

## **EL SÍNDIC DE GREUGES Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS**

**M<sup>a</sup> Jesús Larios Paterna**

Adjunta al Síndic de Greuges para la defensa de los derechos de  
los niños y adolescentes.

Profesora titular de Derecho Constitucional (UB)

Artículo recibido el día 26.05.2011

Artículo aceptado el día 22.07.2011

### **EL SÍNDIC DE GREUGES Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS**

El Síndic de Greuges está configurado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña como una institución de protección y defensa de los derechos y las libertades que reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Con esa finalidad de protección y defensa de derechos supervisa la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos y o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de manera concertada o indirecta y la de las restantes personas con un vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas que dependan de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de organismos públicos o privados vinculados o que dependan de ella.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña acoge así a la institución del ombudsman, aparecida en la Constitución sueca del 1809 para controlar la actividad de la Administración. Esta figura nace con la finalidad de cubrir las insuficiencias de los controles tradicionales, especialmente el poder judicial, apareciendo con unas características distintas, que permitan realmente hacer frente a tales insuficiencias. Así, es un rasgo característico de la figura del Ombudsman su

mayor flexibilidad, la posibilidad de intervenir de oficio (a pesar de que no está presente en todas las instituciones), el tener un parámetro de decisión no limitado a los criterios de legalidad y un carácter no vinculante de sus decisiones, remitiéndose su eficacia a la *auctoritas* que derive del desempeño de su función de forma independiente y autónoma.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 sigue el modelo establecido por primera vez en la Constitución portuguesa de 1976, de vinculación entre Ombudsman y defensa de los derechos de los ciudadanos, que con posterioridad asumió la Constitución española de 1978.

### **1. La función del Síndic de Greuges de Cataluña: ámbito competencial.**

Como se ha hecho referencia, el artículo 78 del Estatuto, cuando establece los entes sometidos a supervisión del Síndic señala, junto con la administración de la Generalidad y la local, a un conjunto de entidades prestadoras de servicios de interés general. La institución del Síndic de Greuges, o en general el Ombudsman, en el modelo incorporado al ordenamiento estatal y a los autonómicos, nace con el objeto de defender los derechos y libertades y, a estos efectos, puede supervisar la actividad de la Administración pública<sup>76</sup>. Ahora bien, en un contexto socioeconómico y jurídico, que emerge especialmente de la Unión Europea, caracterizado por importantes procesos de privatización y de liberalización de actividades y servicios públicos, existen actividades públicas susceptibles de vulnerar los derechos de los ciudadanos y, como tales, susceptibles de ser supervisadas por las instituciones como el ombudsman. De ahí que el Estatuto haya ampliado el objeto de control del Síndic a estas formas de actuación indirecta de la administración.

Mientras que la regulación estatutaria anterior del ámbito de supervisión del Síndic hacía referencia a “las actividades de la administración de la Generalidad”, ahora el Estatuto amplía

---

<sup>76</sup> Sobre los distintos modelos en el derecho comparado europeo, véase DÍEZ, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Temas del Senado, Madrid, 1999, p.p. 25 y ss.

su ámbito de control a la actuación administrativa en sentido amplio, entendiendo por ésta no sólo aquella desarrollada por instancias públicas territoriales o institucionales, sino también por instancias privadas, es decir, por organizaciones de carácter privado, empresas privadas, concesionarias o no de la administración, la actuación de las cuales se considera también administrativa o pública en sentido material y funcional.

En el ámbito competencial, cuestión controvertida ha sido la atribución en exclusiva del control de la administración de la Generalidad al Síndic de Greuges. La regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña parte de una comprensión de la previsión del artículo 54 de la Constitución de acuerdo con el principio autonómico, de manera que, si existe un “defensor autonómico”, debe tener el control exclusivo de la Administración autonómica correspondiente, dependiendo de su Gobierno y que la interpretación extensiva de la competencia del Defensor respecto a la supervisión universal de cualquier y toda Administración no estaría en la Constitución, sino en la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, de modo que la previsión del Estatuto sería contraria art. 12 de dicha Ley Orgánica, no el 54 CE.<sup>77</sup>

Como es conocido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, señala que la función supervisora atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 54 CE tiene por objeto la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y se configura como una de las “garantías de las libertades y derechos fundamentales” previstas en el capítulo cuarto de ese mismo título (arts. 53 y 54 CE) y el hecho de que ejerza esa función como comisionado de las Cortes Generales no supone que la actividad administrativa sobre la que puede proyectarse sea únicamente la propia del Estado central, con exclusión de la Administración autonómica. El Tribunal entiende que la “Administración” del art. 54 CE no es la concreta especie “Administración central”, sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción y entiende que la exclusividad que

---

77 Vid. al respecto, “La exclusividad del Síndic de Greuges”, Revista Catalana de Dret Públic, N.Extra 1, 2010, p.p. 191-195.

proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el art. 54 CE<sup>78</sup>. En consecuencia, el Tribunal declara que el inciso “con carácter exclusivo” contenido en el art. 78.1 del Estatuto es inconstitucional.

Finalmente, debemos hacer referencia a la potestad del Síndic de solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento, cuando regulen derechos reconocidos por el presente Estatuto. Esta competencia redundante en la configuración de la figura del Síndic o defensor autonómico como institución de defensa y garantía de derechos<sup>79</sup>.

Esta nueva función del Síndic supone ampliar la competencia de la institución más allá del control de la administración para participar en el control previo de constitucionalidad y estatutoriedad de propuestas normativas de rango legal y, por tanto, sujetas al control previo del Consejo de Garantías estatutarias. De este modo, el Síndic, al margen de su actividad ordinaria de defensa de los derechos a través del control de la administración, participa en la función de tutela de los derechos, que el artículo 38.1 del Estatuto atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias.

---

78 En la doctrina VINTRÓ, J. se muestra crítico con la interpretación del Tribunal Constitucional, apelando, más allá de la argumentación jurídica, a la eficacia de la actuación de las instituciones, señalando que la mayor eficacia de una institución de las características del *Ombudsman* requeriría que en el contexto del Estado autonómico español sea sólo el Síndic de Greuges quien controle la Administración de la Generalitat. E informe de los resultados de sus investigaciones al Parlamento de Cataluña ya que éste es el órgano de control del Gobierno y de la Administración de la Generalitat, “La exclusividad del Síndic de Greuges”, Revista Catalana de Dret Públic, N.Extra 1, 2010, p.p. 191-195; TORNOS, J., por el contrario, comparte el razonamiento del Tribunal, TORNOS, J., Les institucions de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional, Revista d’Estudis Autonòmics i Federals, n. 12

79 También como consecuencia de la STC 31/2010 ha quedado sin efecto la previsión del artículo 76.4 del Estatuto según la cual estos dictámenes tenían carácter vinculante en relación con los proyectos y proposiciones de ley que desarrollen o afecten derechos reconocidos en el Estatuto.

## **2. Estatuto del Síndic de Greuges: la garantía de la independencia y su vinculación en la eficacia en la defensa de los derechos.**

Un principio fundamental de la actuación del Ombudsman es la de su independencia, para la cual es fundamental cómo se lleva a cabo la elección (elegido por un órgano representativo y mayorías cualificadas) y que el titular esté dotado de un estatuto jurídico que le haga independiente (régimen de incompatibilidades, prerrogativas). Además, el ordenamiento jurídico debe darle poderes para el ejercicio de su función, atribuyéndole poderes de reacción y sanciones en caso de no colaboración. Asimismo también es importante su autonomía organizativa, funcional y presupuestaria.

El artículo 79 del Estatuto de Autonomía se refiere a la designación del Síndic de greuges y a aspectos relativos a su régimen estatutario.

Por lo que se refiere a la designación, el artículo 79.1 establece que el Síndic será elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintas partes de sus miembros. La anterior regulación remitía los requisitos de la designación a la ley, la cual optó por una mayoría inicial de tres quintas partes pero con la posibilidad de que fuese elegido en segunda votación y transcurridos tres meses sin que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría por mayoría absoluta. El Estatuto opta por establecer una mayoría cualificada como única posibilidad de elección del titular, como mecanismo tradicional de garantía de la independencia de las instituciones de control. La ley reguladora de la institución establece un mandato de nueve años no reelegible (art. 10).

El Estatuto proclama la imparcialidad y la independencia del Síndic de Greuges. La configuración estatutaria del Síndic como un órgano comisionado del Parlamento no ha implicado en ningún momento que el Síndic no haya gozado de independencia o autonomía desde un punto de vista funcional<sup>80</sup>. Ahora bien, el reconocimiento por la norma estatutaria,

---

80 Sobre la relación del Ombudsman autonómico con el Parlamento, vid. DÍEZ, L. op.cit. , p.p. 119 y ss.

acompañada de ciertas prerrogativas, supone un reforzamiento de la figura.

El artículo 79 le reconoce la prerrogativa de la inviolabilidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, así como la inamovilidad, de modo que sólo puede ser destituido y suspendido por las causas que establezca la ley. En cambio, el Estatuto no recoge la prerrogativa de la inmunidad, entendiendo el estatuyente que la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, penitenciaria y procesal del artículo 149.1.6 de la Constitución impide tal contenido. La Ley del Síndic de Greuges le reconoce la prerrogativa de la inviolabilidad y se remite a la legislación vigente en lo relativo a la inmunidad relativa a la no retención o detención salvo en caso de delito flagrante (art. 12.4) y al fuero (art. 12.5). Tales prerrogativas, inmunidad, inviolabilidad y fuero, fueron reconocidas en una ley estatal, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la cual se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas<sup>81</sup>.

Finalmente, el Estatuto se remite a la ley para la regulación del estatuto personal del Síndic, las incompatibilidades, las causas de cese, la organización y las atribuciones de la institución. Asimismo, y de acuerdo con la ley, el Estatuto reconoce al Síndic autonomía reglamentaria, organizativa funcional y presupuestaria.

En cualquier caso, cabe remarcar que el artículo 78.5 del Estatuto establece la obligación de las administraciones públicas de Cataluña y las restantes personas y entidades a que se refiere el apartado 1, de cooperar con el Síndic de Greuges, y se remite a la ley para regular las sanciones y mecanismos destinados a garantizar su cumplimiento. Tal obligación está reconocida ya en la actual ley reguladora de la institución, Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, y también en la Ley estatal 36/1985, de 6 de noviembre. Entre los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico destaca la incursión en delito de

---

81 Proposición de ley presentada por el Parlamento de Cataluña ante el Congreso de los Diputados y aprobada por unanimidad en la Cámara catalana (BOPC, núm. 187, 7 de marzo de 1984. Vid al respecto, BARLETT, E.R., *El Síndic de Greuges*, Institut d'Estudis Autònoms, Marcial Pons, Madrid, 2001, p.p. 61-66.

desobediencia en caso de obstaculizar las investigaciones del Ombudsman autonómico<sup>82</sup>.

### **3. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DEL SÍNDIC EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIALES, EN ESPECIAL EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA.**

En el marco de la función de supervisión de la actuación de la administración y protección de los derechos fundamentales, el Síndic actúa atendiendo las quejas o iniciando actuaciones de oficio abordando las problemáticas derivadas de las carencias o irregularidades en la actuación de las administraciones públicas responsables de la prestación de los derechos y servicios sociales.

El Estatuto de autonomía de Cataluña reconoce un amplio catálogo de derechos de carácter social y la actividad del Síndic es prolífica en su defensa.

En concreto, y por lo que se refiere a la defensa de los derechos de los menores, a los que el Estatuto en su artículo 17 les reconoce el derecho a recibir la atención integral necesaria en el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social, la actuación del Síndic de Greuges se desarrolla tanto a través de la tramitación de quejas y actuaciones de oficio, como la presentación de informes extraordinarios ante el Parlamento autonómico.

Últimamente, en el ámbito del derecho a la educación, la mirada del Síndic se centra especialmente en las dificultades para asegurar el derecho a la educación en un contexto de dificultades presupuestarias y de incremento de necesidades de la población. En este sentido, se ocupa de problemas relacionados con la reducción de personal de apoyo y de algunos servicios a los centros educativos, con la provisionalidad de algunas construcciones escolares y el retraso en la ejecución de obras, con los déficits en el transporte escolar o las becas de comedor, o con los déficits de oferta de enseñanzas postobligatorias.

---

82 Vid. DÍEZ, L., cit. p.p. 300-319.

Otros temas habituales relacionados con el derecho a la educación son los déficits relacionados con la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Asimismo, se presta una atención específica a la problemática de la segregación escolar por sus efectos negativos en la igualdad de oportunidades educativas.

En el ámbito de la protección de la infancia, el Síndic se ocupa especialmente de problemáticas relacionadas con la protección de los niños en situación de riesgo social. Así, es objeto de análisis y de constantes recomendaciones a las administraciones públicas relacionadas con la necesidad de la adecuación de los recursos existentes a las necesidades los menores y a la garantía de los derechos de los niños en centros. La inadecuación del recurso asignado o la lentitud en la ejecución de determinadas propuestas de medida hacen evidentes las dificultades para un correcto ejercicio de la tutela por parte de la administración.

También el Síndic se ocupa de la situación de los menores inmigrantes no acompañados, donde se dan tanto problemáticas sobre la atención, asistencia y protección debida a estos menores (por ejemplo el no ejercicio de la tutela en algunos casos) como las relacionadas con las garantías jurídicas en el tratamiento de su situación, como sucede con la realización de pruebas de edad a menores que cuentan con documentación legal en vigor, lo cual puede no asegurar la garantía del interés superior de los menores

También a través los de informes extraordinarios presentados ante la Cámara relativos a los derechos de los menores puede observarse la actuación del Síndic ya que con ellos se lleva a cabo el análisis más global y general de sectores de actuación de la administración pública en el ámbito del derecho a la educación y la protección de los menores.

Así, en 2008, se presentó ante el Parlamento el *Informe sobre la Segregación escolar en Cataluña*, informe que analiza los diferentes aspectos del fenómeno de la segregación escolar en Cataluña. Tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. El informe destaca



las características de los procesos de segregación en diferentes municipios catalanes, revisa los aspectos de contexto que pueden ser generadores de los procesos de segregación, mide los índices de segregación por municipios e identifica los puntos del territorio donde se hace más evidente el problema. Asimismo, como se lleva a cabo habitualmente en los informes extraordinarios, a partir del análisis de las quejas, el informe revisa también dónde se sitúan los problemas en la gestión de los procesos de escolarización relacionados directa o indirectamente con la segregación escolar. Así, analiza problemas relacionados con la planificación educativa, la gestión del acceso, etc. El informe analiza también el marco normativo y las políticas educativas en curso. En el informe se recogen una serie de recomendaciones a las administraciones con el propósito de garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad.

Otro informe que cabe destacar en el ámbito de la infancia es el presentado en el año 2009, el *Informe sobre la protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*. El informe lleva a cabo una valoración cuantitativa del sistema de protección a la infancia, describiéndose las características básicas del sistema de protección a la infancia en Cataluña, un análisis cuantitativo de los niños en centros, que incluye tanto las cifras como varios indicadores relacionados con las condiciones de trabajo en estos centros y la calidad de atención que reciben los niños. También se analizan las medidas de protección así como indicadores sobre sus condiciones, así como indicadores básicos sobre las condiciones de trabajo de los equipos de atención a la infancia (ratios por profesional, casos en estudio o pendientes de estudio, tipos e idoneidad de medidas propuestas, etc.), y también los desequilibrios territoriales en la cobertura del servicio. También en el informe contiene estimaciones de gasto en protección de la infancia que permiten valorar el esfuerzo de la Administración pública catalana en este ámbito y los costes unitarios en diferentes modalidades de protección.

También se analizan las disfunciones del sistema de protección a la infancia y sus consecuencias sobre las posibles vulneraciones de derechos de los niños. En el informe se

destacan problemas de diversa naturaleza, problemas que en ocasiones tienen que ver con la coordinación entre servicios, con las condiciones de trabajo de los diferentes equipos para hacer los estudios y las propuestas con garantías de calidad, con el grado de adecuación e inadecuación de los recursos de protección, con el seguimiento y acompañamiento de los niños y sus familias o con la diversidad de pautas y modelos de atención de diferentes agentes.

El análisis cuantitativo de las cifras evidencia las carencias del sistema en aspectos como las familias de acogida, las plazas en centros especializados o la capacidad de los equipos de atención a la infancia para dar respuesta a las diversas necesidades de la infancia en riesgo.

Como en todos los casos el informe concluye con unas recomendaciones que el Síndic dirige a las administraciones públicas para superar los problemas y disfunciones detectados y avanzar en la garantía de los derechos de los niños a ser protegidos y a recibir una atención integral.

Recientemente, también se ha presentado un informe sobre los servicios de comedor y transporte escolar, donde se ponen de manifiesto las insuficiencias en la cobertura de estos servicios y su afectación al derecho a la educación en igualdad de condiciones y el derecho a una educación gratuita.

En definitiva, en las líneas anteriores se han presentado a modo de ejemplo algunas de las actuaciones del Síndic en la defensa de los derechos sociales, tarea que constituye el núcleo de la actuación de esta institución que configura el Estatuto de Autonomía como institución de protección y defensa de los derechos constitucionales y estatutarios.

## RESUMEN

El trabajo trata del Síndic de Greuges. Está configurado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña como una institución de protección y defensa de los derechos y las libertades que reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Con esa finalidad de protección y defensa de derechos supervisa la actividad de la Administración

de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos y o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de manera concertada o indirecta y la de las restantes personas con un vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas que dependan de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de organismos públicos o privados vinculados o que dependan de ella.