les *Jornades sobre el Defensor del Poble*, de gener de 1992, *op. cit.*, pàg. 132.

És convenient que la funció mediadora es porti a terme en els casos en què un gran nombre de ciutadans es trobi afectat per una problemàtica concreta.³⁸ També és adequat l'ús de l'acció medial si es troben implicades diferents administracions, fins i tot la de l'Estat si la mediació es realitza en col·laboració amb el Defensor del Poble. Aquestes condicions inicials d'exercici de l'acció medial — nombre de ciutadans afectats o administracions implicades — poden posar-se en relació amb un tercer element esmentat per L. Parejo Alfonso. Aquest autor és partidari que la mediació s'utilitzi en els supòsits en què l'Administració exerceix una activitat discrecional, o que estigui dotada de cert marge d'apreciació.³⁹ D'aquesta manera, quan concorri alguna d'aquelles condicions amb aquest tercer element, la funció mediadora estarà especialment indicada.

En aquests casos la posició del Síndic de Greuges és privilegiada. D'una banda, Defensor dels drets de molts ciutadans i coneixedor del funcionament intern de l'Administració, de la qual es configura com a col·laborador. D'altra banda, la connexió amb la potestat discrecional o marge administratiu es justifica si pensem en la menor utilitat de la mediació del Síndic quan la norma estableix la regla que s'ha de seguir per l'ens administratiu.

Si bé durant els primers anys de l'Oficina es feia un ús molt elevat de la funció mediadora, actualment la tendència és utilitzar-la en els supòsits esmentats,⁴⁰ per bé que potser encara sigui necessari un replantejament i una disminució del seu ús. Tret dels supòsits que s'han descrit aquí, el Síndic podria emprar altres mecanismes menys costosos, com l'enviament previ de recomanacions o la utilització d'altres facultats que la Llei li atribueix, com els recordatoris dels deures legals perquè s'apliqui correctament la normativa vigent en els casos en què l'activitat sigui reglada.

38. Encara així, hi ha certs supòsits en què la mediació s'utilitza d'una manera adequada, fins i tot trobant-se únicament implicats interessos particulars. El Síndic de Greuges ha denunciat diverses vegades la situació de desavantatge fàctic que la majoria de ciutadans pateixen en veure's envoltats en un contenciós-administratiu (*Informe 1990*, pàg. 407-408). En aquests casos la intervenció medial del Síndic ha evitat mantenir-los en aquesta posició respecte de l'Administració, solucionant el conflicte en reunions tripartides on l'Oficina ha proposat fórmules que la majoria de vegades han provocat la fi del procés judicial. També podria utilitzar-se la mediació, encara que minoritàriament i com a remei excepcional, en els supòsits en què l'òrgan administratiu és especialment reticent per seguir les recomanacions del Síndic de Greuges amb la qual cosa perjudica seriosament a ciutadà.

39. L. Parejo Alfonso, Jornades sobre el Defensor del Poble celebrades el gener de 1992, *op. cit.*, pàg. 132.

40. *Informe 1985*, pàg. 151-153: actuació medial en matèria d'habitatge atesa la identitat dels problemes presentats en un gran nombre de reclamacions; *Informe 1986*, pàg. 123: queixa col·lectiva que incumbeix un grup de funcionaris; *Informe 1987*, pàg. 46: un conjunt d'empreses afectades per les expropiacions dels barris de la Vila Olímpica demanen la mediació al Síndic de Greuges —que accepta— atès que no arriben a posar-se d'acord amb l'Administració municipal; *Informe 1988*, pàg. 77-78: nombrosos comerciants perjudicats per la no finalització d'unes obres, conseqüència de la inactivitat de l'Ajuntament; *Informe 1989*, pàg. 41: mediació després que diferents ciutadans es trobessin afectats per la construcció d'una autopista, i després que aquests haguessin reclamat i actuar davant l'Administració sense resultats positius; *Informe 1991*, pàg. 94-96: contribucions especials imposades a una col·lectivitat de veïns.

Aquesta tendència per emprar la mediació en els supòsits al·ludits s'aprecia també en els tipus de problemàtiques on s'ha fet ús de l'acció medial, ja que aglutinen totes les notes exposades; per exemple, en matèria d'ensenyament: *Informe 1991*, pàg. 206: s'explica que la funció mediadora s'exerceix sovint en aquesta matèria i s'exposen una sèrie de queixes il·lustratives amb resultat favorable després de l'actuació del Síndic.

La tasca medial del Síndic de Greuges també sembla, a vegades, anar més enllà del conjunt d'actuacions en què consisteix habitualment la mediació d'un *Ombudsman*. Si bé la majoria de vegades comporta l'aproximació de les posicions de les parts o l'establiment de fórmules de transacció, en determinats casos el Síndic desenvolupa funcions d'arbitratge⁴¹ o analitza imparcialment conflictes molt concrets on emet finalment un «veredict» que proposa fer complir a les parts.⁴² El Síndic de Greuges podria evitar intervencions medials d'aquestes característiques, ja que no és ni un àrbitre ni un jutge del contenciós. Per altra banda, aquest criteri és coherent amb la integració dels interessos en conflicte en els supòsits esmentats, on sembla indicat l'ús de la mediació.

El Síndic no pot oblidar, tampoc, que la seva mediació mai no podrà suposar una dissolució de les responsabilitats dels òrgans administratius implicats. Aquesta qüestió és especialment perillosa, tenint en compte la importància que l'Oficina atorga al vessant col·laborador amb l'Administració.

La funció de promoció de modificacions en l'ordenament

Aquesta funció, recollida a l'article 28.2 LSG, ha estat desenvolupada intensament i positivament pel Síndic, sobretot i com era d'esperar, en relació amb la protecció dels principis del capítol III del títol I de la Constitució.

Destaca la importància que s'atorga al problema de la manca de connexió entre la normativa i la realitat fàctica que pretén cobrir, especialment en determinades matèries com són activitats classificades com a molestes, insalubres, nocives o perilloses (*Informe 1985*, pàg. 102), habitatge (*Informe 1990*, pàg. 52) i serveis socials.⁴³ Fins i tot, a vegades, el Síndic de Greuges porta a terme estudis que analitzen el grau real de compliment per part de l'Administració dels objectius previstos en certes lleis i reglaments.⁴⁴

VII. Àmbit de competència

Àmbit general del control

L'Estatut català (article 35) i la Llei del Síndic (article 1) atribueixen a l'Oficina la missió de supervisar les manifestacions concretes de la funció d'administrar de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. A partir d'aquestes previsions, el Síndic de

41. *Informe 1990*, pàg. 390: a petició de les parts, atès que hi ha algun precedent en dret comparat, i per evitar el contenciós, el Síndic de Greuges valora la indemnització que l'Administració haurà d'abonar al ciutadà fent, com ell mateix admet, funcions pròpies d'un àrbitre.

42. *Informe 1991*, pàg. 56-59: encara que no es tracti d'un supòsit prototípic d'acció medial, ja que no es fa cap reunió amb les parts, el Síndic actua de fet com a mediador entre el ciutadà i l'Administració en un cas en què es produeixen circumstàncies molt específiques —errors materials, condicions administratives per a la realització d'obres, etc.— i proposa solucions transaccionals a ambdós en qüestions molt concretes.

43. *Informe 1990*, pàg. 223-227: en relació amb la supressió de barreres arquitectòniques. El titular de l'Oficina insisteix en aquest tema al llarg de tots els seus informes.

44. *Informe 1986*, pàg. 106-108: analitza la posada en pràctica del Pla Interdepartamental d'actuació especial de la Mina, establert en compliment de la Resolució 56/I, aprovada pel Parlament català el 2 de juny de 1982.

Greuges ha desestimat queixes relatives a actuacions jurídic-privades de l'Administració,⁴⁵ i ha acceptat reclamacions en què es qüestionava l'actuació d'ens concessionaris.⁴⁶

En aquest punt es plantegen dues qüestions que excedeixen l'objectiu d'aquestes pàgines, ja que se situen en el debat general sobre l'abast de la supervisió de la figura de l'*Ombudsman*. Són la possibilitat de control per part del Síndic d'ens no dependents de l'executiu⁴⁷ i la supervisió de l'activitat discrecional.⁴⁸ Només vull deixar constància que el Síndic de Greuges accepta queixes relatives a actuacions del Parlament de Catalunya subjectes a les formes i al control del dret administratiu (per tots, *Informe 1992*, pàg. 275). Per altra banda, és clara la tendència de l'Oficina a ampliar la supervisió cap a àmbits on els ens administratius fan ús de potestats discrecionals. Durant els primers anys de camí de la institució, el control se centrava bàsicament en la constatació de l'estricta compliment de la legalitat, encara que començava a entreveure's aquesta tendència expansiva.⁴⁹ En l'*Informe 1987* s'insisteix en la necessitat que l'Administració exerceixi adequadament la seva potestat discrecional,⁵⁰ per derivar en els últims informes en afirmacions com les realitzades en el de 1991 (pàg. 56) on es diu, respecte a determinades actuacions administratives, que incorren clarament en desviació de poder.

Les diferents administracions supervisables. Referència a l'Administració de justícia

Al marge dels problemes que en matèria de justícia es plantegen amb relació a la distribució competencial entre el Síndic i els defensors, problemes que excedeixen l'objecte d'aquest estudi, l'interès especial que té aquest àmbit d'anàlisi és doble. Per una part, es refereix a l'abast de la supervisió, que mai no ha d'afectar l'activitat jurisdiccional. Per l'altra, a les actuacions realitzades pel Síndic de Greuges, dins aquest marc.

En relació amb el primer aspecte, el control es limita, en general i en virtut de la naturalesa de la institució, al vessant que de «servei públic» té l'Administració de justícia (*Informe 1988*, pàg. 263).

45. *Informe 1985*, pàg. 89: es declara haver inadmes diverses reclamacions per aquest motiu, i s'exposa com a exemple una queixa formulada contra l'Ajuntament de Barcelona en què es discuteixen una sèrie de drets hereditaris sobre béns usucapits per aquesta Corporació.

46. *Informe 1991*, pàg. 129: es tramita una reclamació relativa al procediment de suspensió del subministrament d'aigua portat a terme per la societat concessionària Cooperativa Urbanització Marti-vell.

47. El problema es planteja en els termes exposats per A. Embid, *op. cit.*, 112 i seg.

48. La doctrina no dubta sobre la capacitat de control de l'activitat discrecional per la institució, però no hi ha unanimitat respecte a la intensitat d'aquesta supervisió.

Mentre que C. Gallego Huéscar i F. García Solé («El Defensor del Pueblo. (Competencias, procedimiento y derecho comparado)». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 67, hivern, 1982, pàg. 153 i 154) consideren que només seria possible l'entrada de l'*Ombudsman* en la supervisió d'aquesta activitat quan l'actuació administrativa resultés manifestament inadequada, irracional o ineficax, A. Pérez Calvo (*op. cit.*, pàg. 74 i 75) apunta cap a un control més ampli.

49. *Informe 1985*, pàg. 110: en relació amb el desacord entre un ajuntament i una associació de pares d'un col·legi pel que fa al lloc de situació d'una biblioteca municipal, el Síndic no entra a considerar la idoneïtat de l'emplaçament sinó el respecte per l'ens local de la normativa aplicable. Encara que, com dic, a l'*Informe 1986* (pàg. 81) el Síndic analitza els criteris seguits per l'Administració per efectuar el tancament d'emissores de ràdio privades, o (pàg. 112) fa diverses gestions encara després d'haver constatat que l'actuació administrativa ha estat d'acord amb el dret.

50. *Informe 1987*, pàg. 24 i 25: després d'exposar aquesta obligació en sentit genèric, se cita un supòsit específic de disfuncionalitats en la «discrecionalitat tècnica» dels tribunals qualificadors de les proves per a l'accés a la funció pública. Fa el mateix recordatori a l'*Informe 1990*, pàg. 245.

La supervisió s'ha centrat principalment en el problema de la lentitud en els processos judicials i en matèria d'inexecució de sentències, essent aquests, a la vegada, dos dels temes tractats amb major intensitat al llarg de tots els mandats. Però, en determinades ocasions, el Síndic va més enllà d'aquest marc i les seves reflexions incideixen directament en aspectes no enquadraables dins del sentit que pretén donar-se a l'expressió «administració» de l'Administració de justícia. El Síndic de Greuges ha criticat obertament la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per diferir de la de la resta de tribunals de justícia i de la del propi Tribunal Suprem, en opinió seva més d'acord amb una interpretació «pro dret» (*Informe 1992*, pàg. 137-139). Altres vegades, el Síndic ha atacat directament el contingut d'alguna sentència concreta per considerar que vulnera clarament algun dels drets protegits per la institució.⁵¹ En un altre ordre de crítiques al poder judicial, el Síndic de Greuges afirma que «no ajudarà a consolidar el sistema de democràcia representativa el simple fet que els jutges substitueixin l'electorat» quan jutgin qüestions relacionades amb la presentació de mocions de censura contra alcaldes (*Informe 1990*, pàg. 55).

Repassem ara les actuacions de l'Oficina en matèria de Justícia. El Síndic està en contacte permanent amb la Presidència i amb la Fiscalia del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya perquè acceleri els tràmits judicials la lentitud dels quals es denuncia a les queixes. Si bé aquest últim tipus de mesures ha suposat l'acceleració immediata d'aquests processos, sembla que la funció de l'Oficina d'un *Ombudsman* no hauria de centrar-se tant en la resolució dels problemes dels ciutadans que presenten aquest tipus de reclamacions, com a aconseguir una millora global del problema dels retards judicials. Encara que no es pot deixar d'esmentar, en aquest sentit, que el Síndic de Greuges ha traslladat algunes recomanacions al Parlament amb l'objectiu d'aconseguir una major dotació de mitjans per a aquesta Administració.

Però les actuacions del Síndic en matèria de justícia no s'han aturat en aquest punt, registrant-se també una tendència a desbordar la seva comperència. Durant els últims anys i en relació amb els casos d'aplicació tardana de penes privatives de llibertat, el Síndic de Greuges s'ha situat a la frontera que delimita la seva competència en aquest àmbit. En aquests supòsits, l'Oficina contacta amb el Tribunal competent i sol·licita la suspensió de l'aplicació de la pena, al mateix temps que demana un indult particular per al condemnat. En cas de resposta negativa del Tribunal, el Síndic es relaciona amb la Direcció General de Serveis Penitenciaris per agilitar al màxim la seva classificació en tercer grau penitenciari (*Informe 1991*, pàg. 233). Sembla que aquestes actuacions haurien de restar al marge de l'activitat d'aquesta institució.

Les diferents administracions supervisables. Referència a l'Administració central i a l'Administració local no delegada

El Síndic de Greuges ha procedit al control de l'Administració central i local quan no hi ha delegació de competències per la Generalitat de Catalunya, àmbits de supervisió reservats per la Constitució espanyola, la Llei orgànica de 1981 (article 12) i la Llei 36/1985, de 6 de novembre (article 2.1) al Defensor del Poble, el qual compar-

51. *Informe 1990*, pàg. 239: s'afirma que la Secció Sisena de l'Audiència Provincial de Barcelona ha vulnerat els drets lingüístics del ciutadà que presenta la queixa a l'Oficina.

teix el control de l'Administració de les comunitats autònomes amb els *ombudsmen* que aquestes hagin previst.⁵²

En el moment de decidir sobre la tramitació d'un assumpte, el Síndic atén exclusivament el nombre de reclamacions rebudes i, en major mesura, la importància social de la problemàtica. Per una part, no analitza la delegació de competències de la Generalitat a l'Administració local. Per altra, el tractament que concedeix aquesta Oficina als assumptes que afecten únicament l'Administració central és el següent: tramet al Defensor la investigació realitzada amb les consideracions i els suggeriments que considera pertinents, perquè el Defensor del Poble decideixi sobre la tramitació de l'assumpte i sobre el trasllat d'aquestes recomanacions al ministre corresponent.⁵³

Dins aquest àmbit és on més s'acusa alguna disfuncionalitat conseqüència d'aquesta manera de fer: és el Síndic el que determina si la queixa es trasllada o no a l'Oficina del Defensor. Si bé el criteri de flexibilitat d'admissió de les reclamacions matisa força la importància d'aquest problema, en certes ocasions els motius d'inad-

52. No s'entra en la discussió de la idoneïtat d'aquest sistema de distribució de competències, ja que és un assumpte que se situa també en el debat general de la incorporació de la figura de l'*ombudsman* a Espanya. Només recullo aquí els comentaris bàsics que s'han fet respecte a això: A. Gil-Robles, «El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pàg. 38 i seg.; A. Pérez Calvo, «Defensor del Pueblo y Comisionado parlamentario vasco». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 3, 1982, pàg. 38 i seg.; A. Bar, «La regulación jurídica de los Defensores del Pueblo regionales: ¿cooperación o conflicto?». *Revista de Derecho Político*, núm. 18-19, estiu-tardor, 1983; I. Folchi i A. Bayona, «La defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas en el ámbito de las comunidades autónomas». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pàg. 73-105; J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines». *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, número 243, 1989; A. Embid, *op. cit.*, pàg. 73 i seg.; A. López Basaguren i G. Maestro Buelga, *op. cit.*, pàg. 233 i seg.

Així mateix, també es troba dins el debat general sobre l'adaptació de l'*Ombudsman* en el nostre país la polèmica que va provocar l'aprovació de la Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures similars en les diferents comunitats autònomes, que restringia a l'article 2.1 la competència d'aquests últims en matèria local. La Sentència del Tribunal Constitucional 157/1988, de 15 de setembre, que seguia la jurisprudència de l'anterior 142/1988, de 12 de juny, va declarar la constitucionalitat d'aquest article. Això va suscitar la reacció de la major part de la doctrina que, tenint present el caràcter bifront de l'Administració local, considera desencertada la solució donada a aquesta limitació de competències. Un resum de la discussió pot trobar-se a A. Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 114 i seg.

53. *Informe 1986*, pàg. 212-213: el Síndic de Greuges estudia el tracte que l'Administració atorga als estudiants avançats en matèria de titulació acadèmica, i tramet al Defensor la informació juntament amb l'opinió contrària a aquesta actuació administrativa i el suggeriment d'un canvi de criteris; *Informe 1992*, pàg. 141: el Síndic exposa llargament l'actuació de les Corts i de l'Administració Central respecte a les prestacions socials i la garantia de suficiència econòmica dels ciutadans. Després d'aquesta explicació, afirma que la normativa en determinats aspectes «s'allunya del mandat constitucional, el qual obliga els poders públics a mantenir un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans», i tramet l'expedient al Defensor del Poble.

Aquesta és la fórmula que també s'ha utilitzat en cas de trasllat al Defensor de peticions de recursos davant el Tribunal Constitucional, escasses per altra part: *Informe 1990*, pàg. 161: el Síndic de Greuges suggereix al Defensor del Poble la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra un precepte de la Llei 4/1990, de 29 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 1990, per suposada vulneració de l'article 14 de la Constitució. El Defensor no va exercir la seva legitimació; *Informe 1988*, pàg. 175: petició d'interposició de recurs d'empara per presumpta vulneració dels articles 14 i 24 de la Constitució, atès que alguns pensionistes són discriminats, ja que no se'ls computen les quotes ingressades extemporàniament. El Defensor del Poble tampoc no va exercir la seva legitimació.

missió-no trasllat de la queixa al Defensor podrien haver estat valorats en sentit contrari per aquest, de manera que el Síndic català ha decidit la tramitació d'assumptes materialment reservats al Defensor.⁵⁴

Aquesta tendència a entrar en àmbits reservats al Defensor del Poble es va reflectir als informes del primer mandat⁵⁵ i s'ha anat accentuant progressivament, fins al punt que actualment dedica apartats sencers d'aquests informes a l'anàlisi de matèries que són competència exclusiva de l'Estat.⁵⁶ Alguns d'aquests temes es tracten insistentment al llarg de tots els mandats.⁵⁷

Si bé aquest és el mètode actualment més utilitzat pel Síndic de Greuges en assumptes que són competència del Defensor, el Síndic utilitza una via més expeditiva en els supòsits en què considera necessari fer «una actuació d'urgència per motius humanitaris» (*Informe 1991*, pàg. 22). Aquest tipus d'actuacions es tradueixen en dues activitats diferents. La primera consisteix a exposar àmpliament en els informes presentats al Parlament català qüestions la supervisió de les quals va a càrrec exclusivament del Defensor del Poble per considerar el Síndic que es tracta d'assumptes d'extrema importància i actualitat, la qual cosa ve un altre cop determinada pel nombre de queixes rebudes o per la transcendència del problema (*Informe 1991*, pàg 29 i 137). La segona activitat del Síndic de Greuges consisteix a contactar directament amb l'Administració central i gestionar amb aquesta assumptes concrets sense intervenció ni comunicació prèvia al Defensor.⁵⁸

Els advertiments de certs grups del Parlament de Catalunya, que li demanen que centri la seva activitat en el control de l'Administració de la Generalitat,⁵⁹ han estat contestats pel Síndic de Greuges. El titular de l'Oficina ha explicat que l'autoritat moral del Síndic de Greuges li permet fer manifestacions sobre matèries de competència exclusiva de l'Estat que, segons la seva opinió, no és el mateix que resoldre-les.⁶⁰

54. *Informe 1988*, pàg. 172: el Síndic de Greuges considera que la reclamant no es troba dins d'un dels supòsits de fet de la Llei general de la Seguretat Social de 1974, reformada el 1985, per la qual cosa no trameta la queixa al Defensor del poble; *Informe 1990*; pàg. 203-205: el Síndic no considera discriminatori respecte als treballadors que no tenen fills l'article 38 de la Llei 8/1980, de 10 de març, de l'Estatut dels treballadors, per la qual cosa tampoc no trasllada al Defensor la reclamació que posava en dubte la idoneïtat d'aquest precepte.

55. *Informe 1985*, pàg. 85-86: el Síndic de Greuges critica negativament l'actitud de l'Administració central respecte dels que varen formar part de les Forces Armades, Forces de l'Ordre Públic i Cossos de Carabiners de la Segona República.

56. *Informe 1990*, pàg. 88-95: tracta del problema de la lentitud del Tribunal Econòmic-Administratiu Regional de Catalunya i n'exposa posteriorment queixes il·lustratives; *Informe 1992*, pàg. 37-41: fa el mateix amb la qüestió de la situació dels immigrants a Catalunya.

57. Entre ells, destaca el cas de la normalització lingüística del català a l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, i els problemes d'alguns ciutadans amb la percepció dels beneficis concedits per la Llei 37/1984, de 22 d'octubre, relativa a les classes passives i als beneficis derivats de la II República.

58. *Informe 1992*, pàg. 29-30: l'Oficina del Síndic de Greuges gestiona directament amb la Capitania General de la Regió Pirinenca Oriental la resolució d'una queixa presentada per un ciutadà amb alteracions psíquiques que prestava servei militar a la Legió.

59. Diverses vegades s'ha posat de manifest el desacord d'alguns Grups amb el «desbordament de l'actuació del Síndic de Greuges, i més que de l'actuació, diguem-ne, del to general de l'Informe» (Sr. Casares, Grup Parlamentari Socialista, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 92, de 25 d'abril de 1986, pàg. 1268). Aquest «desbordament» no s'estima inadequat en termes generals, però sí que es considera que hauria de centrar-se més en «el que ha de ser prioritari» de l'Oficina, això és, l'Administració de la Generalitat, i deixar en un segon pla l'activitat de l'Estat (Sr. Casares, Grup Parlamentari Socialista, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 92, de 25 d'abril de 1986, pàg. 1264).

60. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 28, de 28 de maig de 1985, pàg. 1325.

Les diferents administracions supervisables. Referència a l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Si en l'àmbit on la competència del Defensor del Poble és exclusiva el control es porta a terme de la manera exposada anteriorment, no estranyarà que la col·laboració no sigui destacable en els camps que han de supervisar conjuntament ambdues oficines en virtut dels articles 12 de la Llei orgànica de 1981 i primer i quart de la LSG. Així, no s'aprofita en termes generals la virtualitat d'un sistema provist d'un *Ombudsmann* central i altres d'autonòmics, especialment en matèries que afecten ambdues administracions.

En els informes no trobem quasi cap referència a assumptes tramitats en col·laboració amb el Defensor que tinguin per objecte actuacions de l'Administració de la Generalitat en matèries de la seva exclusiva competència o delegades als ens locals. Síndic i Defensor actuen en la supervisió d'aquesta activitat administrativa sense tenir en compte la concurrència del control. Per altra banda, és habitual que el Síndic, si adverteix que alguna de les disfuncionalitats detectades en l'àmbit autonòmic exclusiu poden donar-se en l'àmbit estatal, ho comuniqui al Defensor per si aquest considera convenient recomanar-ho a la resta d'administracions de l'Estat.⁶¹ Aquesta mateixa fórmula també és usada pel Síndic en sentit invers, quan un suggeriment del Defensor del Poble es traslladable a l'Administració de la Generalitat.

Respecte a la tramitació d'assumpes on tant l'Administració central com l'autonòmica tenen algun tipus de competències, l'actuació del Síndic de Greuges es desenvolupa de la manera següent: fa una anàlisi completa de la problemàtica i elabora les recomanacions que haurien d'adreçar-se als diferents responsables de la matèria. Aquestes conclusions són trameses pel Síndic de Greuges al departament corresponent de la Generalitat i al Defensor perquè aquest, al seu torn, les presenti al ministre del ram. Fins i tot, algunes vegades, el Síndic ha traslladat aquests suggeriments a l'Administració central directament, o mitjançant la fórmula de la «recomanació en col·laboració amb el Defensor del Poble» o «recomanació conjunta», utilitzada amb freqüència durant el primer mandat.⁶²

VIII. Funcionament de l'Oficina i exposició de la tasca en els informes al Parlament

Aquí es tracten alguns dels aspectes més destacables del funcionament de l'Oficina i de l'exposició de la seva feina en els informes, temes tractats en el títol II i III de

61. *Informe 1986*, pàg. 86: després de comunicar a les administracions dependents de la Generalitat la poca idoneïtat de determinades expressions utilitzades en les seves notificacions, el Síndic de Greuges es dirigeix al Defensor del Poble per si aquest considera oportú de fer una recomanació d'aquest caràcter a la resta d'administracions. En el mateix sentit, s'adreça a l'Oficina del Defensor, el 1987 (pàg. 71); *Informe 1989*, pàg. 97: el Síndic suggereix al Defensor que, igual que l'Oficina va fer amb el Conseller de Sanitat, recomani als òrgans de l'Administració central que es compleixin les previsions legals respecte a l'abonament d'interessos sobre les quantitats que l'Administració deu.

62. Aquesta fórmula es continua emprant pel Síndic de Greuges en els últims mandats, encara que amb una intensitat molt inferior a la del primer. A vegades també s'usa en supòsits en què la responsabilitat exclusiva de la disfuncionalitat recau sobre l'Administració central: *Informe 1991*, pàg. 29: el Síndic recomana, en col·laboració amb el Defensor, que s'agiliti el funcionament de l'Administració militar en matèria de tramitació de recursos i peticions plantejats pels ciutadans.

la LSG.⁶³ L'elaboració d'un Reglament de l'Oficina que normi algunes de les qüestions que es tractaran en aquest epígraf sembla especialment oportuna atesa la importància d'aquestes i el tractament genèric que reben en la Llei del Síndic, que preveu l'existència d'aquest Reglament a l'article 33. Si bé l'absència de regulació escrita no pot considerar-se incorrecta en principi, ja que ofereix al titular de l'Oficina el marge de maniobra que necessita,⁶⁴ seria convenient que aquests punts quedessin fixats en el corresponent Reglament de l'Oficina; d'aquesta manera s'asseguraria la continuïtat de les pràctiques adequades i s'exclourien les que no resulten tan oportunes.

Iniciem l'estudi analitzant el tràmit d'admissió de reclamacions. Els requisits d'acceptació de queixes i les causes de suspensió de la tramitació d'expedients són regulats als articles 12 i següents de la Llei del Síndic de Greuges. L'admissió va precedida a l'Oficina per un estudi sobre la concurrència d'aquests requisits d'acceptació i per la comprovació de l'existència d'indisidències d'alguna anomalia en l'activitat administrativa que es denuncia. Sobre aquest procediment d'admissió han de fer-se algunes precisions.

L'estatut del Síndic no preceptua l'obligació d'interposar recurs administratiu abans d'acudir a l'Oficina. L'article 17 d'aquest estipula que la presentació de reclamacions no interromp els terminis previstos per a l'exercici de les accions que escaiguin en via administrativa o jurisdiccional, sense fer més precisions. Sembla, doncs, que no és imprescindible la interposició de reclamacions abans de la presentació de la queixa. I hem d'aturar-nos en aquest punt. Formalment tots els informes inclouen, entre els requisits per a l'acceptació de reclamacions, la necessitat d'actuacions prèvies contra l'Administració o l'esgotament de la via del recurs. Com s'ha acabat d'exposar, aquesta exigència no troba suport normatiu en la Llei del Síndic, per la qual cosa seria convenient eliminar-la o traslladar-la a la lletra d'aquesta. Potser la primera opció seria més convenient ja que, de fet, aquesta pretesa causa d'inadmissió tampoc no funciona com a tal en la pràctica de l'Oficina. En els supòsits en què no hi hagi actuacions enfront de l'òrgan administratiu corresponent no es produeix la inadmissió automàtica de la queixa, sinó que s'orienta a l'interessat en el sentit d'interposar-la al temps que el Síndic de Greuges inicia les gestions pertinents davant l'òrgan decisor a fi que es dicti resolució a favor de la reclamació plantejada pel ciutadà.⁶⁵

63. Malgrat que aquí no es tracta l'actuació del Síndic de Greuges quan no escau l'obertura d'expedient, cal deixar constància d'un altre aspecte positiu de l'activitat de l'Oficina en relació amb el tractament de les queixes que no superen el tràmit de selecció. Durant el transcurs dels mandats s'ha modificat el tracte que es donava a les queixes inadmeses. L'atenció elevada que se'ls atorgava inicialment, tant en la pràctica com en els informes, s'ha substituït per una fórmula que s'adiu més amb les previsions dels articles 29 i 30.1.b LSG, relatius a la funció informadora i al contingut obligatori del informe anual. Actualment es dedica un breu apartat —«Queixes privades i/o inconcretas»— a la síntesi dels assumptes més importants que queden fora de la competència de l'Oficina, també amb un breu comentari del Síndic respecte a això.

64. Aquest titular és una peça fonamental en l'esquema de la institució. L'estatut regulador de l'*Ombudsman*, després de marcar els trets bàsics que tendeixen a assegurar les notes essencials de la figura, ha de deixar un ampli marge de decisió al titular citat perquè sigui aquest qui determini la línia de treball de l'Oficina en la seva funció supervisora. Així, malgrat que desenvolupa les seves funcions juntament amb un equip de col·laboradors, la clau del correcte funcionament i eficàcia de l'Oficina de l'*Ombudsman* és en la direcció marcada pel seu titular.

A més, no oblidem que la força coercitiva de la institució radica, en gran part, en l'*autoritas* del titular davant la societat i davant els poders públics.

65. Durant els primers anys d'actuació de l'Oficina poden trobar-se supòsits en què, efectivament, aquest motiu d'inadmissió funciona com a tal i el Síndic s'absté de fer qualsevol activitat enfront de

Centrant-nos ara en l'anàlisi dels indicis d'anomalies en l'activitat administrativa que es denuncia, pot fer-se un comentari respecte al criteri seguit pel Síndic. És imprescindible una selecció prèvia de les reclamacions rebudes que inclogui la constatació d'aquests indicis, amb la finalitat de decidir quines queixes provocaran la intervenció del Síndic de Greuges. Entre altres avantatges, això suposa evitar la inversió de temps i de mitjans de l'Oficina en la tramitació d'assumptes on, d'una manera evident, el ciutadà manca de motius de queixa contra l'Administració. Però aquest mètode pot provocar certs desajustaments en el funcionament de l'Oficina. Si bé la inadmissió pot fer-se en els supòsits en què l'actuació de l'ens administratiu ha estat clarament adequada —pensem en l'exercici de potestats reglades on sigui senzilla la comprovació de la manca de compliment per l'interessat de les condicions establertes per la norma— no és convenient en els casos en què la inexistència de disfuncionalitat és una apreciació valorativa del Síndic i no una constatació simple dels fets.⁶⁶ La tècnica correcta en aquesta segona hipòtesi sembla que hauria de ser la tramitació efectiva de la queixa i desestimar, si escaigués, la reclamació del ciutadà després de la investigació realitzada.

Un cop admesa la reclamació, s'inicia la tramitació de l'assumpte. És molt positiu el tracte diferenciat que el Síndic de Greuges atorga a les reclamacions que requereix l'obertura d'expedient i a les que poden resoldre's mitjançant les gestions immediates de l'Oficina. Això imprimeix celeritat a la tramitació, rapidesa que ha de presidir totes les actuacions de l'Oficina d'un *Ombudsman*.⁶⁷

El nombre d'expedients de queixa incoats actualment ha estat estable, entre 1.200 i 1.600. És convenient que no hi hagi un nombre gaire elevat de tramitacions en una Oficina que, a més d'haver de respectar el caràcter reduït de les dels *ombudsmen*, controla una Administració de dimensions no excessivament importants si es compara amb la supervisada per la resta d'alguns dels seus homòlegs en dret comparat.

Al llarg de tots els mandats les actuacions d'ofici (article 15 LSG) han estat unes 50 anuals, situant-se per tant en un segon pla respecte de la iniciació d'expedients a partir de les queixes rebudes (article 12 LSG). Aquest criteri de preferència ha estat exposat pel propi Síndic en els seus informes (*Informe 1988*, pàg. 449) i ha provocat la reacció dels membres del Parlament, que insisteixen en la necessitat d'incrementar l'activitat d'ofici de l'Oficina.⁶⁸

l'Administració afectada; per exemple, en l'*Informe 1987* (pàg. 65) o fins i tot en el de 1988, on insisteix que els ciutadans han d'adreçar-se a l'ens administratiu competent abans de reclamar davant el Síndic (pàg. 99 i 315). Però el mètode d'actuació descrit ja s'evidenciava en els informes del primer mandat; per exemple, en l'*Informe 1985* (pàg. 246), on es fan recomanacions al Departament de Sanitat i Seguretat Social mentre que el ciutadà interposa el recurs administratiu previ.

66. *Informe 1985*, pàg. 116-117: inadmissió de dues queixes relatives a actuacions de l'Administració en matèria de normalització lingüística del català perquè no es va apreciar una actuació irregular. Aquestes reclamacions es referien a classes de reciclatge i a l'obligació de determinats funcionaris de superar proves d'aquesta llengua en comptes de considerar-ne el coneixement com a mèrit.

67. Una de les crítiques que es fan actualment a algunes oficines d'*ombudsmen* és la necessitat d'imprimir celeritat a la resolució de les reclamacions que se'ls presenten, ja que el cas contrari suposa descurar una de les notes més importants que caracteritzen la institució. En aquest sentit, s'ha recomanat al *commissioner* anglès l'adopció d'una doble via de tramitació dels assumptes a la manera realitzada pel Síndic, R. Gregory i J. Pearson, «*The Parliamentary Commissioner for the Administration*». Public Administration, hivern, 1992, pàg. 492.

68. El Síndic de Greuges accepta aquest suggeriment en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 145, de 16 de juny de 1987, pàg. 1972.

Recordem ara la importància que el Síndic de Greuges atorga al nombre de reclamacions presentades per determinar els temes que van a ocupar principalment la seva actuació. D'acord amb aquesta pauta, reserva als expedients d'ofici les matèries on la presentació de queixes pels afectats no és abundant o directament proporcional a la gravetat del problema. D'aquesta manera, els assumptes més tractats en les actuacions d'ofici han estat institucions penitenciàries i menors. Abundant en aquella direcció, la resta dels temes investigats d'ofici vénen també determinats pel nombre de reclamacions rebudes. Aquest línia posa en relleu un altre aspecte positiu de l'Oficina, que és tenir present la doble funció de la queixa, com a mitjà de resolució del conflicte concret que presenta el ciutadà i com a indicadora dels principals problemes que han de ser tractats d'una manera genèrica pel Síndic.

Aquesta doble perspectiva de la reclamació ha incidit en el mètode habitual d'actuació de l'Oficina. A més d'agrupar les reclamacions relatives a una mateixa matèria per efectuar la seva tramitació conjunta,⁶⁹ el Síndic de Greuges absteu la problemàtica que es troba en el rerefons de la queixa fins i tot per arribar a la resolució particular d'aquesta.⁷⁰ Aquesta línia de treball ha tingut la seva màxima expressió en el canvi de concepció dels informes, el 1987. La visió d'aquests com a descriptius de conflictes concrets se substitueix per l'exposició de la gènesi de la problemàtica, proposant-ne el debat davant el Parlament (*Informe 1987*, pàg. 13).

Aquest canvi de concepció dels informes — de la descripció al plantejament d'una problemàtica per al debat — ha repercutit d'una manera directa i positiva en l'exposició davant el Parlament català dels assumptes tramitats per l'Oficina. El principal avantatge que això ha suposat respecte als informes inicials és que actualment les seves seccions es divideixen en funció de la matèria, en lloc de respondre al criteri de distribució del departament o Administració denunciats. Aquest nou plantejament permet donar un tracte global i homogeni als assumptes analitzats, i també fer recomanacions integradores de les diverses perspectives d'aquests, amb independència de l'ens administratiu responsable. El problema exposat en la queixa és ara l'eix sobre el qual oscil·len les actuacions de l'Oficina, i així es reflecteix en els informes.

Juntament amb aquesta important millora en l'exposició dels assumptes en els informes, hem de recollir un altre aspecte dels més destacables — i potenciabls — del funcionament de l'Oficina que també es posa de manifest en aquests informes al Parlament. El seguiment dels assumptes tramitats o en tramitació.

Per una banda, actualment ja no es considera vàlida la simple resposta de l'Ad-

69. *Informe 1986*, pàg. 106: tracta unitàriament totes les reclamacions presentades que tenen per objecte la problemàtica social del barri de la Mina de Barcelona.

70. Ja a l'*Informe 1985* (pàg. 244) explica que l'activitat portada a terme respecte a una reclamació referida a residències per a ancians va tenir dues línies d'actuació diferents, la segona de les quals consistia en «l'estudi de la queixa des d'una perspectiva global, examinant amb caràcter general les causes que podien donar lloc a eventuais realitats com la denunciada». Aquesta línia s'ha continuat clarament en els anys posteriors: *Informe 1987*, pàg. 143 a 144: l'Oficina inadmet una reclamació perquè es tractava d'un conflicte entre particulars, però insta els poders públics perquè emplenin algunes llacunes legals o rectificuin les discriminacions produïdes als treballadors que es troben desemparats després del tancament de l'empresa per jubilació o per incapacitat de l'empresari; *Informe 1988*, pàg. 49: el Síndic suspèn la seva actuació per trobar-se el cas pendent de sentència, però tracta la problemàtica general suscitada a la queixa, i fa un suggeriment a l'Administració respecte a la interpretació que ha de donar-se a un precepte del Reglament de selecció de personal de la Generalitat.

ministració que accepta el suggeriment sense més consideracions,⁷¹ sinó que cada cop es fa més evident la voluntat de comprovar el compliment real de les recomanacions al marge de la seva admissió formal.⁷² Aquesta intenció es palesa, a vegades, quan els informes expliciten les actuacions realitzades per l'ens administratiu a fi de fer efectiu el suggeriment.⁷³

D'altra banda, i a partir de l'*Informe 1988*, es dedica un apartat específic al seguiment de les queixes il·lustratives exposades en informes anteriors, però encara no arxivades. Així mateix, al llarg de tots aquests informes es fa el seguiment dels assumptes de més rellevància,⁷⁴ la qual cosa és especialment positiva, ja que la solució d'aquestes problemàtiques només pot aconseguir-se després d'una insistent pressió del Síndic sobre els poders implicats.⁷⁵

Per finalitzar aquest epígraf faré referència a certs aspectes que requereixen alguna modificació o replantejament, i algunes propostes en aquest sentit.

Seria convenient millorar alguns punts concrets de l'exposició dels informes i evitar-ne especialment dues pràctiques habituals d'aquesta. Per una part, les reproduccions literals d'escrits, tant relatius als tràmits de l'expedient com a sentències o resolucions.⁷⁶ Per altra, la inclusió de queixes il·lustratives en fase inicial de tramitació,⁷⁷

71. Durant els primers anys d'actuació de la institució freqüentment es procedia a l'arxiu dels expedients, assenyalant-se que la recomanació havia estat admesa per l'ens administratiu implicat; per exemple: *Informe 1988*, pàg. 104: es conclou la tramitació de la queixa ja que: «la recomanació va ser acceptada immediatament per l'Administració»; *Informe 1985*, pàg. 94: l'Ajuntament «(...) un cop l'interessat presenti la certificació corresponent del Registre de la Propietat, procurarà consignar i lliurar la quantitat acordada en el termini més breu possible. (...) esmenada la dilació que perjudicava econòmicament l'administrat, la queixa es considera resolta favorablement».

72. *Informe 1988*, pàg. 214: el Síndic de Greuges no considera closca la tramitació d'un assumpte després de la firma d'un acord entre les parts afectades, i manifesta la intenció de fer-ne un rigorós seguiment de les diferents fases d'execució.

73. *Informe 1989*, pàg. 34: se citen «a tall d'exemple» una sèrie d'ordres del Departament de Governació que posen de manifest l'efectiva assumpció de les recomanacions del Síndic, relatives al complement de productivitat del personal estatutari al servei de la Generalitat.

74. *Informe 1989*, pàg. 119-121: sintetitza el seguiment de les activitats de l'Administració central respecte a les recomanacions reiterades del Síndic sobre certs problemes en matèria de classes passives i beneficis derivats de la Llei 37/1984, de 22 d'octubre, relativa als militars de la II República. Fa el mateix amb els suggeriments de l'Oficina referits a la modificació de la Llei 18/1984, de 20 de març, sobre el personal eventual, contractat i interí al servei de la Generalitat en el període anterior a 1939 (insisteix en l'*Informe 1990*, pàg. 158-159).

Aquestes han estat dos grans temes que més seguiment han tingut per part del Síndic de Greuges. Igualment, el relatiu a la reforma del sistema sanitari, especialment pel que fa a la Salut Mental; per exemple, *Informe 1990*, pàg. 147-150: fa una síntesi dels avenços normatius en la matèria, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic.

75. El Síndic de Greuges mateix admet la dificultat de fer canviar de criteri l'Administració en els assumptes de gran entitat, contràriament al que succeeix quan es tracta de recomanacions de menor transcendència; per exemple: *Informe 1988*, pàg. 456; *Informe 1989*, pàg. 74.

76. *Informe 1986*, pàg. 186-188: transcripció dels textos de la petició d'informe a l'Administració afectada, de la recomanació del Síndic de Greuges a aquesta, i d'alguns dels fonaments jurídics d'una sentència del Tribunal Suprem; *Informe 1988*, pàg. 129-133: es reproduïx el text de la queixa i de la petició d'informe a l'Administració; *Informe 1990*, pàg. 191-194: es transcriu a l'interessat la comunicació dels motius de l'arxiu de la seva reclamació; *Informe 1992*, pàg. 26-27: reproducció del suggeriment del Síndic a l'Administració implicada, la qual incorpora, al seu torn, la còpia literal d'un dels fonaments jurídics d'una altra sentència del Tribunal Suprem.

77. *Informe 1986*, pàg. 178: s'exposen les diferents al·legacions de les parts amb relació a una queixa sense que hi hagi encara una opinió formada del Síndic, per la qual cosa la reclamació continua en

ja que de ben poc serveixen als destinataris dels informes, excepte quan la gravetat de l'assumpte requerís el coneixement immediat de la cambra catalana.⁷⁸

També podria depurar-se el tracte dispensat a les monografies que incorporen els informes des de 1989, ja que no es correspon amb el tractament rebut per la resta d'assumptes de les seccions. El destacable grau de juridificació d'aquests, tant en l'anàlisi del problema com en la proposició de recomanacions, contrasta amb la presentació de monografies que es limiten a reproduir el treball fet per l'Oficina ja exposat en anteriors informes, sense deduir-ne noves conclusions o suggeriments.⁷⁹

Però, essencialment, els informes haurien de millorar el mode d'exposició de les elaborades recomanacions proposades pel Síndic (article 27 LSG). Aquestes es troben disperses i reiterades en distints punts del text i, posteriorment, citades d'una manera telegràfica al final d'aquest. Si bé aquest resum sintètic dels suggeriments facilita la detecció ràpida dels principals problemes de l'activitat de l'Administració, provoca que les recomanacions quedin desconnectades de la problemàtica de fons. Per tot això, seria convenient articular una fórmula que, sense eliminar per complet aquest detall telegràfic, situés els suggeriments en les seccions corresponents després del plantejament de l'assumpte, com s'ha fet algunes vegades.⁸⁰

A més, seria oportú afegir als informes unes conclusions globals que oferissin una valoració general sobre la protecció dels drets de l'Administració, i que destaquessin les tasques més rellevants de l'Oficina segons el parer del seu titular.

IX. Organització de l'Oficina del Síndic

El Síndic de Greuges és una institució unipersonal. El titular de l'Oficina s'ajuda d'un equip de col·laboradors que ell mateix designa, la previsió normativa dels quals ocupa els articles 33 i 34 LSG.

Entre aquest personal al servei de la institució mereix una menció especial la figura de l'adjunt, per la seva singular posició respecte a la resta,⁸¹ però sobretot perquè l'única reforma de la Llei catalana de 1984 es va referir a aquesta figura.

Com s'ha avançat, la modificació, el 1989, de l'article 34 de la Llei del Síndic va introduir la possibilitat de nomenar un adjunt per a la defensa dels drets dels nens. Aquesta designació no s'ha produït fins al moment, malgrat que el Parlament de

estudi en el moment de la presentació de l'*Informe; Informe 1989*, pàg. 69: s'inclou la queixa sense haver tingut encara cap resposta de l'Administració afectada, igual que en l'*Informe 1990* (pàg. 203) i en l'*Informe 1991* (pàg. 27).

78. A vegades el Síndic de Greuges ha justificat amb aquest motiu la inclusió en els informes de reclamacions en fase inicial de tramitació; per exemple, *Informe 1988*, pàg. 203: queixa relativa al tancament de pensions per a persones sense recursos; *Informe 1989*, pàg. 185: reclamació referent a la celebració de correbus.

79. Com a excepció a aquesta tònica general, destaquem la monografia dedicada a la normalització lingüística del català a l'Administració i, en menor grau, la relativa a la tasca mediatadora del Síndic de Greuges.

80. *Informe 1990*, pàg. 56-58: respecte als registres municipals d'associacions veïnals; *Informe 1991*, pàg. 73-77: en relació amb les notificacions dels tributs locals incorporats a padrons i matrícules; *Informe 1991*, pàg. 227-233: en matèria d'aplicació tardana de les penes privatives de llibertat.

81. El Síndic pot delegar funcions a l'adjunt, i és aquest qui resta a càrrec de l'Oficina en cas d'interinitat (article 34, apartats 2 i 3 LSG).

Catalunya ha instat insistentment el Síndic de Greuges perquè portés a terme aquest nomenament.⁸² Encara que l'Oficina ha oposat dificultats pressupostàries, no hi va haver una clara voluntat en sentit positiu per part del Sr. Rahola, el qual no va iniciar el debat en relació amb la necessitat de dotació econòmica per portar a terme la designació en cap de les seves compareixences davant la cambra. La postura del Sr. Cañellas encara està per determinar.⁸³

A part de les motivacions que hagin provocat l'absència de nomenament i de l'opció del titular actual respecte a això, no sembla oportuna la dispersió de les tasques de l'Oficina mitjançant la creació d'*ombudsmen* o adjunts especialitzats. La importància que en aquesta institució assumeix el titular, la consideració social del qual representa gran part de l'*auctoritas* amb què aquesta va a comptar, fa que sembli convenient integrar en una única persona la direcció i la responsabilitat de les actuacions d'aquesta Oficina, sobretot en els moments inicials de la seva implantació. A més, l'especialització necessària per atendre els assumptes específics que se li plantegen se supleix adequadament amb els coneixement jurídics dels seus assessors. D'altra banda, hem de considerar les reduïdes dimensions de l'àmbit que supervisa el Síndic. I, per últim, la designació no estaria proporcionalment en consonància amb les necessitats de l'Oficina, ja que comprovem com altres problemàtiques diferents a la protecció de menors es tracten amb la mateixa o fins i tot amb superior amplitud. La tendència a la disgregació és perillosa i ja s'ha deixat sentir en algunes intervencions de diversos grups de la cambra catalana que han demandat la creació d'adjunts per a altres matèries.⁸⁴

Durant els dos primers mandats s'ha mantingut un nombre reduït de personal al servei de l'Oficina, quantitat que no s'ha incrementat gaire després del nomenament del titular actual.⁸⁵ Aquesta limitació es correspon amb l'inici de la trajectòria d'una institució de nou encuny i amb la voluntat d'evitar tot tipus de burocratització, adequant el personal a les necessitats que hagin de cobrir-se. Tampoc aquí no s'ha d'oblidar l'àmbit reduït del control del Síndic.

L'estatus d'aquest personal es troba regulat a les Normes bàsiques del Síndic de Greuges de 1985. Aquestes van ser aprovades per la Comissió de Govern Interior del Parlament català⁸⁶ com a solució provisional a qüestions de personal i gestió econòmi-

82. A tall d'exemple poden citar-se: Sr. Barenys, Grup Parlamentari Socialista, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 152, de 6 de juny de 1990, pàg. 3064; Sr. Abelló, Grup Parlamentari Socialista, sèrie P, núm. 100, de 26 de juny de 1991, pàg. 5047. Ja en la primera compareixença de l'actual titular davant la Comissió es va sol·licitar la seva opinió respecte a la possibilitat de nomenar un adjunt dels nens (Sr. Abelló, Grup Parlamentari Socialista, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 85, de 29 d'abril de 1993, pàg. 2029).

83. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 85, de 29 d'abril de 1993, pàg. 2034.

84. Petició d'un adjunt o assessor que s'ocupi específicament dels drets de les minories ètniques i/o nacionals de Catalunya (Sr. Colom, Grup Parlamentari Esquerra Republicana de Catalunya, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 15, de 27 de desembre de 1988, pàg. 536); sol·licitud d'un adjunt que es dediqui a la problemàtica de la discriminació de la dona (Sr. Nualart, Grup Parlamentari Iniciativa per Catalunya, *Diari de Sessions*, sèrie P, núm. 33, de 24 de maig de 1989, pàg. 1561).

85. Actualment, la plantilla total de l'Oficina del Síndic de Greuges és de 25 persones.

86. L'article 33.1 de la Llei reguladora de la institució habilita el Síndic per dictar instruccions relatives a l'organització i al funcionament de l'Oficina, però no n'especifica la naturalesa ni a qui incumbeix la seva aprovació. No tracto concretament aquest problema per ser, novament, matèria que afecta la institució de l'*Ombudsman* en general, però és convenient apuntar el procediment portat a terme en el cas de les Normes bàsiques. Aquestes van ser aprovades per la Comissió de Govern Interior del

ca de l'Oficina, mentre que no es procedia a la modificació de l'article 33 LSG el contingut del qual resulta clarament insuficient en aquest sentit.⁸⁷ Però la solució donada per aquestes Normes ha estat criticada per la manera d'elecció i provisionalitat laboral dels càrrecs que no són de la confiança directa del titular.⁸⁸ La lliure elecció i el cessament dels seus col·laboradors directes són indispensables per al respecte de l'autonomia del titular esmentat, però no es fan necessaris quan es tracta de personal administratiu, auxiliar o subaltern. Serà aquest un altre aspecte que caldrà regular i reformar en el futur Reglament de l'Oficina.

X. Valoració final

Totes aquestes consideracions pretenen servir de punt de partida per descobrir les virtuts i les mancances de l'Oficina del Síndic de Greuges mitjançant l'anàlisi sistemàtica de la seva normativa reguladora i dels informes que ha presentat anualment al Parlament de Catalunya. Així, les qüestions tractades en aquest estudi sobre l'adaptació de la institució de l'*Ombudsman* a l'ordenament autonòmic català són de molt diversa índole.

Subratllo la tendència del Síndic per eixamplar les competències que li concedeix la normativa vigent, excedint-se, potser, en algunes actuacions en matèria de Justícia. També poso en relleu la manca d'ús de les facultats més enèrgiques que el seu estatut li atorga enfront de l'Administració. D'altra banda, sembla que hauria d'incrementar les seves relacions amb la cambra catalana i amb el Defensor del Poble per aprofitar la virtualitat que l'Oficina podria atènyer a molt diferents nivells i potenciar aquests vincles.

Comento també altres aspectes molt positius de la institució. La manera de tramitació dels assumptes imprimeix rapidesa a les seves tasques. El tractament d'aquests assumptes permet descobrir la problemàtica que hi ha en el rerefons de la reclamació. El seguiment que fa la pròpia Oficina de l'activitat que porta a terme provoca el correlatiu efecte d'incrementar l'eficàcia de les elaborades recomanacions que el Síndic trameta a l'Administració i al Parlament de Catalunya. En aquest sentit, la seva funció mediadora destaca pels resultats certament positius que està aconseguint.

Parlament català per Acord de 8 de novembre de 1985 (*Informe 1985*, pàg. 26). El motiu pel qual aquest òrgan va estudiar i aprovar el projecte presentat pel Síndic de Greuges va ser molt concret: les matèries que regulen aquestes Normes són tractades a la Cambra per aquesta Comissió.

87. Aquesta circumstància s'ha posat en relleu en algunes intervencions parlamentàries del Síndic (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 92, de 25 d'abril de 1986, pàg. 1260).

88. Aquest punt de la regulació s'ha censurat diverses vegades durant els debats parlamentaris, tant pel Síndic de Greuges com pels membres de la Cambra (Sr. Nualart, Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 33, de 24 de maig de 1989, pàg. 1560).