

---

# ÍNDICE

---

Nota preliminar a la presente edición .....	19
Nota preliminar a la primera edición .....	23
Presentación .....	29
Siglas y breviaturas .....	33

## *Capítulo I*

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

1. Origen histórico del <i>OMBUDSMAN</i> .....	37
1.1. Características .....	39
1.2. El estado del bienestar y la expansión por el mundo .....	40
1.3. Comparación con los medios clásicos de control .....	41
2. La constitución de 1978. Las referencias a los comisionados parlamentarios autonómicos en el debate constituyente. La decisión en la constitución: un modelo abierto .....	42
3. La Ley orgánica del defensor del pueblo y la mención a los órganos similares de las comunidades autónomas: un modelo cerrado .....	44
4. El estatuto de autonomía de Cataluña .....	46
4.1. Los antecedentes: el Congreso de Cultura Catalana de 1975 y las Bases de Cardona de 1977. La satisfacción de agravios en las cortes medievales .....	46
4.2. Los anteproyectos de los partidos políticos y la Comisión de los Veinte. El Estatuto de Sau .....	51
4.3. El debate en las Cortes Generales .....	53
4.4. El artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña .....	54
5. La aprobación de la ley de Cataluña 14/1984, de 20 de marzo, del síndico de agravios. La proposición de ley del grupo socialista. La tramitación por ponencia conjunta .....	55
5.1. La única enmienda presentada .....	57
5.2. Influencia de otras normas .....	59
6. Proposición de ley para regular las relaciones entre la institución del defensor del pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas .....	60
7. La reforma de la ley del Síndico por la ley 12/1989, de 14 de diciembre .....	64

*Capítulo II***EL ESTATUTO DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS EN LA  
LEGISLACIÓN ORDINARIA**

1. El nombre .....	67
2. La elección .....	69
2.1. La elegibilidad .....	69
2.2. Las incompatibilidades .....	70
2.2.1. Un comentario en relación con la afiliación política .....	71
2.2.2. Un régimen muy riguroso: incompatibilidad con la docencia universitaria .....	72
3. El procedimiento electoral .....	74
4. La duración del mandato. La reelección .....	78
5. El cese .....	79
5.1. Por renuncia .....	81
5.2. Por transcurso del tiempo para el que fue elegido .....	82
5.3. Por muerte .....	83
5.4. Por pérdida de la condición política de catalán .....	83
5.5. Por incapacidad o por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarada por decisión judicial firme. Por condena a causa de delito doloso por sentencia firme .....	84
5.6. Por negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones y de los deberes del cargo .....	85
6. Las prerrogativas y garantías: la Generalitat de Cataluña no es competente para facilitar al síndico unos medios legales que necesita para cumplir sus funciones .....	85
6.1. La inviolabilidad y la inmunidad .....	86
6.1.1. Dudas sobre el instrumento normativo utilizado para concederlas .....	87
6.1.2. El contenido de estas prerrogativas .....	88
6.2. Inviolabilidad de la correspondencia .....	90
6.3. La obligación de cooperar de los poderes públicos. El caso de la Administración del Estado en Cataluña .....	91
6.4. Medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora .....	94
6.4.1. La publicación del nombre de las personas y de los departamentos que no colaboran .....	95
6.4.2. El tipo penal de delito de desobediencia .....	97
6.4.3. Valoración: las medidas sancionadoras y una magistratura de persuasión, un encaje difícil .....	99
6.5. El ejercicio de acciones de responsabilidad .....	101
6.6. El rango protocolario .....	103

*Capítulo III***LA RELACIÓN DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS CON EL  
PARLAMENTO DE CATALUÑA**

1. Comisionado parlamentario: órgano fiduciario, órgano auxiliar del parlamento .....	105
2. El plenario .....	107
2.1. La elección del síndico .....	107
2.2. El supuesto de cese por negligencia .....	108
2.3. La presentación del informe anual y, eventualmente, de los informes extraordinarios .....	109
3. La comisión parlamentaria de relación .....	115
3.1. Su composición .....	116
3.2. La participación en la elección del síndico .....	116
3.3. La intervención en el nombramiento del adjunto al síndico y del adjunto para la defensa de los derechos de los niños .....	116
3.4. Las comparecencias del síndico .....	118
3.4.1. La comparecencia del síndico a requerimiento de la comisión .....	119
3.4.2. La comparecencia del síndico a petición propia .....	124
3.4.3. La presentación del informe anual y de los informes extraordinarios .....	124
3.4.4. Las peticiones de intervención formuladas en las comparecencias .....	132
3.5. Las comunicaciones escritas entre el síndico y la comisión .....	134
4. Los órganos de gobierno del parlamento .....	136
5. Las instrucciones generales y las particulares .....	137

*Capítulo IV***EL ÁMBITO COMPETENCIAL (I)**

1. La misión del Síndico de Agravios: la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Los derechos y los deberes, los principios rectores de la política económica y social .....	139
2. La supervisión de la administración, una relación instrumental o una finalidad en sí misma .....	143
3. La actividad de supervisión y el marco normativo de referencia .....	146
3.1. Los principios del artículo 103.1 de la Constitución: servir con objetividad los intereses generales, actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación .....	147
3.2. La plena sumisión a la ley y al derecho .....	152
3.2.1. Potestades regladas y discrecionales .....	153

3.2.2. La defensa del ordenamiento jurídico; en particular del principio de legalidad y de sus manifestaciones: los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa .....	155
4. La actuación preventiva del síndico en defensa del ordenamiento jurídico .....	159
4.1. La previsión de la defensa del ordenamiento jurídico propio en la ley reguladora de algunos comisionados parlamentarios autonómicos. El caso emblemático del Justicia de Aragón .....	161
4.2. Posibles mejoras en el sistema objetivo de defensa del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La colaboración con el Consejo Consultivo .....	162
5. La participación en comisiones y comités consultivos .....	166

*Capítulo V*

**EL ÁMBITO COMPETENCIAL (II)**

1. La administración que supervisa .....	171
1.1. Previsiones en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: «La Administración de la Generalitat» .....	171
1.2. Previsiones en la Ley del Síndico: «La Administración pública de la Generalitat y de las autoridades y el personal que de ella dependen o está afecto a un servicio público» .....	173
1.2.1. Las personas o entidades que prestan un servicio público .....	174
1.2.2. Las universidades de Cataluña .....	176
1.2.3. Las corporaciones de derecho público .....	177
1.2.4. Las quejas contra el Parlamento. La distinción entre las actividades legislativa y de control del Gobierno y la actividad administrativa .....	179
1.3. Previsiones en la Ley del Síndico: «La actuación de los entes locales de Cataluña» .....	181
1.3.1. La doctrina del Tribunal Constitucional: las sentencias 142/1988, de 12 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre. ....	182
1.3.2. Comentario sobre la doctrina constitucional .....	186
1.4. La Administración del Estado. La Administración en Cataluña. La Administración central .....	192
1.5. La Administración de justicia .....	196
2. La privatización de la actividad administrativa o la huida del derecho administrativo .....	199
2.1. Las actuaciones jurídico-privadas de la Administración .....	201
2.2. Unos problemas sin resolver .....	202
2.2.1. El Gobierno .....	202
2.2.2. Las administraciones independientes .....	204

*Capítulo VI*

**LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS**

1. La oficina del síndico .....	207
2. Las normas de organización de la institución. Elaboración y naturaleza jurídica .....	208
2.1. La norma supletoria 3. <sup>a</sup> del Reglamento del Parlamento .....	209
2.2. Las Normas Básicas del Síndico de Agravios de 8 de noviembre de 1985. La modificación de 19 de noviembre de 1996 .....	210
3. El personal al servicio del síndico de agravios. La regulación de las normas básicas de 8 de noviembre de 1985 .....	211
3.1. La configuración de todo el personal como personal eventual .....	213
3.1.1. Personal administrativo, auxiliar y subalterno .....	214
3.1.2. Personal asesor .....	217
3.2. La modificación de las Normas Básicas en materia de personal .....	218
3.3. Valoración y propuestas en relación con el estatuto del personal .....	221
4. La gestión económica .....	225
4.1. El presupuesto .....	225
4.2. El régimen de contabilidad y de intervención .....	226
4.3. El régimen de contratación .....	226
4.4. La autorización de gastos y la ordenación de pagos. La disconformidad del oidor de cuentas .....	227
4.5. Las incorporaciones de los remanentes de créditos y las transferencias de créditos .....	230
4.6. La liquidación del presupuesto .....	230
4.7. Valoración y propuestas en relación con el régimen de gestión económica .....	231
5. El adjunto al síndico .....	233
5.1. Naturaleza jurídica .....	234
5.2. La elección. Las prerrogativas. Las incompatibilidades. El carácter potestativo .....	234
5.3. El cese: libre o con la intervención de la Comisión Parlamentaria de Relación .....	236
5.3.1. El cese por condena a causa de delito doloso mediante sentencia firme .....	238
5.3.2. El cese por negligencia .....	238
5.3.3. Una posible modificación de las Normas Básicas en relación con el cese .....	239
5.4. Las funciones .....	239
5.4.1. ¿Tiene límites el síndico en la delegación de sus funciones? .....	240
5.4.2. El instrumento de delegación. General o caso a caso ....	242
5.4.3. Revocación y avocación .....	242
5.4.4. La delegación de firma .....	242

6. El adjunto para la defensa de los derechos de los niños .....	243
6.1. El ejercicio por parte del síndico de la habilitación para designar a un adjunto de niños .....	245
6.2. Las funciones .....	245
6.3. Los derechos de los niños .....	246
6.4. Una valoración de la reforma .....	247
7. La posibilidad de crear nuevos adjuntos sectoriales .....	249
8. Las colaboraciones del síndico con personas externas a la oficina ...	252
8.1. La colaboración de expertos en la labor investigadora y de propuesta de resolución .....	252
8.2. Convenios de cooperación educativa .....	257

### Capítulo VII

#### EL PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN (I)

1. El inicio del procedimiento. Sujetos legitimados para pedir su intervención .....	259
1.1. La legitimación de las personas físicas. No nacionales, menores, presos, incapacitados, sujetos a una relación de dependencia especial .....	260
1.2. La legitimación de las personas jurídicas .....	263
1.2.1. Las compañías mercantiles .....	264
1.2.2. Las ONG .....	264
1.3. La legitimación de las personas jurídicas públicas. La no prohibición a las autoridades administrativas en materias de su competencia .....	265
1.4. La legitimación especial de los parlamentarios y de las comisiones del Parlamento .....	267
1.5. La legitimación de los cargos electivos locales .....	269
2. La forma de presentación de las quejas .....	273
2.1. Quejas presentadas por representante. Quejas con más de un promotor. Múltiples quejas idénticas .....	273
2.2. El servicio de información al ciudadano. El idioma de comunicación .....	274
3. El acuse de recibo: forma, contenido, efectos .....	277
4. La petición de ampliación de datos: forma, contenido, efectos .....	278
5. La inadmisión: forma, contenido, efectos .....	279
5.1. Las causas legales .....	280
5.1.1. Las quejas anónimas .....	283
5.1.2. La mala fe .....	284
5.1.3. La falta de fundamento o la inexistencia de pretensión .....	284
5.1.4. El perjuicio al legítimo derecho de tercera persona .....	284

5.2. Las quejas privadas: un caso particular de inadmisión. Los ciudadanos que obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales de otros ciudadanos .....	284
5.3. Algunos cambios de criterio en los supuestos de inadmisión a lo largo de los años: las actuaciones administrativas obviamente regulares y la falta de reclamación previa .....	286
5.4. Los asuntos en los que intervienen los tribunales .....	288
6. La admisión a trámite: forma, contenido y efectos .....	292
6.1. La petición de informe a la Administración .....	293
6.1.1. Las modulaciones en el caso de los servicios concedidos .....	295
6.1.2. Las peticiones de ampliación de informe: forma, contenido, efectos .....	296
6.1.3. Las reiteraciones: forma, contenido, efectos .....	297
6.2. Los efectos para el promotor de la queja y para los terceros interesados .....	297
6.3. Los informes de la Administración: forma y contenido .....	298

### Capítulo VIII

#### EL PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN (II)

1. Las resoluciones: forma, contenido y efectos .....	299
1.1. La Administración ha actuado correctamente .....	300
1.2. La Administración resuelve con la respuesta al requerimiento de información .....	301
1.3. La Administración debería haber actuado de otra forma a juicio del Síndico. El recordatorio de deberes legales. Modulaciones en el caso de servicios concedidos .....	303
1.4. La Administración debería haber actuado de otra forma a juicio del Síndico. La sugerencia .....	306
1.5. La mediación .....	308
1.6. Las resoluciones que trascienden el caso concreto .....	314
1.6.1. Sugerencias generales interpretativas .....	314
1.6.2. Sugerencias generales organizativas .....	316
1.6.3. Recomendaciones .....	317
1.7. El desacuerdo de los ciudadanos con las resoluciones: forma, contenido, efectos .....	318
1.8. El desacuerdo de las administraciones: forma, contenido, efectos .....	318
2. Análisis de diagramas de tramitaciones estándares. La adaptación del programa informático para conocer el estado de tramitación de una actuación .....	319
3. Análisis del tiempo de tramitación .....	321
3.1. En función de la agilidad de la oficina .....	321
3.2. En función de la colaboración de la Administración .....	322
4. El carácter informal del procedimiento: Mito o realidad .....	322

4.1. Mecanismos para agilizar la respuesta de las administraciones: fax, teléfono, visitas, requerir comparecencias. Ventajas e inconvenientes .....	323
4.2. Cómo afecta el principio de jerarquía .....	325
4.3. ¿Es necesario elaborar un reglamento de procedimiento? .....	326
5. El porcentaje de éxito o la aceptación de las consideraciones por parte de la administración .....	326
5.1. Mecanismos para mejorar el grado de éxito .....	327
5.2. El impacto de la rapidez en intervenir .....	327
5.3. Escrito u oral .....	328
5.4. ¿Quién tiene que hablar de qué con quién? .....	328

### Capítulo IX

#### LAS RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. Las previsiones de la ley orgánica del defensor del pueblo y de la ley del síndico de agravios. El reglamento de organización y funcionamiento del defensor del pueblo .....	331
2. La ley por la que se regulan las relaciones entre la institución del defensor del pueblo y las figuras similares en las deferentes comunidades autónomas .....	335
3. El convenio de colaboración entre el defensor del pueblo y el síndico de agravios .....	337
3.1. La cooperación y la coordinación .....	338
3.2. Duración, publicación y renovación del convenio .....	338
3.3. La aplicación del convenio .....	339
3.3.1. Remisión de información periódica .....	340
3.3.2. Información puntual .....	341
3.3.3. Solicitudes de actuación .....	341
3.3.4. Solicitudes de interposición de recursos de amparo y de inconstitucionalidad .....	342
3.3.5. Reuniones .....	342
4. La tramitación de las quejas competencia del defensor del pueblo ..	342
4.1. Recepción y remisión: forma, contenido, efectos .....	343
4.2. La solicitud de actuación del Defensor del Pueblo a raíz de actuaciones de oficio del Síndico. La propuesta de recomendaciones y sugerencias de carácter general .....	344
4.3. Las actuaciones del Síndico de Agravios en materia competencia del Defensor del Pueblo .....	344
5. La tramitación de las quejas en relación con la administración de justicia .....	345
6. Las actuaciones del defensor del pueblo en materias competencia del síndico .....	346
6.1. A raíz de una queja .....	346

6.2. A raíz de una actuación de oficio .....	347
7. La cuestión de fondo: la transformación del estado en desarrollo del título VIII de la constitución .....	351
8. Las posibilidades de colaboración en el marco de la LODP .....	353
8.1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat .....	354
8.2. En el ámbito de la Administración local .....	355
8.3. En el ámbito de la Administración periférica del Estado .....	355
8.4. En relación con los recursos de amparo y de inconstitucionalidad .....	356
8.5. Valoración final .....	356

### Capítulo X

#### EL SÍNDICO Y LA JURISDICCIÓN, EN PARTICULAR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA

1. Órgano de garantía complementario, no sustitutorio .....	357
2. Análisis de los déficits de la jurisdicción y posibilidades de intervención .....	358
2.1. La inactividad administrativa .....	358
2.2. La adopción de medidas cautelares .....	360
2.3. Límites de la justicia administrativa en el control de la actividad administrativa y en la creación de las reglas de actuación administrativa. El papel del Síndico .....	360
2.4. La intervención en órganos de conciliación .....	365
3. La participación en el proceso contencioso .....	366
3.1. La legitimación activa, como Síndico de Agravios, en el proceso contencioso .....	366
3.2. Petición de aportación de datos en fase de prueba o como diligencia para mejor proveer .....	368
4. El síndico como justiciable en un proceso. Como demandante. La vía civil, la vía penal, la vía laboral, la vía contenciosa .....	371

### Capítulo XI

#### LA PRESENCIA SOCIAL DEL SÍNDICO

1. El síndico y los medios de comunicación o la función mediática del síndico .....	373
2. La publicidad de las actuaciones del síndico .....	377
2.1. Antes de la admisión. Los intentos de instrumentalizar al Síndico: presentar quejas para decirlo a los medios de comunicación .....	378
2.2. De la inadmisión .....	379
2.3. De la admisión .....	379
2.4. Durante la investigación .....	380
2.5. De las resoluciones .....	380

2.6. Del informe .....	383
2.7. Medios para facilitar la información. Sus límites .....	387
3. Medios para ampliar la base social del síndico .....	387
Bibliografía .....	389