




Drets de proximitat:

idees per a
l'enfortiment de
les sindicatures
locals de greuges
a Catalunya



Drets de proximitat: idees per a l'enfortiment de les sindicatures locals de greuges a Catalunya

Autors: Karlos Castilla, Luz Muñoz i Anna Palacios*

Data: maig del 2022

Edició:

Institut de Drets Humans de Catalunya
Carrer Avinyó 44, 2n. 08002 Barcelona
08018 Barcelona
www.idhc.org

* Traduït de l'original en castellà. En la traducció es fa servir el masculí genèric per economia del llenguatge i facilitar la lectura.

Disseny i maquetació: nadiusanmartin.com



Aquesta obra està sota una llicència de Creative Commons Reconeixement No Comercial 4.0 Internacional. Es pot copiar, distribuir, comunicar públicament, traduir i modificar, sempre que sigui per a fins no comercials i se'n reconegui l'autoria.



Institut de Drets
Humans de Catalunya



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Amb la col·laboració de:



FÒRUM DE
SÍNDICS I SÍNDIQUES
DEFENSORS I DEFENSORES
LOCALS DE CATALUNYA

Amb el suport financer de:



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat
de Catalunya



Ajuntament
de Barcelona

Í N D E X

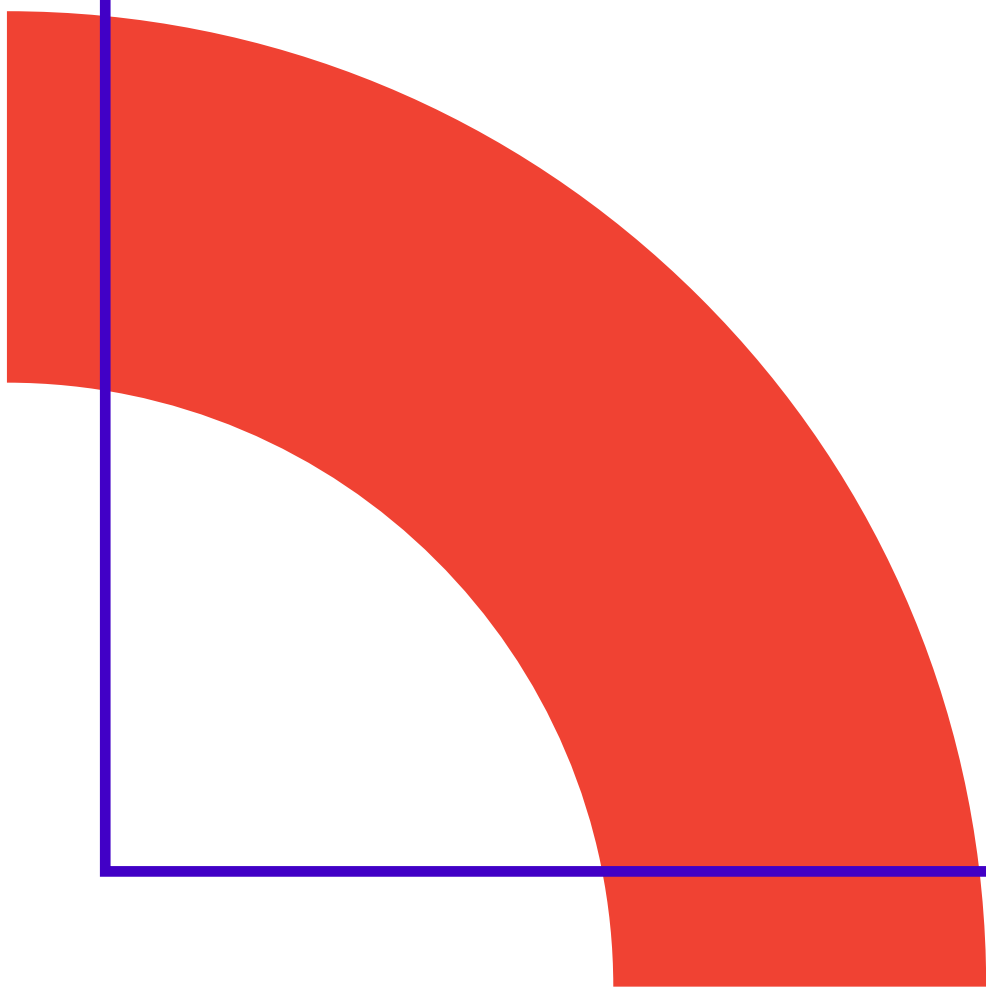
1. Introducció	7
2. Origen i desenvolupament de la Sindicatura Local de Greuges	11
3. Disseny legal de creació, organització i funcionament de la Sindicatura Local de Greuges	19
3.1. Marc normatiu aplicable	20
3.2. Funcions	30
3.3. Requisits per ocupar el càrrec	34
3.4. Procediment d'elecció de la persona titular	37
4. Amb quins recursos compten les sindicatures locals de greuges?	41
4.1. Característiques i perfil del síndic o la síndica	42
a. Tarannà i perfil polític	42
b. Coneixement i formació	43
c. Edat i gènere	45
d. Retribució	45
4.2. Recursos humans i materials	47
a. Composició dels equips de treball	47
b. Formació i coneixements dels equips de treball	48
c. Oficina i equipaments	49
d. Pressupost	51
5. Com es difon i en quina mesura són conegudes les sindicatures locals de greuges i les seves funcions?	53
a. El coneixement de les sindicatures per part de la ciutadania, les entitats socials i les autoritats municipals	56
b. Factors que expliquen el desconeixement de la institució i les seves funcions	58

Í N D E X

6. Com actuen les sindicatures locals de greuges?	60
6.1. La gestió de la informació sobre les persones usuàries i la tramitació dels casos	61
a. Recollida i ús de dades sobre les persones usuàries	61
b. Gestió interna dels expedients	62
6.2. Les maneres d'abordar els casos i els seus resultats	64
a. Número i tipus d'expedients i intervencions	64
b. Procediments d'intervenció	66
c. Ús de la normativa aplicable per part de les sindicatures	69
d. Durada de la tramitació dels expedient	72
e. Respostes de l'administració municipal a les propostes de les sindicatures	74
f. Seguiment i avaluació dels casos i l'impacte de la intervenció de la sindicatura	76
6.3. La relación de las defensorías con las autoridades municipales	77
7. Què contenen i com es fan servir les memòries anuals de les sindicatures locals de greuges?	80
7.1. Requisits formals de les memòries	81
7.2. Continguts i ús de les memòries	82
8. Com són valorades de les sindicatures locals de greuges?	86
9. Conclusions i recomanacions	90
10. Bibliografia	98

ANNEXOS

ANNEX I.	Relació de persones entrevistades	101
ANNEX II.	Grups Focals	106
ANNEX III.	Anàlisi jurídica	107



TAULES I GRÀFICS

Taula 1.	Sindicatures locals formalment existents a 04/2022	14
Taula 2.	Àmbits de coneixements desitjables a l'equip	49
Taula 3.	Canals de difusió de les sindicatures locals de greuges	55
Taula 4.	Ús de normatives i altres eines per part de les sindicatures	71

Gràfic 1.	Requisits per ocupar el càrrec	24
Gràfic 2.	Procediment d'elecció	25
Gràfic 3.	Nomenament	25
Gràfic 4.	Durada del càrrec	26
Gràfic 5.	Causes de cessament del càrrec	27
Gràfic 6.	Funcions de la sindicatura	27
Gràfic 7.	Nivell d'estudis del síndic o síndica	44
Gràfic 8.	Retribució del síndic o síndica en relació a la mida dels municipis	46
Gràfic 9.	Personal de les sindicatures	47
Gràfic 10.	Ubicació de les oficines de les sindicatures	50
Gràfic 11.	Pressupost de les sindicatures	51
Gràfic 12.	Eines o programes usats per a la gestió dels expedients	63
Gràfic 13.	Nombre de queixes rebudes en funció de la mida del municipi	64
Gràfic 14.	Nombre de consultes en funció de la mida del municipi	65
Gràfic 15.	Procediments d'intervenció de les defensories	67
Gràfic 16.	L'ús de l'assessorament	68
Gràfic 17.	L'ús de l'actuació d'ofici	69
Gràfic 18.	Temps mitjà de resolució d'expedients	73
Gràfic 19.	Respostes dels ajuntaments a les propostes de les sindicatures (%)	75
Gràfic 20.	Continguts de les memòries anuals de les sindicatures	83
Gràfic 21.	Classificació dels casos a les memòries anuals de les sindicatures	84

1

Introducció

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Aquesta investigació té com a objectiu principal contribuir a millorar la protecció dels drets humans als municipis mitjançant l'enfortiment de les sindicatures locals de greuges¹ com a mecanisme de garantia dels drets humans de proximitat. Per això, s'ha analitzat el funcionament d'aquestes institucions municipals en el context de Catalunya, on la seva presència ha adquirit una rellevància cada vegada més gran en les darreres dues dècades. S'ha buscat identificar tant les debilitats com les fortaleses i les bones pràctiques, a fi que el diagnòstic realitzat sigui la base de mesures orientades a incrementar el potencial de transformació social de les defensories.

La proposta de recerca va sorgir a partir de dos antecedents. D'una banda, és el resultat de la trajectòria de col·laboració de l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) amb el Fòrum de Síndics, Síndics, Defensors i Defensors Locals (FòrumSD), col·laboració que ja compta amb anys d'història i que fins ara s'havia concretat especialment en l'organització d'activitats de formació. L'any 2020, les dues entitats van signar un conveni general de col·laboració i una de les primeres concrecions va ser el disseny d'aquesta investigació, que uns mesos després va rebre el suport financer de l'Agència Catalana de Cooperació per al Desenvolupament (ACCD) de la Generalitat de Catalunya i de l'Ajuntament de Barcelona.

D'altra banda, la investigació també és conseqüència d'anys de treball en l'enfortiment de la regulació, la protecció i la garantia dels drets humans a nivell local. L'IDHC ha participat en l'elaboració d'instruments normatius i ha col·laborat tant amb sindicatures locals de greuges a través de la formació i l'assessorament com amb el Síndic de Greuges de Catalunya en múltiples accions. Entre aquests instruments podem destacar l'Estructura de Drets Humans de Catalunya, en un context de creixent consciència per part de les ciutats del seu rol en la promoció, protecció i garantia dels drets humans, i especialment en un moment en què s'estaven patint les pitjors conseqüències de la pandèmia de la covid-19.

La investigació ha estat realitzada per membres de l'IDHC i del Grup de Recerca Q-Dem (Qualitat per la Democràcia) de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona (UB), amb el suport i les orientacions del FòrumSD. S'ha fet servir una **metodologia** qualitativa fonamentada en una estratègia de triangulació i recopilació de dades. La triangulació de tècniques de recerca ha tingut l'objectiu d'obtenir dades i xifres acompanyades de la informació i la valoració d'aquestes dades per les persones que coneixen més directament aquestes institucions.

La investigació ha estat desenvolupada en tres etapes. En primer lloc, es va fer una enquesta amb trenta-sis preguntes, organitzades en cinc temes: 1) perfil del municipi de la defensaria, 2) perfil de la sindicatura, 3) perfil de l'equip humà, 4) perfil de les actuacions i 5) perfil de difusió de la figura. L'abril del 2021, van ser convidades a participar a l'enquesta les defensories de Catalunya que formen part del FòrumSD, juntament amb les de Palma de Mallorca, Menorca i Vitòria (47

1 En aquest document, quan parlem de "sindicatura local de greuges", "sindicatura" o "defensories" ens referim també a les institucions anàlogues però que tenen altres denominacions a Catalunya, i que veurem en l'apartat 2.

en total). No obstant això, en la investigació s'han analitzat únicament les dades de les defensories catalanes, ja que aquest estudi està centrat en el context català. La taxa de resposta va ser del 80%. Com es pot apreciar en tot el document, hi ha una variació en l'índex de resposta de cada pregunta, i hi ha algunes preguntes en què la taxa de resposta baixa a un 67%.

En segon lloc, es van realitzar entrevistes en profunditat en defensories de quinze municipis de Catalunya, escollits entre els mateixos participants a l'enquesta. Es va fer un mostreig raonat que ha permès aconseguir una representació de la diversitat de les defensories d'acord amb els criteris següents: població del municipi, any de creació, anys d'experiència de la persona titular, pressupost anual de què disposaven, recursos humans i, finalment, la inclusió de la seva regulació en el Reglament Orgànic Municipal (ROM). En total es van fer 63 entrevistes en profunditat (algunes grupals), 15 de les quals van ser a les persones responsables de les defensories (de vegades, acompanyades de membres del seu equip) de la mostra i 48 entrevistes a membres del govern local, portaveus de l'oposició municipal, usuaris i entitats socials dels mateixos municipis (en l'annex 1 es detallen els municipis, els participants a les entrevistes, els seus càrrecs i entitats a què pertanyen). Les entrevistes es van dur a terme, seguint un qüestionari tancat, entre juliol de 2021 i gener de 2022. L'objectiu de les entrevistes ha estat conèixer l'opinió i experiència de les persones en relació amb les fites i les limitacions de la normativa de les sindicatures, la forma d'elecció dels síndics, la formació de les persones que hi treballen i els recursos de les defensories, les relacions amb les autoritats, les funcions que compleixen, el funcionament i els seus reptes.

En tercer lloc, es van organitzar tres grups focals centrats en els temes que les entrevistes mostren com a déficits i reptes, entre el febrer i el març del 2022 (vegeu l'annex 2). En concret, els temes analitzats van ser la regulació de les sindicatures locals de greuges a Catalunya, la definició de les funcions i la difusió de la tasca de les defensories. En aquests grups focals hi van participar entre cinc i set persones, entre les quals hi havia personal de les defensories i els seus titulars. Es va buscar que hi participessin persones de defensories que no havien estat escoltades prèviament de forma individual en les entrevistes, juntament amb algunes que sí que hi havien participat, amb l'objectiu de diversificar els punts de vista sobre els temes tractats. La combinació de diferents perfils de defensories, algunes amb més recorregut que altres d'acord amb la data de creació, i la combinació de persones de gèneres i edats diferents, però que compartien l'experiència del dia a dia en una sindicatura ha permès converses riques i denses sobre els temes plantejats.

A més a més del treball de camp, s'ha dut a terme una investigació documental de fonts primàries. En primer lloc, es van revisar i sistematitzar la informació de les memòries anuals dels 15 municipis estudiats en profunditat, en la majoria de casos corresponien al 2020 i, en alguns, al 2019. Addicionalment, per a l'elaboració de l'annex 3, que va servir de base per a l'anàlisi dels aspectes jurídics, es van revisar els documents dels 275 reglaments orgànics municipals vigents, i també dels reglaments específics de les defensories que no estaven inclosos en els reglaments orgànics. Totes les normes van ser consultades al Cercador d'Informació i Documentació Oficials (CIDO) de la Diputació de Barcelona, entre el març i l'abril del 2022.

Cal precisar dues qüestions: d'una banda, els gràfics i les taules han estat elaborats a partir de les dades recollides en l'enquesta i en la investigació documental de les fonts esmentades; de

l'altra, sovint es creuen les dades obtingudes en l'enquesta i les entrevistes amb la mida dels municipis en què hi ha les defensories a què concerneixen. En el text, en la classificació dels municipis per grandària, s'han fet servir tres categories: els considerats petits, que inclouen els municipis de fins a 20.000 habitants; els mitjans, de fins a 100.000, i els grans, referits a municipis de més de 100.000 habitants.

Els resultats de la investigació que es presenten a continuació s'han estructurat de la manera següent:

- En el segon apartat fem una contextualització històrica del sorgiment i el desenvolupament de la institució a Catalunya.
- En el tercer apartat descrivim i analitzem la fonamentació jurídica de les defensories i també estudiem en profunditat el conjunt de problemàtiques que té la normativa a nivell municipal.
- En el quart apartat descrivim els principals elements relatius als mitjans amb què compten les defensories, fixant-nos en diversos aspectes de la figura del defensor (requisits i característiques de "personalitat", formació i trajectòria professional, edat i gènere i tipus de retribució) i en els recursos humans i materials de què disposen.
- En el cinquè apartat ens centrem en les diferents eines que les defensories usen per difondre'n tant l'existència com les funcions i l'activitat i analitzem en quina mesura són conegudes o no per la ciutadania, les entitats socials i el personal de l'ajuntament.
- En el sisè apartat analitzem com actuen les defensories, fixant-nos tant en aspectes d'organització i gestió interna com en els procediments que usen, el tipus d'expedients que tracten, el nombre i la durada de tramitació, i les respostes que obtenen per part del ajuntament
- En el setè apartat ens centrem en la memòria anual, els requisits que han de complir i els seus continguts.

Finalment, en el vuitè apartat recollim les valoracions que les defensories, entitats i representants del govern i de l'oposició municipal fan de la institució.

Aquesta investigació no hauria estat possible sense el suport de diverses institucions que han confiat en aquest projecte, l'ACCD i l'Ajuntament de Barcelona, ni sense el temps que molt generosament ens han dedicat les persones que han participat a les entrevistes en profunditat i als grups focals, a qui volem agrair molt especialment haver-nos facilitat la realització d'aquesta feina. Finalment, també agraïm la col·laboració d'Iván Olmedo, qui des de la Facultat de Dret de la UB ha col·laborat en la recopilació d'informació documental i en la transcripció de les dades del treball de camp.

2

Origen i desenvolupament de la Sindicatura Local de Greuges

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Alguns historiadors del Dret (Rius, 1995) consideren que la Sindicatura de Greuges a Catalunya pot trobar els seus antecedents, per una banda, a l'època medieval en les anomenades Assemblees de Pau i Treva, per les quals es va instituir un sistema de control dels excessos de les autoritats i, d'una altra, a finals de l'Edat Mitjana amb els provisors de greuges que, institucionalitzats pel rei Martí l'Humà el 1409, eren els responsables de desenvolupar de manera col·legiada un procediment de satisfacció de greuges derivats d'actes del rei.

No obstant això, per les característiques, la naturalesa i el desenvolupament de creació legislativa de la institució, el que és comú és establir les seves arrels en la figura sueca de l'*ombudsman*², creada l'any 1809 com un comissionat parlamentari encarregat de rebre les queixes de la ciutadania sobre l'actuació incorrecta de l'Administració i per intentar rectificar aquesta actuació i informar-ne el Parlament. Aquesta figura es va anar replicant gairebé de manera idèntica, primer als països nòrdics (Finlàndia 1919, Dinamarca 1953), per després estendre's progressivament a molts països democràtics a gairebé totes les regions del món.

A l'Estat espanyol es pot considerar la incorporació formal de la figura de l'*ombudsman* l'any 1978, amb la seva inclusió en el text de la Constitució, encara que es va fer amb una diferència important respecte a la figura original, ja que per primera vegada se li va donar la facultat de defensar els drets fonamentals de la ciutadania; característica que s'ha replicat en molts altres països i, òbviament, en totes les institucions anàlogues dins de l'Estat espanyol a nivell autonòmic i municipal.

A Catalunya, sota el nom de Síndic de Greuges, es va incloure en l'article 35 de la Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (d'ara endavant, Estatut). Té com a facultat essencial la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques de la ciutadania, i pot supervisar les activitats de l'Administració de la Generalitat per complir la seva missió.

El 2006, amb l'aprovació d'un nou Estatut, la figura del Síndic de Greuges es regula de manera més àmplia en els articles 78 i 79, que li confereixen més competències que no només supervisar, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, sinó que aquesta s'amplia a la dels organismes públics o privats vinculats o dependents, l'activitat de les empreses privades que gestionen interessos públics o les activitats dels quals són d'interès general o universal. A més, per primera vegada, l'Estatut reconeix l'existència de "defensors locals de la ciutadania i altres figures anàlogues creades en l'àmbit públic i el privat". Tot i que no es detalla res més respecte a aquestes figures, en realitat, en un sentit jurídic formal, la Sindicatura Municipal de Greuges es creà amb aquest nom a Catalunya l'any 2002, quatre anys abans de la seva inclusió a l'Estatut, i es concep com un òrgan que pot complementar l'organització municipal i la funció del qual és defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi, per a la qual cosa pot supervisar les activitats de l'Administració municipal.

2 *Ombudsman* literalment vol dir "l'home que fa els tràmits" o "responsable de protegir els drets".

Si s'observa amb atenció, hi ha un desfasament entre la denominació que se li dona en l'Estatut i la que se li dona en la Llei municipal i de règim local de Catalunya, tot i que la Sindicatura Municipal es podria considerar inclosa en la idea d'altres figures anàlogues que estableix l'Estatut³. Així, l'Estatut (2006) no utilitza la denominació que prèviament se li havia donat a la institució en la Llei (2002), ni la Llei es va modificar per fer-la compatible amb la nova denominació en l'Estatut.

En qualsevol cas, com a Sindicatura de Greuges o com a Defensoria de la Ciutadania, la institució municipal que té com a funció principal la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques de la ciutadania davant de l'Administració municipal, compta amb cobertura legal a Catalunya des del 2002,⁴ i va ser reforçada en el màxim nivell normatiu autonòmic (Estatut) el 2006.

És important tenir en compte el que s'ha esmentat perquè totes les institucions que amb aquestes finalitats o similars es van crear abans d'aquelles dates, formalment no tenien una cobertura legal sòlida, ni un reconeixement normatiu més enllà de l'àmbit municipal concret on es va crear. Això passa amb les primeres iniciatives que es tenen registrades (Martínez & Prieto, 2014) als ajuntaments d'Amposta (1987), Santa Coloma de Gramenet (1988) i Lleida (1990) i també als municipis de Gavà (1991); Vilafranca del Penedès (1993); l'Escala (1995); Granollers (1997); Girona, Badalona i Barcelona (1999); Rubí, Vilanova i la Geltrú, Manlleu, Mataró i Sant Boi (2000), i Igualada i Reus (2001).

Vint anys després del reconeixement legal de les sindicatures locals de greuges a Catalunya, formalment existeixen en 76 municipis,⁵ ja que hi ha vigent un reglament que en regula l'existència (55 posteriors al seu reconeixement legal el 2002,⁶ 21 anteriors). Aquestes tenen denominacions variables a partir del que s'ha assenyalat abans, com es pot observar en la taula següent:

-
- 3 Davant d'aquesta confusió terminològica de denominació (Vaquer Caballerí, 2003), en aquesta investigació hem utilitzat el terme "sindicatura local de greuges" en la seva versió catalana, ja que és el terme emprat amb més freqüència a Catalunya, mentre en la versió castellana hem fet servir "defensorías locales de derechos humanos", que considerem més ampli i inclusiu, a més de comprensible per a lectors d'altres països.
 - 4 Encara que per als efectes legals la norma que es té en compte és el Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
 - 5 Normes vigents trobades i consultades els mesos de març i abril de 2022 al Cercador d'Informació i Documentació Oficials (CIDO). Disponible a: <https://cido.diba.cat/legislacio>
 - 6 Si es complís el que estableix la Disposició transitòria primera del Reglament orgànic municipal (ROM) de Berga en què es disposa que dins de l'any següent a la seva aprovació (2018) s'havia de crear la Sindicatura i el seu Reglament, actualment se'n tindria una més. De manera similar succeeix en el municipi de la Garriga, en què l'article 121 del ROM (2019) ordena crear el Reglament i la institució, encara que en aquest cas no estableix cap termini perquè es compleixi. Una situació similar de possible creació i regulació existeix en els municipis de Sant Quirze del Vallès i l'article 10.3 del ROM (2017), Santa Maria de Martorelles i l'article 84 del ROM (2022), Caldes de Montbui i l'article 113 del ROM (2009), Badia del Vallès i l'article 93 del ROM (2021), Cassà de la Selva i l'article 2.4 del ROM (2019), Valls i el títol setè del ROM (2019), Canet de Mar i l'article 10 del ROM (2003), Roses i l'article 6.3 del ROM (2004), Cànoves i Samalús i l'article 4.4 del ROM (2009), Bigues i Riells i l'article 4.4 del ROM (2012), Sant Joan de les Abadesses i l'article 44.2.c del ROM (2017), Sant Llorenç d'Hortons i l'article 4.4 del ROM (2017), Alcover i l'article 4.6 del ROM (2012), Montgat i l'article 100 del ROM (2006), Pont de Molins i l'article 4.3 del ROM (2009), Castellbisbal i l'article 15 del ROM (2011), Sant Hilari Sacalm i l'article 4.4 del ROM (2010), Cabriels i l'article 63.2.a del ROM (2008), Sant Martí de Centelles i l'article 4.3 del ROM (2008) o Llinars del Vallès i l'article 87 del ROM (2006). És a dir, que hi ha la possibilitat legal actual de crear i posar en funcionament, almenys, vint-i-dues sindicatures locals de greuges més.

Taula 1 - Defensories locals formalment existents l'abril del 2022

DENOMINACIÓ I MUNICIPI	Any de creació*
Sindicatura de Greuges de Lleida	1990
Sindicatura Municipal de Greuges de Gavà	1991 /2003
Sindicatura Municipal de Greuges de Vilafranca del Penedès	1993
Sindicatura de Greuges de L'Escala	1995
Defensa de la Ciutadania de Badalona	1999
Sindicatura de Greuges de Barcelona	1999
Defensoria de la Ciutadania de Girona	1999
Defensoria del Ciutadà de Castelldefels	1999
Sindicatura de Greuges de Manlleu	2000
Defensoria del Ciutadà de Mataró	2000
Sindicatura de Greuges de Rubí	2000
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Boi de Llobregat	2000
Defensoria de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramenet	2000
Sindicatura Municipal de Greuges de Vilanova del Vallès	2000
Sindicatura de Greuges d'Igualada	2001
Sindicatura de Greuges del Municipi de Blanes ▲	2001
Sindicatura Municipal de Greuges de Reus	2001
Defensoria del Ciutadà d'Altafulla ▲	2001
Defensoria de la Ciutadania a Cardedeu ▲	2001
Defensoria de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú	2001
Defensoria del Vilatà-Vilatana d'Argentona	2001
Defensoria de la Ciutadania de Tortosa	2002
Sindicatura de la Ciutadania de Montornès del Vallès ▲ ○	2002

Sindicatura de Drets Ciutadans de Sant Pere de Ribes	2002
Sindicatura Municipal de Greuges de la Masó ▲ O	2002
Sindicatura Municipal de Greuges de la Seu d'Urgell	2002
Defensoria de la Ciutadania d'Amposta ▲	2003
Sindicatura de la Ciutadania de Vallromanes ▲ O	2003
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Jordi Desvalls ▲	2003
Sindicatura Municipal de Greuges de Vilanova de la Barca ▲ O	2003
Defensoria de la Ciutadania de Cambrils	2004
Sindicatura Personer de Mollet del Vallès	2004
Defensoria del Ciutadà de Sant Jaume d'Enveja	2004
Sindicatura Municipal de Greuges de Terrassa	2004
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Feliu de Guíxols	2005
Sindicatura Municipal de Greuges de Ulldecona ▲	2005
Sindicatura Municipal de Greuges de Palamós	2006
Defensoria de la Ciutadania de Ripollet	2006
Sindicatura Municipal de Greuges de Sabadell	2006
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Cugat del Vallès	2006
Defensoria de la Ciutadania d'Arenys de Mar	2007
Defensoria dels Pobles de les Franqueses del Vallès ▲ O	2007
Sindicatura de Arenys de Munt ▲	2007
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Feliu del Llobregat	2007
Sindicatura Municipal de Greuges de Viladecans	2007
Sindicatura Defensoria local de Ascò ▲ O	2008
Sindicatura de Greuges de Cornellà de Llobregat	2008
Sindicatura Municipal de Greuges de Figueres	2008
Sindicatura Defensoria de la Ciutadania de la Pobla de Mafumet ▲ O	2008

		1
Defensoria del Ciutadà de Salt	2008	2
Sindicatura Municipal de Greuges de Tarragona ▲	2008	3
Defensoria del Ciutadà de Sant Andreu de Llavaneres ▲ O	2011	4
Sindicatura Municipal de Greuges de Ripoll ▲	2011	5
Sindicatura Municipal de Greuges d'Alcanar ▲	2011	5
Defensoria dels Veïns de Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura	2012	6
Sindicatura del Ciutadà de Lloret de Mar	2012	7
Defensoria del Ciutadà de Palafrugell	2012	8
Defensoria de la Ciutadania de Vilassar de Dalt	2012	8
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Fost de Campsentelles ▲	2013	9
Sindicatura Municipal de Greuges de Tona ▲	2014	10
Defensoria del Ciutadà de Banyoles ▲ O	2015	
Defensoria del Ciutadà de Parets del Vallès ▲ O	2016	
Sindicatura Municipal de Greuges de Calonge	2016	
Sindicatura Municipal de Greuges de Tiana ▲	2016	
Sindicatura Municipal de Greuges de Calella	2017	
Sindicatura Municipal de Greuges del Masnou ▲ O	2017	
Sindicatura Municipal de Greuges d'Alella	2018	
Sindicatura Municipal de Greuges de Deltebre	2018	
Sindicatura de Greuges de l'Hospitalet de Llobregat	2018	
Sindicatura Municipal de Greuges de Vic	2018	
Sindicatura Municipal de Greuges de Falset ▲ O	2019	
Sindicatura Municipal de Greuges de Sitges ▲	2019	
Defensoria de la Ciutadania de Vidreres	2020	
Defensoria del Ciutadà de Castelló d'Empúries ▲ O	2021	

Defensoria del Ciutadà de l'Ajuntament de la Reial Ciutat de Sant Carles de la Ràpita ▲ O	2022
Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Adrià de Besòs ▲ O	2022

▲ No formen part del Fòrum de Síndics, Síndics, Defensors i Defensors Locals de Catalunya.

O No es pot comprovar que estigui o hagi estat efectivament en funcions.

* L'any de creació en alguns casos no es coneix amb exactitud, per la qual cosa s'utilitza la data d'aprovació de la norma que en regula el funcionament.

El nombre total és, per molt, més gran que el que s'havia identificat en alguns documents existents, en els quals s'assenyalava que fins al desembre del 2013 només hi havia 42 sindicatures locals (Martínez & Prieto, 2014, pàg. 33), mentre que per al desembre del 2018 aquesta xifra havia passat a 44 (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pàg. 5 i 12). No obstant això, la xifra pot variar si s'atén a la formalitat de la vigència de la norma que regula el funcionament de les sindicatures. D'acord amb això, l'any 2013 n'existien formalment 58 i l'any 2018 el total era de 70. És per això que en aquest treball s'ha preferit fer una investigació documental més a fons i que va més enllà del fet que estiguin actives o pertanyin a una associació com el FòrumSD.⁷ D'aquest llistat, n'hi ha algunes que no han estat mai efectivament creades (més enllà de preveure se'n la creació en el reglament corresponent) i d'altres que havien estat operatives i ara no ho estan.

Ara bé, si es té en compte que actualment hi ha 947 municipis a Catalunya, a partir del que s'ha dit es pot establir que la institució ha estat creada en només en un 8%, almenys formalment, sense perdre de vista també que en almenys 22 reglaments orgànics municipals vigents més es preveu la possibilitat de crear una Sindicatura Local de Greuges.⁸ Així, de 76 es podria passar a 98 sindicatures, ja que almenys en el 10,3% dels municipis a Catalunya hi ha una voluntat expressada jurídicament que existeixi la institució.

Si el fet s'analitza a partir del nombre d'habitants que podrien accedir als serveis d'una defensa, actualment es cobriria a 54,5% de la població de Catalunya, atès que la institució existeix en una majoria de municipis amb més de 40.000 habitants. Per això, el repte i la reflexió respecte a la necessitat o no de l'existència de la institució està centrat en municipis petits pel seu territori i pobla-

7 Com a part d'aquesta investigació ens vam posar en comunicació telefònica (04/05/2022) amb les sindicatures que no formen part del FòrumSD per comprovar si l'existència formal es corresponia amb l'existència pràctica de la institució. En aquest procés, es van identificar 15 municipis on, malgrat aquesta existència formal, no hi ha registre que hagi estat en funcionament la sindicatura, ni actualment hi ha una persona nomenada en el càrrec o en procés de ser designada.

8 Vegeu supra nota 4.

ció.⁹ Es pot debatre molt sobre com garantir que tota la població tingui accés a una sindicatura de proximitat, però en tot cas és important deixar constància que, si aquest fos l'objectiu, el camí per recórrer encara seria molt llarg.

Evidentment, el camí seria menys llarg que el que s'ha de recórrer en comunitats autònomes com Andalusia, Aragó, Illes Balears, Canàries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Madrid, Extremadura, Galícia, País Basc, Principat d'Astúries, Regió de Múrcia i la Rioja, on les lleis de règim local no preveuen la sindicatura de drets fonamentals o una figura anàloga, com sí que es fa a Navarra i a la Comunitat Valenciana. Pel que fa a l'Estat espanyol, Catalunya està en una situació millor si es compara amb la majoria de comunitats autònomes, però li falta molt si el que es busca és que a cada municipi hi hagi una sindicatura .

En termes generals, aquest és l'origen i la història de la creació de les sindicatures locals a Catalunya, on veiem que, com a regla, se segueix el model creat des de la Constitució espanyola amb el Defensor del Poble i que, fins i tot abans del seu reconeixement legal, un nombre important d'elles va iniciar el camí a partir d'actes reglamentaris o decrets municipals.

Com a reflexió es podria assenyalar, per una banda, la llarga espera que moltes sindicatures locals hagueren de passar per comptar amb una cobertura legal més àmplia, i, de l'altra, que els que han integrat el Parlament de Catalunya no han tingut la cura, el rigor i la dedicació suficient perquè la institució es reconegui amb un sol nom o expressament amb dos, però sense deixar dubte formal que, independentment del nom, són la mateixa institució al servei de la ciutadania, i també perquè se les dotés d'una cobertura legal adequada a les necessitats i la realitat.

9 Això sense perdre de vista que almenys 33 municipis (Cardedeu, les Franqueses del Vallès, Castellar del Vallès, Manresa, Sant Adrià de Besòs, Canet de Mar, Castelló d'Empúries, Sant Pol de Mar, Palau-solità i Plegamans, Caldes de Montbui, Salou, Cerdanyola del Vallès, Cervera, Òdena, Castellbisbal, Manresa, Santa Perpètua de Mogoda, Olerdola, Caldes de Montbui, Sitges, Esparreguera, Franqueses del Vallès, Esplugues de Llobregat, Sant Vicenç de Castellet, Sant Vicenç dels Horts , Premià de Mar, Tarragona, el Prat de Llobregat, Granollers, Arenys de Munt, Olot, Molins de Rei, Sant Quirze del Vallès, Sant Andreu de Llavaneres) i 3 consells comarcals (Anoia, Alt Urgell, Cerdanya) tenen vigent (el maig de 2022) un acord de col·laboració amb el Síndic de Greuges de Catalunya perquè aquest presti l'atenció al municipi atenent directament la ciutadania al municipi o simplement perquè coordini accions.

3

Disseny legal de creació, organització i funcionament de la Sindicatura Local de Greuges

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

3.1. Marc normatiu aplicable

Com s'ha avançat, el fonament legal de més alt nivell jeràrquic en què es reconeix l'existència de les sindicatures locals de greuges és l'article 78.4 de la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en què se les anomena “defensores locals de la ciutadania” i es deixa oberta la possibilitat d'una altra denominació amb la mateixa naturalesa, ja que reconeix també “altres figures anàlogues creades a l'àmbit públic i el privat”. Però ni aquest article, ni altres parts de l'Estatut d'autonomia estableixen altres elements de regulació de la institució, sinó que únicament fan un reconeixement més incidental per establir-ne un fonament jurídic sòlid.

Una llei anterior a l'Estatut és la que estableix els elements de regulació principals de les sindicatures locals de greuges: el Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, en els articles 44.1, 48.2.c i 59 d.

L'article 48.2.c estableix tres elements de regulació importants:

- a. La **denominació**: síndic o síndica municipal de greuges.
- b. La **naturalesa**: la Sindicatura és un òrgan que pot complementar l'organització municipal.
- c. La forma de **creació**:
 - 1 — L'existència de la Sindicatura l'ha d'acordar el Ple de l'Ajuntament per majoria absoluta.
 - 2 — La proposta de creació de la Sindicatura l'ha de fer com a mínim un grup municipal.

D'aquests primers elements de regulació cal destacar que la Sindicatura és un dels òrgans municipals que pot existir o no, és a dir, que els ajuntaments no tenen l'obligació de crear-la. Això pot justificar el fet que fins al 2022, a la pràctica, només el 8% dels municipis l'hagin creada.

També és rellevant que la sol·licitud de la seva creació no pot venir de la ciutadania, ni de cap altre àmbit de l'Administració, ja que només els grups municipals en poden fer la proposta. Això es pot convertir en un problema si tenim en compte que, de conformitat amb la llei, només existeix l'obligació de crear grups municipals en municipis de més de 20.000 habitants, de manera que

en molts municipis amb menys habitants, si no hi ha grups municipals, s'anul·la la possibilitat de fer legalment la proposta.¹⁰

Per a l'aprovació de la creació s'exigeix el vot favorable de la meitat més una de les persones que formen el Ple de l'Ajuntament, amb independència que hi siguin presents o no en el moment de la votació, sense establir-se la possibilitat d'una segona votació amb una majoria simple. Això, que es podria considerar rigorós, en realitat mostra que la naturalesa de la institució requereix que la seva formalització legal de creació es doni amb un sòlid suport del màxim òrgan municipal.

Per la seva banda, els articles 44.1 i 59 de la Llei municipal i de règim local estableixen sis elements més de regulació més específics de la institució. Són els següents:

d. Requisits mínims que ha de complir la persona que encapçali la Sindicatura:

- 1 — Ser major d'edat.
- 2 — Gaudir de la plenitud dels drets civils i polítics.
- 3 — Tenir la condició política de català, d'acord amb el que estableix l'article 6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

e. Procés d'elecció i nomenament de la persona que encapçali la sindicatura:

- 1 — L'escull el Ple de l'Ajuntament.
 - Primera votació: per una majoria de les tres cinquenes parts de les persones que l'integren.
 - Segona votació, només si no s'assoleix majoria a la primera: és suficient la majoria absoluta.
- 2 — L'alcalde o alcaldessa el nomena.

f. Durada del càrrec: cinc anys.

g. Causes de finalització del càrrec:

- 1 — Renúncia expressa.
- 2 — Mort.
- 3 — Incapacitat sobrevinguda.
- 4 — Condemna ferma per delictes dolós.

¹⁰ Tot i això, s'han creat formalment en municipis amb menys de 20.000 habitants com, per exemple, Altafulla; Argentona; Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura; Ulldecona o Sant Carles de la Ràpita, entre d'altres.

h. Funcions:

- 1 — Fer efectius els drets dels veïns.
- 2 — Defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi.
- 3 — Supervisar les activitats de l'Administració municipal.

i. Com ha d'exercir les funcions: amb independència i objectivitat.

Sobre alguns d'aquests aspectes hi aprofundirem en els apartats següents. Per ara, simplement destaquem que tots aquests elements de regulació han de ser observats i complerts per qualsevol desenvolupament normatiu que es faci de la institució a nivell municipal, ja que són un mandat legal. Això significa que qualsevol desenvolupament que excedeixi o no observi els mínims abans establerts podria considerar-se no ajustat o contrari a la Llei, aspecte que no és menor si tenim en compte que hi ha un nombre important de sindicatures que van ser creades i van iniciar funcions abans de l'entrada en vigor d'aquesta regulació legal.

A partir del que s'ha detallat abans, sembla evident que la regulació legal i estatutària vigent és limitada i insuficient per a la correcta creació i desenvolupament de les sindicatures a nivell municipal, ja que no s'estableixen paràmetres de referència o criteris específics que s'haurien d'observar, per exemple, en qui pot proposar la persona que ocuparà el càrrec, si pot existir o no un procediment previ a la votació, elements bàsics de pressupost o recursos humans i materials amb què ha de comptar la institució, incompatibilitats del càrrec, obligacions de les autoritats davant de la Sindicatura; paràmetres de procediment o metodologies que es poden desenvolupar per a l'exercici de les seves funcions; naturalesa de les seves decisions o actes jurídics, etc. I si no, si més no, una habilitació perquè en tots aquests àmbits siguin els ajuntaments els qui, en l'exercici de la seva facultat aprovin o desenvolupin tot això (o més) amb prou cobertura legal.

En aquest sentit, el primer problema identificat en l'àmbit de la regulació de les sindicatures és la manca d'uniformitat a la naturalesa jurídica de la norma per mitjà de la qual es regula en les 76 sindicatures formalment creades fins a dia d'avui.¹¹ Es pot observar que 21 d'aquests 76 municipis (27,6%) ho fan dins del seu ROM, mentre que els restants ho fan per fórmules diferents que van des de la seva inclusió en el Reglament de participació ciutadana (1), per edicte (1) o per reglaments ad hoc de naturalesa molt diversa (53).¹²

¹¹ Quan assenyalem que han estat "creades" ens referim que existeix una norma jurídica vigent que crea la institució i en reglamenta el funcionament, encara que no en tots els casos el funcionament hagi estat efectiu; situació respecte a la qual cal posar especial atenció, ja que tota creació jurídica hauria de donar lloc a una creació també material de la institució, però no passa així sempre.

¹² Per a més informació vegeu l'annex 3 d'aquest document.

A la pràctica, d'acord amb les entrevistes que hem fet per a aquesta investigació, que la Sindicatura estigui al ROM o en una regulació diferent no canvia gaire la seva situació, ni les relacions amb l'ajuntament o amb la ciutadania. No obstant això, des d'una perspectiva jurídica, que sigui el ROM el que directament la regula o que a partir del seu reconeixement en ell es faci una remissió a un reglament específic, és sens dubte una mostra de la serietat amb què es pren la institució, ja que, per regla general, el ROM és la norma municipal de més força i rang jurídic, i també la que dona cobertura a totes les institucions existents en l'àmbit municipal.

El segon problema aparent d'aquesta regulació és que nou de les sindicatures mantenen una norma que en regula el funcionament anterior al 21 de maig de 2003.¹³ Aquestes sindicatures són les de Castelldefels (1999); Rubí (2000);¹⁴ Argentona, Blanes, Cardedeu i Vilanova i la Geltrú (2001); Montornès del Vallès i Tortosa (2002) i Barcelona (2003). Això significa que es pot presuposar que l'11,84% de les normes reguladores de les sindicatures són contràries a la Llei per no haver-hi estat adaptades des de la seva entrada en vigor, encara que el problema real és que, siguin o no anteriors a aquesta data, la informació disponible mostra que tota la normativa vigent de les sindicatures no s'ajusta als continguts de la Llei perquè contenen elements que, a parer nostre, van més enllà dels mandats i paràmetres que s'hi estableixen.¹⁵

Aquesta afirmació no pren en consideració tots els buits que deixa la Llei quant a procediment, pressupostos, incompatibilitats, etc., que evidentment han de ser coberts i desenvolupats a nivell municipal perquè funcioni la institució. L'afirmació es fa tenint en compte únicament els aspectes continguts a la Llei i que abans han estat detallats, és a dir: denominació, requisits, elecció, designació, durada, finalització del càrrec i funcions. Així, el 100% de la normativa¹⁶ té almenys un aspecte contrari a la Llei, en alguns casos, més d'un i, en altres, només la denominació està ajustada a la Llei o a l'Estatut.¹⁷

Així, de 73 normatives vigents analitzades,¹⁸ 38 utilitzen la denominació de la Llei (Síndic/Síndica de Greuges), 24 usen en major o menor mesura la denominació establerta en l'Estatut (Defen-

13 Data en què va entrar en vigor el Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

14 El 28 de febrer de 2022 es va iniciar el tràmit per donar un nou Reglament a la Sindicatura, segons consta publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 8619, del 4 de març del 2022.

15 Per conèixer el detall en què s'excedeix cada una de les 72 normes reguladores de les sindicatures es recomana veure l'annex 3.

16 En aquest apartat, 100% es refereix a 69 regulacions vigents, ja que tres no estan disponibles per a la seva consulta pública i no han pogut ser analitzades en detall. Encara que per la manera com es "copien" els continguts d'uns reglaments a uns altres, és molt probable que els 72 textos reglamentaris tinguin aspectes contraris a la llei.

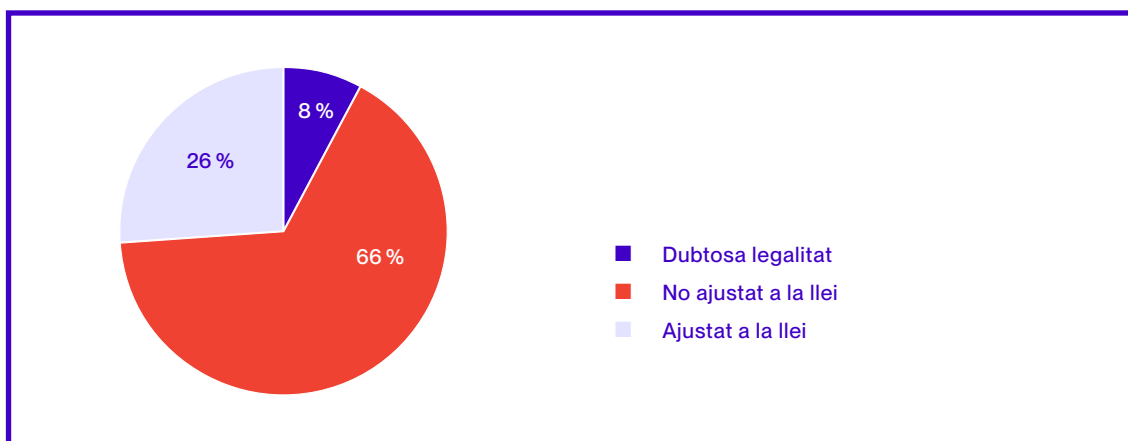
17 Per a més detalls vegeu l'annex 3.

18 Vegeu la nota 16.

sor/Defensora de Ciutadania), 6 fan una combinació de les dues anteriors¹⁹ i les 5 cinc restants utilitzen el que podríem considerar com a “denominacions anàlogues”. En aquests darrers dos grups, en un estricte escrutini jurídic, es podria considerar que les denominacions són contràries a la Llei i, en part, a l'Estatut ja que no s'utilitza cap de les dues denominacions previstes expressament en les normes superiors.

Pel que fa als altres continguts, es pot destacar que, respecte als requisits per ocupar el càrrec, tal com s'observa en el gràfic 1, més del 70% no s'hi ajusta o té una legalitat dubtosa. En la gran majoria de casos, això és així perquè en els diversos reglaments s'inclouen més requisits dels que estan expressament establerts en la Llei. Molts d'ells, com conèixer o viure en el municipi, es podrien mostrar com a útils i necessaris a la pràctica; tanmateix, per bons que semblin, com que no estan previstos legalment es converteixen en un excés. De la mateixa manera hi ha continguts que, sense ser requisits, estableixen valoracions de certs coneixements, per la qual cosa com que no són estrictament aspectes a complir, no s'ajusten a la legislació.

Gràfic 1 - Requisits per ocupar el càrrec de síndic

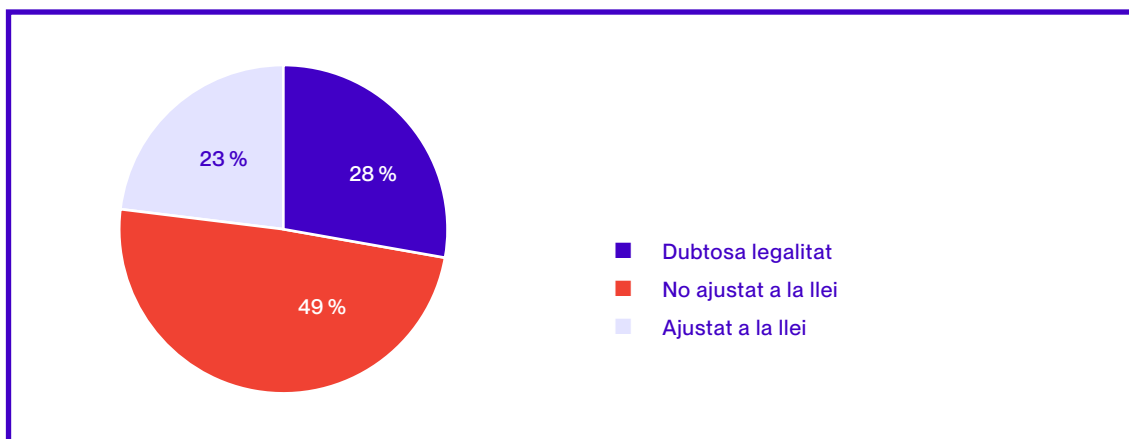


Pel que fa al procediment d'elecció, també s'observen elements no ajustats a la Llei en més del 70% (vegeu el gràfic 2). En aquest cas els problemes més importants són l'establiment de votacions diferents de les previstes en la Llei, l'establiment de procediments que poden condicionar les votacions o l'establiment de termini entre una votació i una altra. Els aspectes que no s'ajusten a la Llei fan referència a procediments previs de participació, convocatòria pública, consultes i altres que, sense ser en principi contraris a la Llei, com que van més enllà de les previsions legals i poden incidir en les votacions, vàlidament se'n pot qüestionar la compatibilitat

¹⁹ La denominació de “Síndic/Síndica o Defensor/Defensora de la Ciutadania” es pot atribuir a un document de treball coordinat per l'Oficina de Participació Ciutadana de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona (Diputació de Barcelona, 2008, pàg. 19).

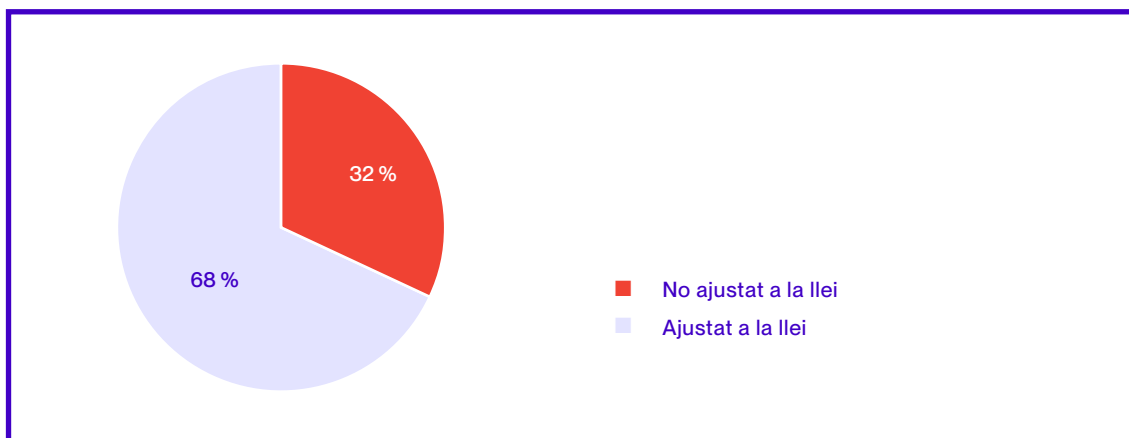
legal. Els que pràcticament transcriuen el contingut de la Llei són els únics que evidentment s'hi consideren ajustats.

Gràfic 2 - Procediment d'elecció



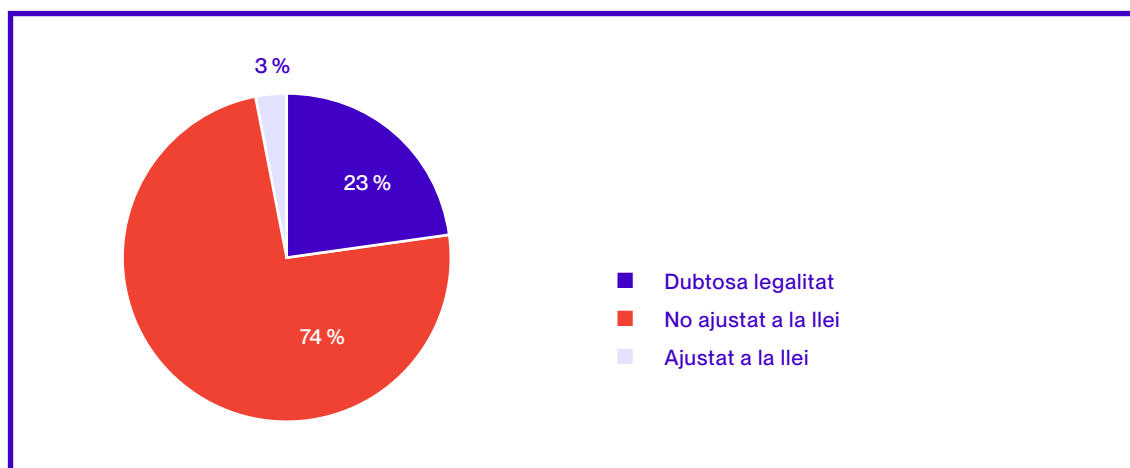
Pel que fa als nomenaments, es tracta d'un dels temes menys problemàtics i que més s'ajusta al contingut de la llei en tots els reglaments (vegeu el gràfic 3). De fet, els que en són contraris estan en aquesta posició perquè no es preveu res en relació amb la forma en què es farà la designació i el nomenament després de la votació favorable o aprovatòria. En aquest aspecte, davant del buit, es podria complir amb la mateixa Llei perquè no hi ha contradicció. Però sens dubte, si es fa un desenvolupament normatiu específic, el millor és que s'hi incloguin tots els aspectes que la mateixa Llei estableix. En aquest punt no hi ha aspectes intermedis, simplement o s'estableix tal com ho preveu la Llei o no s'estableix.

Gràfic 3 - Nomenament



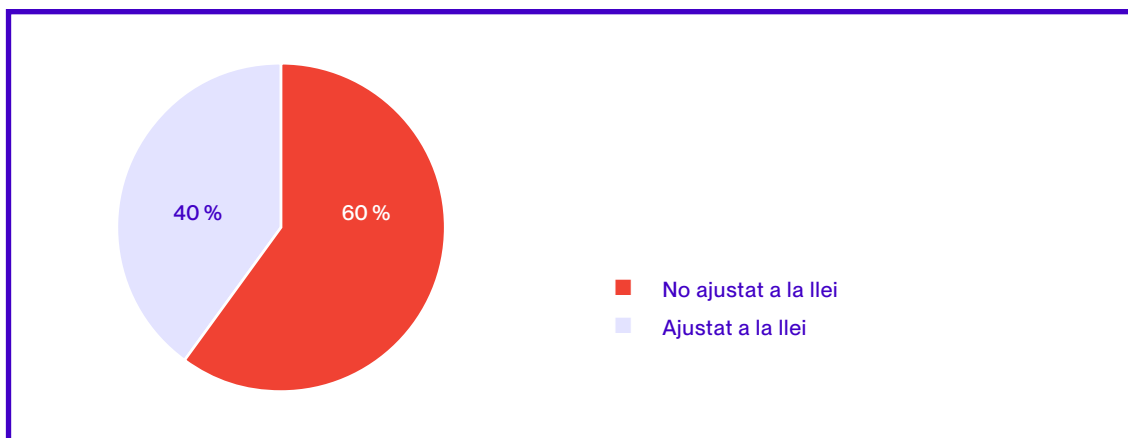
Quant a la durada del càrrec (vegeu el gràfic 4), el percentatge de disposicions no ajustades a la Llei frega el 100%. En aquests, si bé no s'estableix de forma expressa la possibilitat de reelecció, que és el problema més gran, sí que es permet que una persona pugui mantenir-se en el càrrec més de cinc anys mentre es fa una nova designació. Tots aquests supòsits contravenen la legalitat, ja que la Llei estableix que “el càrrec de síndic o síndica municipal de greuges té una durada de cinc anys”. Pel que fa a aquest tema, des de fa almenys quatre anys ja s'advertien aquests desajustos i se suggeria obertament la necessitat d'una reforma immediata (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pàg. 13), però, no només no s'ha fet, sinó que en aquest període han estat aprovats nous reglaments que els reproduïxen o que fins i tot inclouen terminis de quatre anys. El que més sorprèn en aquest aspecte és que només hi hagi dos reglaments municipals (Figueres i Sant Carles de la Ràpita) que s'aferrin estrictament als cinc anys.

Gràfic 4 - Durada del càrrec



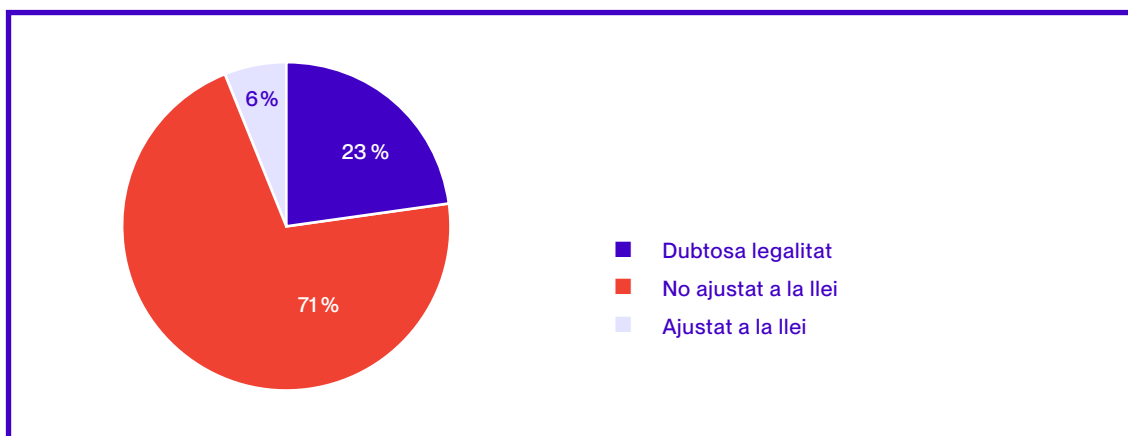
Pel que fa a les causes de la finalització del càrrec, també el percentatge de disposicions reglamentàries no conformes amb la Llei supera el 50% (vegeu el gràfic 5), ja que inclouen més supòsits dels que preveu la Llei, com ara l'exercici negligent del càrrec, inhabilitacions administratives o votacions específiques per a l'aprovació de la finalització de funcions; supòsits que probablement poden ser d'utilitat a la pràctica però que, com que no estan expressament continguts en la Llei, van més enllà del que a nivell municipal es pot regular. La majoria dels casos que s'ajusten a la Llei fan una transcripció del que estableix la Llei. En aquest aspecte passa gairebé el mateix que en el nomenament, o està amb més supòsits o està com a transcripció gairebé literal de la Llei, no hi ha punts intermedis.

Gràfic 5 - Causes de finalització del càrrec



Quant a les funcions concretes que la Llei atribueix a les sindicatures, un gran nombre de desenvolupaments reglamentaris inclouen funcions que no estan reconegudes legalment. Així, ja sigui com a part del procediment que poden desenvolupar o com a facultats expresses, s'atorguen funcions que no es poden deduir de la Llei, per la qual cosa més de 90% exerceixen funcions que no hi estan previstes (vegeu el gràfic 6). D'aquestes en parlarem en l'apartat següent. Per ara és suficient assenyalar que, juntament amb la reelecció, és un dels aspectes dels reglaments municipals en què hi ha més elements no conformes amb la Llei i són molt pocs els casos en què es respecta estrictament.

Gràfic 6 - Funcions de la Sindicatura



Es podrien atribuir les "il·legalitats" únicament als ajuntaments per no ajustar-se estrictament al que estableix la Llei, però com hem assenyalat, també és cert que l'òrgan legislador autonòmic va tenir la possibilitat de donar una millor cobertura legal a totes les sindicatures que ja existien

el 2002 i va poder haver inclòs una regulació més àmplia, ajustada a la realitat existent o amb l'obertura suficient per facultar en cada aspecte el desenvolupament o precisió a cada municipi d'acord amb les seves necessitats o característiques poblacionals. Lamentablement no es va fer i per això els reglaments de moltes sindicatures van quedar no ajustats a la Llei.

També té influència en això el fet que la Diputació de Barcelona hagi publicat un model de “proposta de reglament” (Diputació de Barcelona, 2008, pàg. 39-48) en què s'inclouen elements no conformes amb la Llei com, per exemple, l'ampliació de la durada del càrrec més enllà del que preveu la Llei. La proposta podia tenir la millor de les intencions, però clarament el seu desenvolupament s'allunya dels continguts de la Llei sense cercar o proposar la molt necessària reforma per donar efectiva protecció legal a totes les sindicatures.

Un altre aspecte que mostra que no s'utilitzen totes les normes jurídiques vigents, té a veure amb la rellevància que s'atorga a un document que té un alt valor simbòlic i polític però nul valor jurídic per si mateix²⁰ com és l'anomenada “Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat” (vegeu l'apartat 6.2.c). En canvi, hi ha normes jurídicament vinculants d'àmbit nacional, regional europeu i internacional que reconeixen drets humans i sí que són de compliment obligatori per les administracions locals que no són tingudes en compte. Això comporta que en diversos àmbits s'hagi creat el que sembla un sistema paral·lel a la Llei, de bona fe, però amb un desconeixement clar de les obligacions jurídiques que cal observar i complir. Una probable raó de la inconsistència jurídica és que la institució va sorgir sense cobertura legal i quan aquesta va arribar, com que era insuficient, simplement va continuar amb la pràctica quotidiana, que ha estat útil encara que no s'ajustés estrictament a la Llei.

D'altra banda, si bé s'han fet reformes a molts reglaments des del 2003 –s'ha canviat la durada del càrrec de quatre a cinc anys, s'han canviat les votacions per a l'elecció o s'han ajustat els requisits per ocupar el càrrec– no s'han tingut present aspectes que evidentment són contraris a la Llei. És a dir, sobta la poca observança que s'ha fet de la Llei als ajuntaments o la poca serietat amb què s'ha pres l'existència mateixa de les sindicatures, ja que si es tractés d'institucions amb més força i incidència en la garantia efectiva dels drets fonamentals, segurament ja s'haurien assenyalat els problemes que planteja la inclusió de tants elements no ajustats a la Llei.

Aquest tema no és un assumpte menor, perquè si s'han exercit funcions més enllà dels terminis legals, si no s'ha fet el nomenament de conformitat amb la Llei o han desenvolupat funcions per a les quals no s'ha facultat legalment una sindicatura local de greuges, tot allò que s'ha fet en aquests àmbits no previstos legalment podria considerar-se nul o no tenir efectes jurídics (per mínims que siguin, donada la naturalesa de les recomanacions). Això és molt rellevant si es vol donar a aquesta institució la qualitat i el prestigi que requereix l'òrgan vigilant i garant dels drets fonamentals i les llibertats públiques als municipis.

20 Per adquirir valor jurídic i integrar-se al sistema de fonts de dret municipal cal que s'inclouï expressament en ordenances o reglaments locals. Cfr. (Vaquer Caballerí, 2003).

Per evitar que es mantinguin elements no ajustats a la Llei, en el futur proper es podria optar per una de les dues opcions següents: 1) reformar tots els reglaments perquè s'ajustessin en tots els aspectes als limitats continguts de la Llei vigent, o 2) desenvolupar la Llei amb millors continguts que permetessin la major cobertura de supòsits i situacions que des d'abans de la Llei les sindicatures locals ja practicaven.²¹

Pel que fa a això últim, en les entrevistes i els grups focals s'ha observat que, encara que no de forma unànime, una majoria de les opinions veu la necessitat no només que s'ajusti la Llei municipal i de règim local de Catalunya, sinó que es desenvolupi una Llei específica per a les sindicatures locals que permeti incloure una cobertura legal per a tot el que hem analitzat, però també per a tots els altres aspectes de procediment, incompatibilitats, dedicació i altres temes que actualment gairebé tots els reglaments vigents inclouen i que no estan previstos en la Llei.²²

A parer nostre, l'elaboració i aprovació d'una Llei específica és la millor opció;²³ una Llei sobre el règim, el funcionament i l'organització de les sindicatures locals de greuges de Catalunya que estableixi els paràmetres dins dels quals es poden regular a nivell municipal, que reculli tots els paràmetres ja existents i que funcionen, que avanci en l'homologació de procediments i doti de força clara les decisions que emetin les sindicatures.

Això implicaria una reforma necessària de la Llei municipal i de règim local perquè faci menció de les sindicatures i indiqui que la seva regulació estarà desenvolupada en una norma específica. Però també implicaria el compromís dels municipis d'ajustar els reglaments al contingut de la nova Llei sobre les sindicatures. De manera ideal, la Llei específica hauria d'estar desenvolupada per ser un model que es pogués replicar a nivell municipal amb els ajustaments que fossin necessaris per les característiques de cada municipi,²⁴ però amb la pretensió d'assolir, independentment de la seva mida, una homogeneïtzació de la institució en tots els municipis.

Així, doncs, es pot concloure que actualment la regulació de les sindicatures locals de greuges a Catalunya és insuficient, heterogènia, generadora d'inseguretat jurídica i sense la certesa jurídica necessària per consolidar institucions sòlides per a la defensa dels drets fonamentals i les

21 El juliol del 2013 el Govern de la Generalitat va aprovar el Projecte de Llei per reformar el règim local a Catalunya, en què s'inclouïen idees ambigües respecte a les sindicatures locals de greuges, ja que, d'una banda, incloïa la possibilitat que fossin creades en tots els municipis de més de 5.000 habitants però, de l'altra, proposava evitar la proliferació d'aquesta figura per prevenir disfuncions i despeses. A més, no incloïa precisions en la regulació. Aquest projecte no va avançar en el procés legislatiu per la situació política a Catalunya en aquell moment.

22 Per conèixer tots els aspectes que actualment estan recollits als reglaments, vegeu l'annex 3.

23 Altres opinions no recollides en aquesta investigació han assenyalat que una altra opció és "una modificació de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya que inclogui la figura del defensor local indicant el seu àmbit competencial propi i la seva funció coadjuvant a la feina del Síndic català..." (Pindado Sánchez & Jiménez Pozo, 2003, pàg. 62).

24 Des de fa gairebé una dècada, des de les mateixes sindicatures s'ha assenyalat que "a través de la reglamentació concreta de cada municipi s'ha de configurar i es pot configurar el Defensor del Ciutadà d'acord amb les seves necessitats reals" (Ricardo Hoyos, 2003, pàg. 42).

llibertats públiques al municipi. Això és així perquè els ajuntaments no s'han pres seriosament la figura, perquè el Govern no li dona prou importància i perquè el Parlament ha adoptat una legislació deficient i problemàtica que cal revisar.

3.2. Funcions

De conformitat amb la llei, i tal com hem assenyalat en l'apartat anterior, les sindicatures locals de greuges tenen tres funcions bàsiques:

- a.** Fer efectius els drets dels veïns.
- b.** Defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi.
- c.** Supervisar les activitats de l'Administració municipal.

No obstant això, en els reglaments municipals que regulen les defensories se n'enumeren moltes més, vinculades en major o menor mesura amb les funcions que els atribueix la Llei. Així, podem identificar, almenys, les funcions següents:

- a.** Fer de mediador.
- b.** Conciliar.
- c.** Arbitrar.
- d.** Vetllar perquè no hi hagi supòsits d'inactivitat material de l'Administració.
- e.** Participar en consells consultius i de participació.
- f.** Procurar que els serveis públics es prestin correctament.
- g.** Atendre queixes i peticions formulades per la ciutadania.
- h.** Protegir la ciutadania de les actuacions de l'Administració municipall.
- i.** Recomana canvis normatius per a la millora de la protecció de drets.
- j.** Suggestir criteris d'actuació.
- k.** Assistir a les sessions plenàries i a les sessions de les Juntes Generals de les empreses municipals.
- l.** Protegir drets de la ciutadania amb especial cura dels drets dels infants, adolescents i persones grans.



- m. Orientar sobre gestions a fer.
- n. Incentivar i potenciar la qualitat institucional de l'ajuntament.
- o. Dictar les resolucions en relació amb la transparència i l'accés a la informació que corresponguin a l'oficina dels òrgans de defensa ciutadana.
- p. Garantir el compliment del codi de conducta d'alts càrrecs.
- q. Presidir el comitè d'ètica de la policia local.
- r. Presidir la Junta Local d'arbitratge.

Com s'observa en aquesta llista, actualment és difícil establir amb precisió quines són les funcions que té una sindicatura, ja que cal anar al reglament de cadascuna per conèixer què se li ha autoritzat en cada ajuntament. És evident que hi ha diverses funcions de les enumerades que disten molt de ser directament o indirectament un mitjà per a la defensa efectiva de drets fonamentals o per a la supervisió de l'Administració municipal, sinó que més aviat són funcions pròpies d'un òrgan de l'Administració i de vigilància i assessoria, però no pas d'una sindicatura.

En l'apartat 6 tornarem al tema de les funcions des del punt de vista de l'experiència diària de les sindicatures. Aquí simplement avancem que en les entrevistes en profunditat, de manera molt àmplia es va assenyalar que el defensor té com una de les seves principals funcions escoltar les persones que acudeixen a aquesta instància,²⁵ que desenvolupen moltes activitats d'intermediació entre la ciutadania i el govern municipal, que tramiten les queixes contra l'ajuntament i en fan seguiment, que assessoren les persones respecte als tràmits que han de dur a terme i intenten recomanar a l'Administració municipal canvis a partir de la identificació de problemes que afecten la ciutadania. És interessant observar que en les entrevistes a persones que de governs municipals, de l'oposició, de ciutadans usuaris dels serveis i d'entitats, es posa el major èmfasi en les tres primeres activitats abans descrites: fer de mediador conciliar i arbitrar. Aquesta informació coincideix en part amb el que estableix un altre estudi (Diputació de Barcelona, 2008, pàg. 25) respecte al que fan les sindicatures: tramitar i resoldre queixes, informar i assessorar, fer actuacions d'ofici i fer de mediador.

Dos dels grups focals de la investigació per analitzar la regulació jurídica i les funcions de les sindicatures l'anàlisi van partir del que estableix la Llei i van concloure que les funcions que tenen i que, com a mínim, s'han de reconèixer a les sindicatures són les següents:

25 En una trobada de sindicatures celebrada el 2003 s'afirma que "Una part dels problemes que arriben al defensor/a o síndic/a tenen origen o estan vinculats a un problema de comunicació, per tant és important saber escoltar els ciutadans i *saber fer parlar adequadament l'administració* [...] escoltar és la primera tasca: de la nostra capacitat d'escoltar, de la nostra capacitat de ser receptius amb les paraules, dels estats d'ànim, de la demanda ciutadana, se'n deriven moltes coses" (Diputació de Barcelona, 2003, pàg. 5). La cursiva és dels autors d'aquesta investigació.

- a. Defensar els drets fonamentals de la ciutadania en el municipi²⁶ (per mitjà de queixes, supervisió de l'Administració, actuacions d'ofici i informes temàtics).
- b. Fer d'intermediador²⁷ entre la ciutadania i l'Administració municipal.
- c. Promoure i difondre els drets humans (que pot incloure assessorament a l'Ajuntament, relació amb entitats municipals i més proximitat amb la població).
- d. Escoltar la ciutadania (assessorant i informant).²⁸
- e. Participar en l'elaboració de la normativa del municipi (especialment si pot incidir en els drets fonamentals de la ciutadania).

En aquesta part és suficient a la identificació i comparació entre les funcions legalment establertes i les que a la pràctica es consideren rellevants, per mostrar la situació en què ens trobem, més endavant es detallarà la pràctica quotidiana.

Un aspecte important a destacar en relació amb les funcions és que tant a les sindicatures com a les administracions i a la ciutadania que s'ha relacionat amb les sindicatures el "llenguatge" dels drets humans és poc present o no hi està clarament incorporat.

Això es constata pel fet que, en tots aquests casos i de manera gairebé generalitzada, no es compta amb la capacitat d'identificar els drets humans que hi ha darrere de cada servei municipal. Costa molt establir a quin dret o drets humans específicament es destina la prestació de cadascun dels serveis prestats per l'Administració municipal i com amb cadascuna de les funcions es defensen drets fonamentals concrets. Així es va poder identificar en les entrevistes i els grups focals, i a més, en molts casos es té poc coneixement de les normes i estàndards de drets humans tot i que, com hem vist, "defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques" és la missió central de les sindicatures, de conformitat amb la Llei. Més endavant aprofundirem més en aquests temes.

26 Desde la aprobación de la Ley se vio que la expresión "vecinos del municipio" era limitada e insuficiente ya que "El Defensor puede y debe resolver las quejas relativas a la actividad de la Administración municipal con independencia de que el ciudadano afectado resida o no en el municipio" (Diputació de Barcelona, 2003, pág. 43).

27 En este punto se ha insistido en que las defensorías no deben "mediar", ni "conciliar", ni "arbitrar" y, por esa razón, el término más adecuado a lo que hacen y pueden hacer es "intermediación".

28 En 2003 ya se creía que la función de asesoría, información o atención a la ciudadanía no debía trascender de la misión de las defensorías, que se debería ir delimitando, ya que "Esta función puede ser perfectamente desempeñada por una oficina de información al ciudadano" (Diputació de Barcelona, 2003). Sin embargo, casi una década después, sigue muy presente dentro de las funciones que atribuyen a las defensorías.

Per finalitzar aquest punt, volem assenyalar que l'anàlisi de la informació recollida suggereix que quotidianament i de manera estesa, en diversos casos es confonen les funcions amb els mitjans o procediments per complir-les. Aquest és, essencialment, el centre dels desacords i les confusions respecte al que fa, pot fer i no fa una sindicatura. Aquests problemes sembla que existeixen des del mateix origen de la institució, ja que el 2003 s'afirmava que "apareixen algunes actuacions realitzades pels síndics locals que no semblen tenir relació amb la seva missió i que poden dificultar la percepció del seu treball" (Pindado Sánchez & Jiménez Pozo, 2003, pàg. 74).

La confusió és deguda, en part, a la proliferació als reglaments municipals d'activitats que es posen sota la responsabilitat de les sindicatures sense precisar quina funció compleixen o quina és la finalitat concreta. També s'explica per l'amplitud de les funcions establertes en la Llei, que fa que a la pràctica puguin ser complertes de maneres molt diverses.

En alguns casos, també contribueix a aquesta confusió el desconeixement de les funcions que legalment i reglamentàriament se'ls atribueixen, i també el fet que en alguns municipis no s'ha donat la serietat que requereix un òrgan que és el "defensor dels drets fonamentals" i llibertats públiques".²⁹ En altres paraules, els ajuntaments no s'han pres seriosament les sindicatures; pretenen demostrar un compromís amb els drets humans, però en la pràctica les han considerat com un centre perquè la ciutadania s'hi desfogui, i si se sotmeten a una fiscalització, ha de ser *light*.³⁰

29 En un informe el Síndic de Greuges de Catalunya identifica y señala problemas similares al observar que se atribuyen a las defensorías funciones contrarias a su naturaleza. Véase: (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pág. 18).

30 En el referido informe del Síndic de Greuges, en sentido similar, se consideraba que la figura se aleja de sus fines porque está concebida "como un "puente entre políticos, técnicos y aldeanos para mejorar la convivencia" (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pág. 17).

3.3. Requisits per ocupar el càrrec

La Llei només estableix tres requisits que ha de satisfer qualsevol persona que pretengui encapçalar una sindicatura. Aquests requisits són els següents:

- a. Ser major d'edat.
- b. Gaudir de la plenitud dels drets civils i polítics.
- c. Tenir la condició política de català, d'acord amb l'article sis de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.³¹

Això no obstant, en molts reglaments municipals s'han inclòs més requisits que els abans assenyalats, però també s'ha eliminat en alguns casos sol·licitar expressament, com ho estableix la Llei, la "condició política de català". Dins dels requisits extralegals que existeixen actualment, es poden destacar com a més comuns els següents:

- a. Residir al municipi.
- b. Ser veí del municipi.
- c. Estar al cens electoral del municipi.
- d. Tenir residència efectiva al municipi.
- e. Estar empadronat al municipi.
- f. Preferiblement ser veí del municipi.
- g. Ser de reconegut prestigi.
- h. Tenir veïnatge o arrelament al municipi.
- i. Tenir la nacionalitat d'un estat membre de la Unió Europea (optatiu).
- j. Residir habitualment al municipi, si més no, dos anys abans de la designació.
- k. Estar avalat per 15 entitats.
- l. Acreditar coneixement de la realitat social del municipi.

31 En l'Estatut vigent això s'inclou en l'article 7. Aquí citem el que estableix la Llei que, ni tan sols en aquests aspectes tan simples, ha estat actualitzada.

A més d'aquests requisits, alguns reglaments també inclouen aspectes que, sense ser estrictament requisits, sí que s'assenyalen com a aspectes que cal tenir en compte per a l'elecció. Els principals en aquest àmbit són els següents:

- m.** Es valora la vinculació amb el municipi.
- n.** Es recomana que es tingui coneixement de la realitat del municipi i estar-hi empadronat.
- o.** Es valoren coneixements o experiència per al càrrec.
- p.** Es valoren coneixements per a l'exercici del càrrec.

La validesa legal d'aquests requisits ja ha estat analitzada, per la qual cosa aquí simplement els esmentem com a referència del que actualment està regulat en l'àmbit municipal. És interessant la necessitat constant que la persona que exerceixi el càrrec tingui un vincle fort amb el municipi o, almenys, que aquest vincle sigui legalment comprovable.

Al grup focal que va analitzar els requisits, el que més es va qüestionar va ser que la Llei exigeixi la "condició política de català" i es va considerar majoritàriament que havia de ser eliminat. Pel que fa als altres requisits, es coincideix molt amb tot el que s'ha establert abans, per la qual cosa es podria concloure que els mínims a satisfer de conformitat amb els elements legals i pràctics haurien de ser:

- a.** Ser major d'edat.
- b.** Gaudir de la plenitud dels drets civils i polítics.
- c.** Demostrar vinculació amb el municipi i tenir coneixement del municipi.
- d.** Gaudir d'alta consideració moral³².
- e.** Tenir experiència en els àmbits de treball de la Sindicatura.

Una qüestió molt vinculada amb això i que la Llei no preveu és tot allò relacionat amb les incompatibilitats per a l'exercici del càrrec, aspecte que és molt important i que es desenvolupa en pràcticament tots els reglaments municipals, per la qual cosa no hi aprofundirem en això, encara

32 "El reconeixement moral de l'autoritat del síndic/a [...] és un dels principals valors i característiques que la institució ha de potenciar, aprofitant la posició de proximitat i empatia amb què treballa per a la ciutadania". Citat a (Martínez & Prieto, 2014, pàg. 79).

que posarem èmfasi sobre la necessitat que aquests siguin observats de manera real per no afectar la legitimitat de la institució.

En tot cas, és important recordar que no haurien de poder ocupar el càrrec de síndic les persones que estiguessin exercint una altra funció pública en qualsevol nivell i àmbit de l'Administració i els poders públics, que pertanyés a un partit polític amb representació al municipi, que exercís alguna altra activitat professional, mercantil o laboral que impliqués una relació contractual amb el municipi, qui tingués una inhabilitació o suspensió de drets civils o polítics, o qui tingués vincles familiars directes amb persones integrants de l'ajuntament, si més no.³³ Això significa en sentit negatiu que, per tant, durant l'exercici del càrrec no podran exercir cap activitat que sigui incompatible amb les exigències d'independència, imparcialitat o disponibilitat necessària per complir les seves funcions.

En la majoria de sindicatures visitades i entrevistes realitzades amb usuaris, integrants del govern municipal i de l'oposició no es van identificar dubtes pel que fa a la independència de la sindicatura, però hi ha situacions en què sorgeix incertesa per haver ocupat un càrrec polític amb anterioritat a la titularitat de la sindicatura o la proximitat de la persona titular a algun grup municipal. Tot i això, si bé és cert que en alguns llocs es percep un cert grau de "subordinació jeràrquica" entre la persona que ocupa la defensa i les autoritats municipals, en altres, es percep una proximitat més personal que institucional; però també n'hi ha altres de clara independència i simple relació professional. Això ho destaquem perquè en estudis previs sobre les sindicatures s'ha assenyalat que "s'ha pogut constatar en alguns mitjans un cert dubte sobre l'efectiva independència de les sindicatures locals" (Martínez & Prieto, 2014, pàg. 75). Per això, davant de possibles sospites, no hi ha cap dubte que les incompatibilitats han de ser clarament establertes i observades pel bé, primer, de la institució i, segon, de la ciutadania.

Sembla evident que si es vol tenir sindicatures fortes, el perfil de les persones que les encapçalin té una importància crucial. En aquest sentit, un aspecte clau fins i tot anterior als requisits formals és el de l'autèntic interès en la defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques; altrament, encara que es compleixin els requisits formals, els resultats no necessàriament seran els desitjats.

També és important que realment es compleixin almenys els requisits mínims i que la Llei sigui reformada per donar-los cobertura legal. En cas contrari, s'obriria la porta al fet que les sindicatures locals de greuges fossin encapçalades per persones respecte a les quals es valora més el voluntarisme i la disponibilitat que el coneixement que tinguin per exercir el càrrec. Seria ideal que, per no excloure ningú, si no fos la professionalització, es considerés que el càrrec de síndic és una posició que només serà ocupada i exercida per persones amb un interès demostrable per als drets humans i per al seu municipi, que és en essència el que representen els requisits abans sintetitzats.

33 Aquests aspectes mínims són molt importants perquè en alguns casos, ni la militància política ni la participació del síndic o síndica en altres activitats professionals no forma part de les causes d'incompatibilitat per accedir al càrrec que estan actualment previstes en els reglaments vigents.

3.4. Procediment d'elecció del titular

La Llei no defineix un procediment o procés d'elecció dels titulars de les sindicatures de greuges municipals, simplement estableix qui ha d'escollir la persona que ocuparà el càrrec de defensor, les votacions que es requereixen i qui el nomena:

- a.** L'escull el Ple de l'ajuntament.
 - 1 — Primera votació: per una majoria de les tres cinquenes parts de les persones que l'integren.
 - 2 — Segona votació, només si no s'assoleix majoria a la primera: n'hi ha prou amb la majoria absoluta.
- b.** El nomena qui presideix l'ajuntament.

Davant d'aquest contingut limitat de la Llei, en els reglaments municipals s'han establert diversos procediments que, en molts casos, respecten els elements bàsics abans llistats, però en altres, per la forma com es desenvolupa el procediment, es poden condicionar les votacions. N'hi ha que directament introdueixen elements que canvien les votacions previstes en la Llei. Així, dins dels procediments previs es poden destacar els següents:

- a.** Proposa la candidatura qui presideix l'ajuntament.
- b.** Proposa la candidatura una comissió creada pel Ple de l'ajuntament.
- c.** Presentació pública de candidatures.
- d.** Presentació de propostes alternatives per part de tres entitats de manera conjunta.
- e.** Procediment previ de valoració de candidatures per la Junta de Portaveus.
- f.** Procediment previ de consultes, durant dos mesos, a entitats inscrites al Registre d'entitats municipals.
- g.** Impossibilitat d'obrir procediment si coincideix amb un procés electoral obert.
- h.** Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del municipi.
- i.** Possibilitat de consultes a entitats i associacions del municipi.

- j.** Procediment previ de consulta a Junta de Veïns i als grups polítics representats al consistori, i audiència als consells de districte i entitats associatives del municipi.
- k.** Procediment previ en què poden participar entitats, associacions i partits polítics.
- l.** Procediment previ en què participa la Junta de Portaveus.
- m.** Procediment mitjançant una comissió informativa.
- n.** Procediment previ de convocatòria pública de candidatures i valoració prèvia d'aquestes candidatures per la Junta de Portaveus.
- o.** Procediment previ de convocatòria pública de candidatures, consultes amb entitats ciutadanes del municipi i valoració prèvia de les candidatures per grups municipals.
- p.** Procediment previ de convocatòria pública de candidatures, aval de quinze entitats, participació ciutadana i valoració prèvia d'aquestes candidatures per la Junta de Portaveus.
- q.** Procediment previ amb convocatòria pública, comissió avaluadora.

Com es pot observar, hi ha una àmplia varietat en el tipus de procediments previs que es poden desenvolupar en cada municipi, encara que tots tenen com a principi obrir la participació a persones, entitats o organitzacions socials més enllà dels que integren l'ajuntament o evitar que sigui únicament qui presideix l'alcaldia qui decideix la candidatura a votar, i es prefereix una participació més àmplia de grups o partits representats a l'ajuntament.

A les entrevistes, d'una banda, es valora de manera positiva que dins de l'ajuntament hi puguin participar tots els grups polítics i, sobretot, que idealment es tingui un consens sobre la persona a seleccionar prèviament a la votació, encara que això no sempre és possible. D'altra banda, però, les postures estan dividides entre els que consideren bo i útil obrir a la ciutadania en general l'elecció prèvia a l'entitat, i els que consideren que això no és necessari.

En el primer grup, es valora la major legitimitat que pot obtenir la persona que sigui seleccionada i també la possibilitat d'obrir a debat públic l'existència, les funcions i el treball general de la institució. En el segon grup es considera que, si en assumptes que incideixen directament en la ciutadania aquesta no sempre hi participa, condicionar a la seva participació l'elecció de la persona que encapçalarà la sindicatura més aviat podria obstaculitzar o fer perdre agilitat al procés d'elecció, amb la qual cosa no és del tot clar que a la pràctica es vegi sempre aquesta participació ciutadana com un element valuós. En el que hi ha un consens més gran és que qui ocupa l'alcaldia no ha de tenir el monopoli de la presentació de candidatures, ja sigui en un procediment obert dins de l'ajuntament o obert a la ciutadania.

Al grup focal en què es va analitzar aquest tema, el debat es va centrar en la possibilitat que un procediment previ a la presentació o definició de candidatures es desenvolupés per un “comitè d'experts” independent de l'ajuntament, però que fos el responsable de realitzar consultes, processos participatius, entrevistes o allò que calgués per poder valorar diversos perfils. També es va advertir de la dificultat d'això en municipis petits no només per integrar el comitè, sinó també perquè es presentessin moltes candidatures per valorar-los. En tot cas, el que és rellevant és novament la necessitat que els que integren l'ajuntament no siguin de forma exclusiva els que participin en el procés de selecció, encara que siguin els que defineixen amb el vot final la persona que ocuparà el càrrec.

En el mateix grup focal també es va plantejar la possibilitat de valorar les majories que es demanen, ja que es considera que en ser tan “altes” i haver-hi actualment una pluralitat de representacions polítiques als ajuntaments, pot ser difícil assolir-les. Per tant, es corre el risc que la sindicatura quedi vacant o que una persona es vegi obligada a continuar en funcions per un llarg període de temps. Tot i això, aquest punt no es va considerar problemàtic quan es van entrevistar persones que des d'un govern municipal o l'oposició integraven un ajuntament.

És evident a partir d'aquesta anàlisi que cal que la Llei doni cobertura als diversos procediments que actualment es poden desenvolupar a nivell municipal i prevegi, almenys, les possibilitats següents:

- a. Obrir convocatòries públiques per al registre de candidatures.
- b. Establir que la presentació de candidatures no és exclusiva de l'alcaldia.
- c. Obrir a la ciutadania el debat i l'escrutini de les candidatures que es presentin ciutadania.
- d. Integrar òrgans auxiliars per al desenvolupament del procediment que pot incloure els aspectes anteriors.
- e. Obrir procediments que estiguin d'acord amb les necessitats de cada municipi.

Això vol dir que no hi ha un únic procediment previ, però ha de quedar palesa i expressa la possibilitat i necessitat que el debat respecte a la persona que ocuparà el càrrec de síndic no serà tancat i exclusiu d'una majoria política a un ajuntament,³⁴ ni tan sols d'aquest, sinó que és necessària la seva obertura a tota la ciutadania del municipi a fi d'enfortir-ne la legitimitat i la independència.

34 El 2018 “només en el 14% dels casos les propostes de candidatures sorgeix del conjunt dels membres de la corporació o de la junta de portaveus” (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pàg. 19).

Actualment és urgent i necessari que els municipis en què es preveu la possibilitat de desenvolupar procediments previs tinguin una regulació clara, pública i aprovada per l'ajuntament. També cal que s'incloguin o desenvolupin amb el major detall possible als reglaments, ja que en les normes vigents això no és necessari pràcticament en cap cas. A més, malgrat l'existència del procediment, a la pràctica poden passar moltes coses que van des de la seva inobservança, i passar per un desenvolupament *ad hoc* en cada procés, o directament la seva alteració, encara que això últim no sigui de mala fe, sinó en molts casos per desconeixement de la normativa o com n'és de complexa l'aplicació. De fet, “[e]l tret comú en aquests procediments de consulta o cerca de suport ciutadà a les possibles candidatures és la seva manca de regulació” (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pàg. 20). Si no es fa això, els procediments existents, més que certesa i transparència, poden semblar dubtes, parcialitat o indeguda politització que l'únic que fan és malmetre el prestigi de la institució.

Ja només queda recordar que hi ha vigents diversos reglaments elaborats pels ajuntaments que estableixen votacions diferents de les previstes en la Llei i que això podria generar la il·legalitat de l'exercici de funcions d'un síndic, per la qual cosa és urgent que es revisin, reformin i ajustin al mandat legal, especialment aquells reglaments que no preveuen majories qualificades que garanteixen una elecció més plural i sòlida de la persona que ocuparà el càrrec.

La selecció i elecció de la persona titular de la sindicatura municipal és de vital importància per a la supervivència, enfortiment i desenvolupament de la institució, no només per la legitimitat i independència de la qual es nodreix una elecció amb una votació qualificada, sinó també pel suport ciutadà que pot obtenir amb el debat públic, i amb la certesa en el rigor de l'escrutini dels requisits, que en definitiva augmentaran la qualitat i l'eficàcia de les seves funcions.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

4

Amb quins recursos compten les sindicatures locals de greuges?

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

4.1. Característiques i perfil del defensor

a — Tarannà i perfil polític

Ja s'ha assenyalat quins són els requisits formals i alguns dels requisits que es podrien considerar desitjables des del punt de vista jurídic per a la persona que encapçala una sindicatura. En aquest apartat aprofundirem en aquest tema, però des d'una mirada pràctica, és a dir, des de l'exercici quotidià de les funcions de les sindicatures.

D'acord amb els resultats de les entrevistes en profunditat, les opinions sobre quines serien les característiques personals més desitjables dels titulars de les sindicatures varien de manera important, excepte en una característica: la capacitat d'escoltar i tenir empatia amb els problemes de la ciutadania. D'altra banda, entre les persones entrevistades han sorgit conceptes com ara: la vocació de servei públic, el sentiment de pertinença a la ciutat, la neutralitat política, el coneixement de la ciutat i els seus problemes, el coneixement de l'administració pública. Però també sentit comú, bon cor i empatia amb la gent, solidaritat i capacitat per dialogar i conciliar. En paraules textuales, el titular de la sindicatura hauria d'estar arrelat a la ciutat i conèixer la ciutadania.

Per un bon nombre de persones també és important que no tingui un perfil polític o que preferentment no hagi pertangut a cap partit polític abans d'arribar a la sindicatura: convindria que aquesta persona no estigués definida en cap línia, que estigués al marge d'això, perquè la gent pugui accedir-hi des de qualsevol punt: que no estigui identificat amb cap partit. En termes molt similars se suggereix que: “la persona no ha d'estar vinculada a cap partit polític, en qualsevol població estaria bé que fos així i aconseguir una neutralitat política més gran”. En els grups focals també s'ha suggerit que: “s'haurien d'establir mecanismes per garantir la imparcialitat de la figura i despolititzar aquestes institucions”.

b — Coneixement i formació

Majoritàriament, en les entrevistes i entre els membres dels grups focals es considera que la formació acadèmica és important, encara que no s'estima que hagi de ser un requisit formal. En canvi, es valora per sobre d'altres aspectes l'experiència de la persona en associacions i servei social a la localitat. En alguna de les respostes fins i tot es concreta el següent: "ha de complir tres requisits: coneixement de la ciutat, coneixement de l'arquitectura institucional del municipi i del país, coneixement dels drets humans i dels drets socials, encara que acabarà intercedint en una gran quantitat de multes de trànsit o temes relacionats amb el comerç. El que és fonamental és que sàpiga de drets socials". Com es pot observar, no es fa referència a una titulació sinó a coneixements en general que poden desprendre's d'una formació, però també de l'experiència ciutadana i professional.

D'altra banda, hi ha un consens ampli en la necessitat de cobrir dues àrees de coneixement, ambdues jurídiques: coneixements o formació en drets humans i en dret públic. És interessant que, d'acord amb les persones entrevistades, en el cas del defensor, no es considera rellevant que comptin amb un diploma o una titulació específica. En canvi, sí que es considera important que l'equip tècnic tingui una formació formalitzada en dret, inclòs el dret internacional en l'àmbit dels drets humans. En una entrevista, s'ha assenyalat literalment el següent: "és evident que, per tenir qualsevol responsabilitat social, la persona ha d'estar degudament formada, no necessàriament tenir títols universitaris, el fet de tenir coneixement jurídic facilita la feina, però no és exigible ni indispensable. El perfil ideal és el d'una persona amb una trajectòria social i professional exemplar, l'exemplaritat hauria de ser un requisit fonamental en qualsevol càrrec públic".

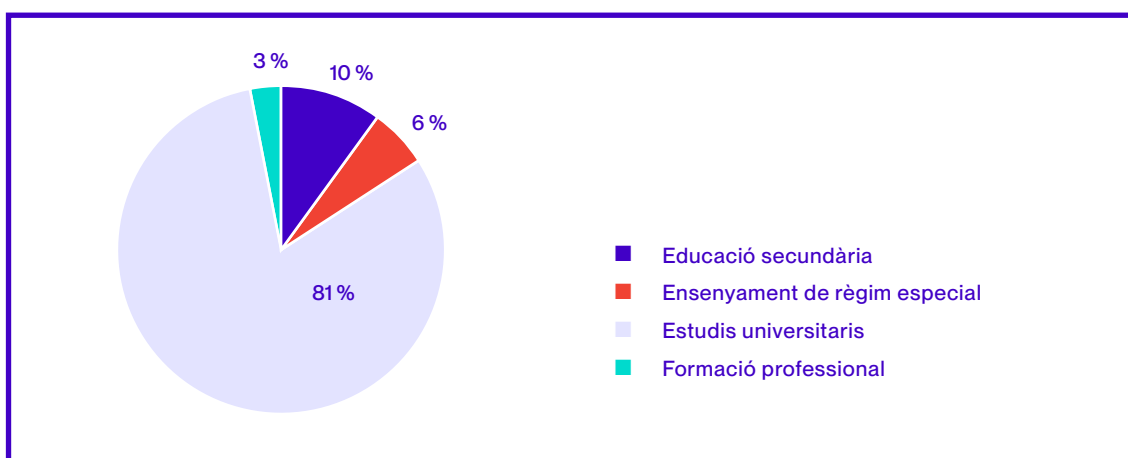
En el mateix sentit, s'ha destacat la importància de diferenciar entre el coneixement expert més jurídic i el perfil més ètic de les sindicatures: "la burocràcia es defensa amb termes formals legals, el síndic s'ha de basar no en la formalitat sinó en l'equitat perquè es desestimïn resolucions que legalment són correctes però que a la pràctica són injustes". També algunes de les persones participants als grups focals van plantejar idees similars; per exemple, s'ha esmentat la necessitat que els titulars de les sindicatures siguin capaces d'anar més enllà de la legalitat i aplicar els principis d'equitat i justícia.

Altres coneixements que han sorgit com a desitjables són psicologia, mediació o qualsevol altra formació en ciències socials i humanitats. Només en un cas, per l'alta afluència turística al municipi, s'ha esmentat la necessitat de conèixer diverses llengües. Quant a l'experiència professional, la majoria considera que els requisits no haurien de ser restrictius en cap cas, però de manera insistent es valora que tingui experiència prèvia en drets humans.

És interessant contrastar aquesta idea persistent en les entrevistes i en els grups focals sobre la necessitat de tenir un cert nivell de coneixements, encara que no siguin formalitzats, amb les dades de l'enquesta que reflecteixen un nivell de formació elevat aquests entre els síndics: un

81% dels que han respost tenen estudis universitaris, tal com s'observa en el gràfic 7.³⁵ Un grup important ha fet estudis en dret, seguit d'un grup que té estudis en arts i humanitats i d'un tercer grup en ciències de la salut. Quant a l'experiència professional prèvia, un 40% ha treballat a l'àmbit associatiu, un 30% a l'Administració pública i un 8% amb temes relacionats amb els drets humans.

Gràfic 7 – Nivell d'estudis del síndic



El que més destaca en l'anàlisi de la formació és que quan es demana als titulars i membres de les sindicatures sobre la seva formació en drets humans, una majoria reconeix que no tenia formació prèvia i que la que ha adquirit ha estat a través de cursos més recents o bé a través de la pràctica. Una part important considera que el nivell de coneixement en aquest àmbit és baix o mitjà. Per exemple, a la pregunta sobre quins són els drets humans més presents a la feina de la sindicatura, la majoria respon de forma vaga i general. En paraules textuais, s'ha assenyalat, per exemple, "nosaltres el que fem és escoltar. Si això és un dret humà, és el que practiquem més". En general, s'aprecia poca concreció, tret de l'accés a l'habitatge. En efecte, un important nombre de sindicatures ha mencionat aquest problema o el tràmit de l'empadronament com el principal cas en què hi ha hagut una violació dels drets humans, abans i després de la pandèmia. El fet que s'esmentessin aquests temes és probablement resultat de les activitats formatives organitzades pel FòrumSD precisament sobre ells.

Una de les explicacions que ha sorgit durant les entrevistes a aquesta manca de coneixement en aquest àmbit, que hauria de ser prioritari, és que en el dia a dia les sindicatures "no veuen la feina com una contribució directa als drets humans, aquests són els temes més importants i transcendents, però no són els que arriben habitualment". D'altra banda, és important destacar

³⁵ Aquesta pregunta ha estat resposta per 33 sindicatures.

que els que han mostrat interès a formar-se en aquest camp s'han trobat que “han hagut de pagar la formació de la seva butxaca”.

Pel que fa a la formació en mediació, les opinions són dispars. Hi ha molta variació entre les sindicatures. Algunes manifesten haver fet cursos o fins i tot tenir personal tècnic amb una formació més extensa o experiència professional, però també n'hi ha que consideren que el nivell de coneixement en aquest camp és baix. D'altra banda, s'aprecia una manca de consens a les sindicatures sobre si els correspon jugar un paper mediador. No hi ha un consens conceptual. Algunes parlen de mediació i d'altres parlen d'intermediació. Això s'ha observat tant en les entrevistes en profunditat com en els grups focals.

Més enllà de saber escoltar, algunes sindicatures consideren que “la seva feina és destriar qui té raó, no fer de mediador”, mentre que altres consideren que cal tenir coneixements de mediació, ja que pot ser una eina. Per exemple, s'ha assenyalat que “en molts casos dels que arriben aquí, el que cal és una mediació per arribar a un acord, perquè no tenen raó ni l'un ni l'altre, sinó que hi ha malentesos [...]. De vegades, fent una recomanació resols aquell cas en concret, però el conflicte potser no és aquest, el conflicte és una motxilla que podria quedar sense solució”.

c — Edat i gènere

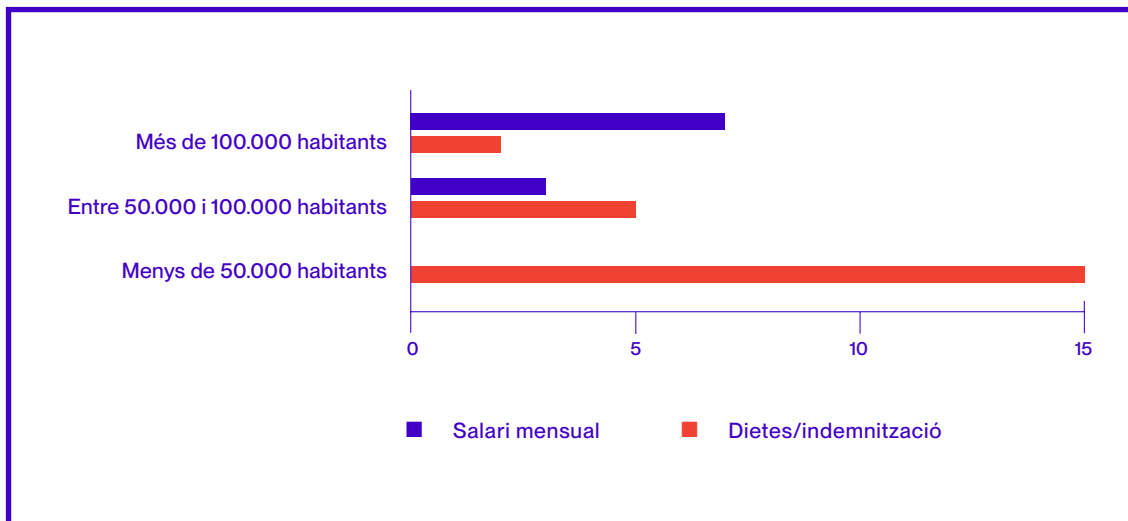
D'acord amb les dades de l'enquesta, la gran majoria de titulars de les sindicatures tenen més de 50 anys i set són més grans de 70 anys. Entre les persones entrevistades s'ha rebutjat majoritàriament la idea de fixar l'edat com un requisit, tot i que s'ha valorat positivament una certa experiència. Per exemple, s'ha considerat que “cal una educació formal i una trajectòria professional àmplia, que implica que la persona tingui més de 30-35 anys”. Algunes han esmentat fins i tot que “hauria de tenir un cert recorregut, i per tant una edat mínima, a partir de 40 anys”. Pel que fa al gènere, les persones que han respost són majoritàriament homes (53%), encara que la distància no és gaire gran amb les dones (47%). Hi ha un ampli consens que el gènere no ha de ser un requisit, però sí un aspecte que cal valorar i tenir en compte. S'ha assenyalat, per exemple, que no cal perdre de vista la necessitat de “feminitzar” els diversos càrrecs institucionals.

d — Retribució

D'acord amb les respostes obtingudes en l'enquesta,³⁶ la gran majoria de defensors (22 sindicatures o el 69%) percep una indemnització o dietes, però no un salari (vegeu el gràfic 8). Quant al 31% de titulars (10) que sí que perceben un salari mensual, aquesta xifra correspon principalment a municipis grans, encara que alguns de mitjans també han establert una retribució salarial.

³⁶ Aquesta qüestió va ser resposta per 32 sindicatures.

Gràfic 8 - Retribució del defensor en relació amb la mida dels municipis



De la informació aportada en l'enquesta sobre la retribució en cada municipi, es constata que en la meitat dels casos es tracta d'una indemnització o dietes per jornades inferiors a 10 hores setmanals, mentre que en un nombre significatiu de sindicatures el titular fa jornades de 12, 15, 17.5, 20 o fins i tot, en un cas, de 30 hores, amb aquest tipus de retribució.

La decisió d'establir un salari o no té clares conseqüències en el perfil de la persona que pot optar a ocupar el càrrec. Quan es tracta d'un lloc sense retribució, o amb una indemnització petita per despeses, s'està establint com a requisit *de facto* que la persona disposi d'una font d'ingressos alternativa. És a dir, quan es tracta d'un càrrec no remunerat, la persona que l'ocupa necessita tenir una altra feina paral·lela, limitant així la dedicació a la sindicatura, o bé rep una pensió o té recursos suficients per poder fer una feina no remunerada. Per això, un nombre important de defensor són jubilats.

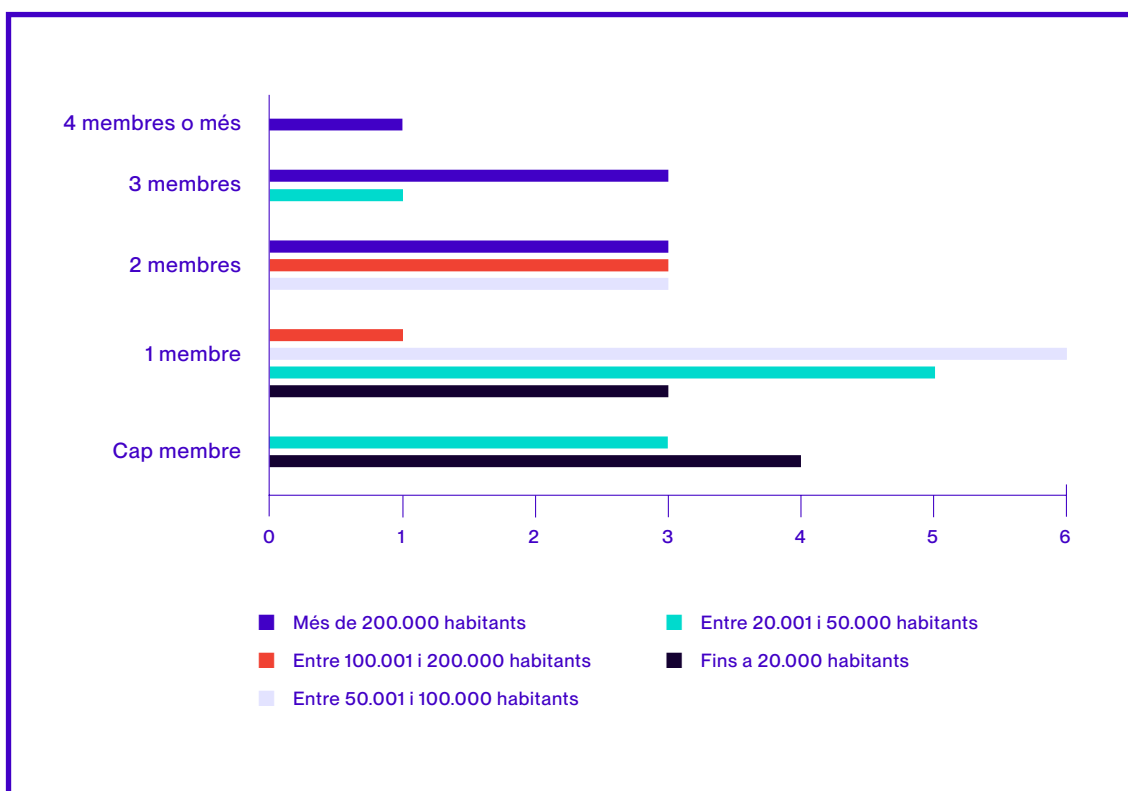
Així, encara que un gran nombre de reglaments de les sindicatures estableixen que, d'acord amb la seva dedicació en el moment del nomenament del titular, s'establiran les compensacions, els recursos econòmics i els materials amb què comptarà la sindicatura, no hi ha paràmetres que els determinin. Per tant, en la gran majoria dels casos, la retribució depèn més del perfil seleccionat i la situació econòmica personal que no pas d'un estàndard mínim homogeni que doni garanties d'estabilitat econòmica o retribució garantida per l'exercici del càrrec.

4.2. Recursos humans i materials

a — Composició dels equips de treball

La realitat de les sindicatures en relació amb els equips que les conformen es correspon amb l'heterogeneïtat que hi ha de mida i recursos dels mateixos ajuntaments. Com mostra el gràfic 9, si bé en les poblacions petites és comú que hi hagi sindicatures que només estan formades per qui en té la titularitat (21% de les que han respost a l'enquesta),³⁷ la majoria compta amb almenys una persona per a tasques administratives o de secretaria i, en general, a les sindicatures de municipis amb més de 50.000 habitants, els equips inclouen personal per a l'assessoria legal, l'administració i, en alguns casos, per a la comunicació. Es tracta d'equips feminitzats, les dones ocupen el 71% dels llocs de treball sobre els quals es va informar a l'enquesta.

Gràfic 9 - Personal de les sindicatures



37 Sobre aquest tema van respondre les 33 sindicatures.

El perfil majoritari de l'equip de les sindicatures, quan n'hi ha, és el de funcionari o empleat públic. De les 43 persones empleades per les sindicatures 41 tenen experiència treballant a l'Administració pública. D'aquestes 26 (60%) tenen entre 20 i 40 anys d'experiència. En un nombre significatiu de sindicatures, aquest personal funcionari no està contractat exclusivament per treballar a la sindicatura; en municipis petits i mitjans, són persones que en realitat tenen dues oficines de treball: la sindicatura en determinades hores o en determinats dies i en una altra àrea de l'ajuntament la resta de la jornada laboral, fet que pot generar dubtes respecte a la imparcialitat de la institució.

En el marc de les entrevistes, les sindicatures dels municipis més grans van plantejar la necessitat de reforçar els recursos humans amb què comptaven. D'acord amb les dades recollides en la investigació, les sindicatures no tenen la capacitat de contractar; és l'ajuntament qui assigna el personal que considera necessari, partint, en el millor dels casos, del que estableixen els reglaments, encara que sense respectar les disposicions d'aquestes normes en tots els casos. Els perfils demanats des de les sindicatures són diversos, encara que s'han repetit especialment els de "assessor legal" i de "responsable de comunicació". Les sindicatures de municipis petits i de mida mitjana en general no han expressat la necessitat d'augmentar els seus recursos.

En algunes sindicatures s'ha recorregut a persones en pràctiques professionals amb diferents objectius, inclòs el d'aturar, almenys en part, el problema de la manca de recursos humans. Aquests casos, però, són una minoria; la majoria, incloent-hi sindicatures de les ciutats més grans, no han previst aquesta opció o consideren que el procés és excessivament complex.

b — Formació i coneixements dels equips de treball

En relació amb el tema anterior i d'acord amb els resultats de l'enquesta, només una de les sindicatures dels setze municipis de menys de 50.000 habitants té un equip que inclou una persona amb estudis de dret i, en dues més, és el síndic o síndica qui té aquests estudis. Quant a les sindicatures dels nou municipis mitjans, només dues tenen una persona amb estudis formals de dret. En canvi, deu de les onze sindicatures de municipis grans tenen aquest perfil.

Algunes sindicatures van afirmar que tenen convenis signats amb col·legis d'advocacia que són de gran ajuda i un bon nombre ha assenyalat que compta amb serveis jurídics dels ajuntaments. Això darrer és problemàtic; que l'advocat de l'ajuntament ajudi les sindicatures amb casos que aniran en contra del govern municipal pot provocar disfuncions, ja que és jugar a tots dos bàndols, i això fa posar en dubte la independència i imparcialitat de les actuacions.

D'altra banda, de les entrevistes es desprèn que, encara que la gran majoria considera que l'equip d'una sindicatura ha de tenir coneixements en drets humans, a la pràctica, com ja s'ha esmentat abans, aquest coneixement és baix o de nivell mitjà. La taula següent resumeix les temàtiques sobre les quals els equips de les sindicatures voldrien rebre formació d'acord amb els resultats de l'enquesta. S'aprecia una similitud amb les àrees també esmentades durant les entrevistes i els grups focals. A més de les temàtiques ja mencionades, observem que l'equip de les sindica-

4 Drets de proximitat: idees per a l'enfortiment de les sindicatures locals de greuges a Catalunya

Amb quins recursos compten les sindicatures locals de greuges?

tures també considera que cal tenir formació en gestió de mitjans digitals, pobresa energètica i organització i gestió municipal.

Taula 2 - Àmbits de coneixements desitjables per a l'equip

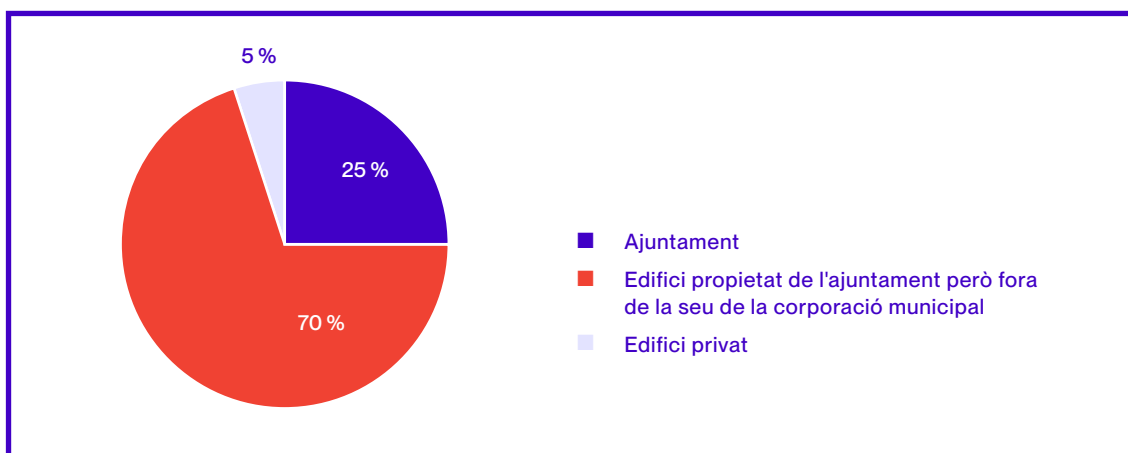
ÀMBITS	%
Mediació i resolució alternativa de conflictes	57
Drets humans	50
Gestió de mitjans digitals	46
Dret administratiu	33
Organització i gestió municipal	30
Pobresa energètica	30
Comunicació inclusiva i basada en els drets humans	23
Formació antirumors	13
Detecció de violències institucionals, masclistes, xenòfobes...	13
Enfocament psicosocial a l'atenció de víctimes	3
Gestió d'equips	3

c — Oficina i equipaments

D'acord amb les dades de l'enquesta,³⁸ veiem que una àmplia majoria de les oficines de les sindicatures s'ubica en un edifici propietat de l'ajuntament però fora de la seu de la corporació municipal (70%), tal com s'observa en el gràfic 10. En pocs casos s'ubiquen en edificis privats (5%), però en un nombre significatiu de casos (25%) les oficines són al mateix edifici de la seu de l'ajuntament.

³⁸ 33 defensorías respondieron a esta pregunta.

Gràfic 10 - Ubicació de les oficines de les sindicatures



Les respostes a les entrevistes mostren que la majoria de les sindicatures coincideix que és oportú que la seva oficina estigui fora de la seu de l'ajuntament, de manera que la ubicació reflecteixi la independència de la sindicatura. El fet que estigui al mateix lloc que l'ajuntament pot generar confusió a la ciutadania i condicionar la percepció de la institució i del seu rol en relació amb l'actuació municipal.

Sobre la base de les visites realitzades a les sindicatures, es va constatar que l'espai de què disposen és en la majoria de casos adequat per a la feina que fan, amb algunes excepcions com Girona, Manlleu, la Seu d'Urgell o Vilafranca del Penedès, que tenen oficines amb espais petits que no permeten, per exemple, rebre o mantenir reunions amb diverses persones alhora. Es valora que l'espai de l'oficina és adequat si disposa d'una sala on es poden fer entrevistes preservant la privadesa de la persona, i una sala de reunions o, si més no, accés a un espai on es pugui rebre diverses persones. Algunes sindicatures han expressat precisament la necessitat de disposar d'això darrer. En relació amb aquesta qüestió, es pot destacar que no tots els reglaments que regulen les sindicatures inclouen previsions en relació amb les oficines, tot i que alguns sí que ho fan amb la finalitat de garantir un lloc habilitat per poder exercir les seves funcions.

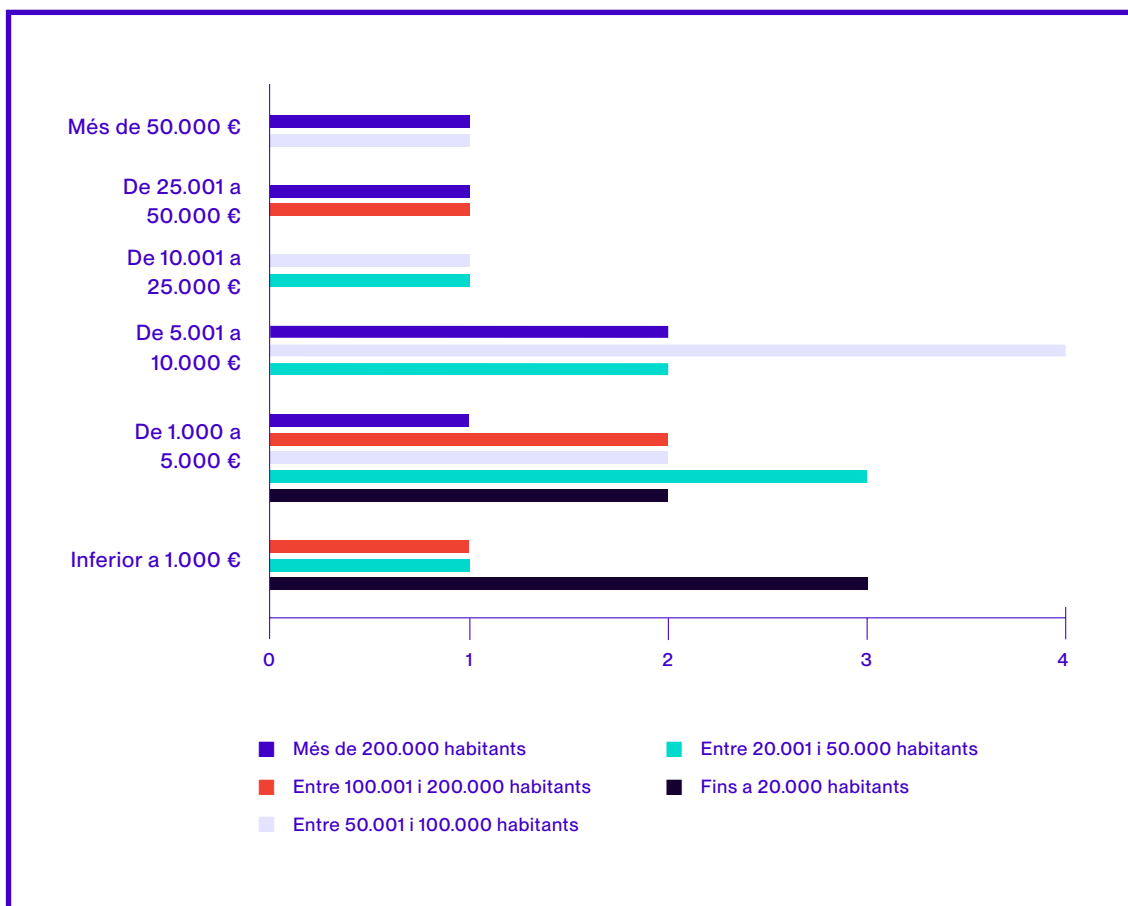
Totes les sindicatures estan dotades dels equips informàtics necessaris, tot i que durant les visites a les sindicatures entrevistades es va poder observar que algunes tenen equips amb diversos anys d'ús. En principi, són equips que serveixen per a les tasques bàsiques, però que van poder ser insuficients durant els moments de la pandèmia, quan una part important de la feina es va fer telemàticament.

Un problema que s'ha detectat en diverses oficines té a veure amb les dificultats i fins i tot la impossibilitat d'accés per a persones amb mobilitat reduïda. Encara que es trobin solucions creatives per poder atendre totes les persones, sense discriminació, les oficines de les sindicatures haurien d'estar sempre adaptades i ser accessibles per a tothom. Per exemple, una oficina és a la tercera planta d'un edifici sense ascensor, i una altra té a l'entrada unes escales llargues i cap altra alternativa d'accés.

d — Pressupost

Partint de les dades aportades en l'enquesta,³⁹ més de la meitat de les sindicatures (55%) té un pressupost inferior a 5.000 euros anuals per a les seves despeses corrents (no s'inclouen en la suma declarada els costos de personal i Seguretat Social associats). Tal com mostra el gràfic 11, cinc sindicatures tenen pressupostos inferiors als 1.000 euros, incloent-hi una d'una ciutat de mida gran (Reus), mentre que deu sindicatures tenen menys de 5.000 euros de pressupost, incloent-hi també dues ciutats amb més de 100.000 habitants (Girona i Lleida) i una de més de 200.000 habitants (Terrassa).

Gràfic 11 - Pressupost de les sindicatures



³⁹ Aquesta pregunta va ser resposta per 27 sindicatures.

Per tant, la majoria de sindicatures disposen d'un pressupost mínim, que permet sufragar quotes de membres en entitats de segon nivell i petites despeses de viatges o desplaçaments que realitza el síndic en contextos de cursos de formació, seminaris, etc. Com hem esmentat a l'apartat anterior, en tots els casos, és l'ajuntament qui decideix quin pressupost assigna a la sindicatura amb total discrecionalitat, ja que la majoria dels reglaments no estableix cap precisió sobre això. Només en alguns casos s'indica que disposarà, (o se li assignarà) d'un pressupost, recursos humans i materials, o que les compensacions es faran a partir de la dedicació que es determini quan se'n nomeni el titular.

Diverses sindicatures van afirmar en les entrevistes que la seva capacitat d'acció es veu limitada per la falta d'un pressupost suficient. Concretament, això afecta les activitats de divulgació dels drets humans, les de difusió de la institució –tant la presència en xarxes socials com en actes per a públics diversos–, la realització d'estudis sobre problemàtiques que afecten el municipi, la realització de tallers d'informació i sensibilització sobre la defensa, entre d'altres, tal com s'explica amb més detall a continuació, en l'apartat 5.

En alguns casos, en municipis de mida petita o mitjana, el fet de no disposar de pressupost per a més enllà de les despeses menors indicades no és percebut com un problema, però alhora es reconeix que tampoc no s'ha reflexionat sobre les activitats que podrien fer-se en cas de tenir-ne un de més elevat. En canvi, altres vegades, en municipis mitjans i grans, les peticions de les sindicatures de disposar de pressupost (vinculat a un conjunt d'activitats per a les quals se sol·licitava aquest pressupost) no han tingut fruits.

De manera general, no disposar d'independència a l'hora d'administrar el pressupost (és a dir, sense sol·licitar autorització a l'ajuntament per a cada despesa en què s'incorre, com succeeix en pràcticament totes les sindicatures), limita l'autonomia i la independència de les sindicatures, el marge d'actuació que tenen. Com passa amb altres temes, el pressupost no està inclòs en tots els reglaments, de manera que és un més dels elements d'organització que no tenen paràmetres d'uniformitat que permetin donar garanties per a la seva correcta organització i funcionament a partir de mínims comuns.

Per concloure aquest apartat, recordem el que ja apuntava el Síndic de Greuges de Catalunya en el seu estudi del 2018: la doctrina i diversos criteris internacionals assenyalen que per assegurar la independència de l'*ombudsman* "s'han de garantir els elements propis del seu estatut jurídic [...], la seva autonomia organitzativa (que suposa tenir suficients recursos humans i materials, que la persona titular pugui escollir lliurement el personal que li dona suport i disposar de suficients recursos per cobrir una retribució adequada que li permeti dedicar-se (a la sindicatura) i autonomia pressupostària" (Síndic de Greuges de Catalunya, 2018, pàg. 17). Hem vist que aquests indicadors del grau d'independència només es compleixen relativament i en alguns casos, però no en la gran majoria.

5

Com es difon i en quina mesura són conegudes les sindicatures locals de greuges i les seves funcions?

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

Un dels paràmetres sobre el coneixement que hi ha de les sindicatures entre la ciutadania el constitueixen els canals de difusió i les possibles limitacions. En la taula 3 es poden observar els percentatges en què són utilitzades les diferents eines i el seu ús per part de les sindicatures, d'acord amb les respostes obtingudes en l'enquesta sobre els mitjans usats per donar a conèixer l'existència de la institució i difondre'n les activitats.⁴⁰

Clarament, el principal canal de difusió entre la ciutadania per part de les sindicatures són els mitjans de comunicació local. Una majoria important de les participants a l'enquesta (84%) va assenyalar que utilitza aquest mitjà per arribar a la ciutadania. En la mateixa mesura, durant les entrevistes, aquest canal es va considerar com un dels més eficaços, incloent-hi aparicions a la ràdio, notes de premsa i també articles d'opinió. En els grups focals, però, els membres de les sindicatures van manifestar opinions diverses sobre l'ús dels mitjans de comunicació. Per a algunes sindicatures, la presència als mitjans hauria de ser constant, mentre que per a d'altres hauria de ser puntual, només per informar de temes relacionats amb la institució i no per mostrar una actitud bel·ligerant cap a l'Administració.

El segon canal de difusió més utilitzat és la informació publicada en la pàgina web del mateix ajuntament: el 66% va contestar que utilitza aquest canal per difondre l'existència i les activitats de les sindicatures. De manera específica, si ens fixem en els mitjans de què disposen les sindicatures, veiem que només el 31% té una pàgina web pròpia, la majoria en municipis grans, amb l'excepció de la Seu d'Urgell i de Vilafranca del Penedès. La resta de sindicatures compta amb una secció a la web de l'ajuntament. Crida l'atenció el baix percentatge de sindicatures que disposa d'una pàgina web, ja sigui perquè l'ajuntament decideix que la pàgina web de la sindicatura ha de dependre de la del mateix ajuntament, fet que resta autonomia a les sindicatures, o bé perquè aquestes no compten amb prou recursos per desenvolupar, gestionar i actualitzar una pàgina web pròpia. Segons una de les persones entrevistades "Les sindicatures tenen un pressupost que els permet fer alguna despesa per fer-ne difusió, però els pressupostos en general són limitats". En relació amb la informació que es facilita a la pàgina web pròpia o a la secció allotjada a la de l'ajuntament, el 88% declara publicar els seus informes anuals, mentre que només el 27% afirma que informa sobre el seu pressupost anual.

En tercer lloc, empaten l'ús de fulletons informatius i les visites a escoles i centres cívics. El contingut d'aquests suports depèn en gran mesura de la capacitat creativa de qui ocupa el càrrec de la sindicatura i del seu equip; per tant, hi pot haver una variació important en la informació proporcionada i la forma en què es presenta.

40 Aquesta qüestió va ser resposta per 32 sindicatures.

Taula 3 - Canals de difusió de les sindicatures locals de greuges

EINA O CANAL	%
Col·laboració amb mitjans de comunicació locals	84
Secció al web de l'ajuntament	66
Fulletons informatius distribuïts en espais clau del municipi	62
Visites (a escoles, centres i espais cívics, comunitaris i culturals...)	59
Visites o correus electrònics a entitats del municipi	53
Comunicacions a les xarxes socials de l'ajuntament	50
Visites a barris	44
Comunicacions a les pròpies xarxes socials	34
Pàgina web pròpia	31
Anuncis a xarxes socials	19
Anuncis a mitjans de comunicació locals	16
Campanyes al carrer	13

Altres mitjans utilitzats són les visites a entitats o als barris, encara que amb percentatges més baixos (53% i 44%, respectivament). Al vuitè lloc, hi ha la comunicació de les xarxes socials pròpies, 34% les utilitzen; la resta perden l'oportunitat d'estar en contacte amb col·lectius que usen aquest tipus de mitjans per informar-se, principalment la gent jove. A més, només el 18,75% s'anuncia a través d'aquest mitjà, cosa que es pot considerar com un ús força baix.

Precisament, un dels temes de comunicació i difusió de la figura que es considera un repte és l'ús de les xarxes socials per part de les sindicatures. En els grups focals s'ha debatut sobre la importància d'aquest mitjà de comunicació i sobre l'impacte que té en l'accés a la institució. S'ha manifestat, per exemple, que “és més fàcil per a una persona jove queixar-se per twitter que demanar cita i queixar-se a la sindicatura. És més, pot arribar a ser més efectiu fer això que anar a la sindicatura. En aquest sentit, hi ha una necessitat dels síndics de reinventar-se”. La difusió que fan les sindicatures a través d'aquest canal és, en definitiva, desigual, per a algunes no és una prioritat i té un cert risc de politització. Per a altres és necessari, encara que no disposen dels recursos (sobretot humans) suficients o de formació per fer-ne una bona gestió.

Algunes sindicatures han ideat alternatives de difusió que els permeten arribar a més gent, sobretot la que és més vulnerable o que necessita la seva intervenció. Les persones entrevistades consideren que han funcionat bé les campanyes d'informació per correu a la ciutadania. També,

en alguns ajuntaments, a petició de la sindicatura, s'ha aconseguit que les multes o resolucions incloguin la frase “si hi ha disconformitat es pot recórrer a la sindicatura”.

a — El coneixement de les sindicatures per part de la ciutadania, les entitats socials i les autoritats municipals

En l'estudi de 2008 de la Diputació de Barcelona ja es feia constar que el coneixement per part de la ciutadania sobre les funcions i fins i tot sobre la mateixa existència de la sindicatura era “dèbil i deficitari” (Diputació de Barcelona, 2008, pàg. 16) . Tot i el temps transcorregut des que es va fer aquest estudi i dels esforços realitzats per donar a conèixer l'existència i les funcions de les sindicatures entre la ciutadania i les entitats de la societat civil, la majoria d'entrevistes realitzades, tant als equips de les sindicatures com a representants polítics i entitats socials, han assenyalat que la manca de coneixement continua sent un problema i resoldre-ho, un repte.

Aquesta manca de coneixement de la institució s'aprecia especialment entre la ciutadania, en tots els contextos excepte als municipis més petits, en què hi ha molta proximitat. En aquests darrers casos, una gran part de les persones entrevistades considera que la defensa és coneguda perquè el defensor és veí, conegut de tota la vida. Però en els municipis mitjans i grans hi ha la percepció que la figura no és prou coneguda. Una excepció és el cas de Girona, on, malgrat la seva creació recent, les persones entrevistades van coincidir que la sindicatura és prou –o fins i tot àmpliament– coneguda per la ciutadania gràcies a l'esforç de difusió que se n'ha fet.

Els representants de l'oposició i d'entitats socials entrevistats comparteixen en gran mesura l'opinió que hi ha un desconeixement de la institució, al qual s'hauria de prestar atenció. Algunes de les opinions expressades en les entrevistes serveixen per il·lustrar aquesta idea: “La sindicatura local és la gran desconeguda de l'Administració local. El síndic actual fa moltíssima feina, però ni l'Administració local ni l'ajuntament no han aconseguit que la figura tingui la visibilitat que hauria de tenir. Podria tenir més protagonisme, però no en té”.

En alguns dels municipis estudiats en profunditat s'ha afirmat que la sindicatura sí que és coneguda per part de les entitats socials, especialment en municipis grans, tot i que, en general, la percepció és que les entitats no coneixen la sindicatura o hi han tingut un contacte pràcticament nul. En aquest sentit, en algunes entrevistes es va afirmar que no hi ha iniciatives per impulsar una relació més quotidiana que permeti crear una certa xarxa d'ajuda o de col·laboració. Les entitats socials coneixen la sindicatura només si hi han recorregut o han estat orientades cap a ella. Aquest desconeixement es veu atenuat si la persona que ocupa el càrrec ha tingut una dilatada experiència associativa al municipi. Barcelona es podria considerar un cas a part, atès que la Sindicatura és una institució de consulta freqüent per part de les entitats socials, i perquè aquestes són cridades a participar en el seu procés d'elecció.

Pel que fa al personal que treballa a l'Administració municipal, la percepció és diferent: les persones entrevistades coincideixen que la figura és coneguda, encara que no tant la seva funció i les obligacions del personal de l'ajuntament cap a la sindicatura.

En termes de coneixement de les funcions de la institució, diverses sindicatures van afirmar que les persones que arriben a les portes tenen l'expectativa que seran ajudades, “però sense saber quines competències té o què pot fer concretament la sindicatura. Arriben normalment pel boca-orella. La gent té una idea del que és la sindicatura pel Síndic de Greuges de Catalunya”. El fet que entre aquelles persones que sí que la coneixen, moltes vegades, es desconeixi quines són exactament les funcions provoca que s'estengui una certa frustració. En una entrevista s'ha assenyalat que “en el 60 o el 70% dels casos no es pot obrir un expedient perquè se sol·liciten coses que no són competència de la sindicatura, com ara, queixes contra el Servei d'Ocupació de Catalunya”.

En alguns casos, aquest desconeixement sobre les funcions s'observa fins i tot entre els mateixos membres de l'ajuntament. En una de les entrevistes es va emfasitzar sobre la importància de la proactivitat de la sindicatura i del propi equip: “estan acostumats que vinguin una vegada a l'any i en facin l'informe [...]. Actualment veiem una inflexió, en posar sobre la taula alguns problemes com el cas de l'energia [...], això vol dir que hi ha un component de proactivitat i d'agilitat”.

En un altre sentit, algunes persones entrevistades consideren que la sindicatura segurament no és coneguda per la població que més pot necessitar el seu suport, i s'arriba a afirmar que “costa molt que arribi als sectors de la població que més necessiten aquesta figura”. En un dels grups focals, una de les persones participants va descriure aquesta problemàtica a partir de les dades recollides en una enquesta realitzada per la mateixa sindicatura : “es van adonar que el perfil de persona que assistia al síndic era gent gran. Les de menys de 50 anys no arribaven ni al 25% de les consultes i les queixes. D'altra banda, van veure que, pel que fa a la situació geogràfica, la gent que anava a la sindicatura era de les zones més centríques del municipi”. Quan gent jove o gent de la perifèria del municipi va a la sindicatura , segons ells mateixos, ho fan de la mà de les entitats i no per “iniciativa pròpia”. En definitiva, una “assignatura pendent” és la difusió de la figura de la sindicatura municipal. Una de les frases expressades per un dels síndics serveix com a resum d'aquesta situació: la sindicatura “no es coneix mai prou”.

Alhora, l'escàs coneixement que s'ha trobat de forma generalitzada pel que fa a les funcions concretes de la institució és un dels principals reptes identificats. Segurament ha contribuït a generar aquest problema el fet que les normes que regulen les sindicatures els atribueixen funcions diferents depenent del municipis, que alhora són diferents o van més enllà de les funcions establertes en la Llei. Per això, part del coneixement de les funcions d'una sindicatura sorgeix més de l'imaginari col·lectiu o de la fama que s'ha creat pel boca a boca que no pas d'un coneixement real de les funcions que té atribuïdes per la seva norma reguladora.

b — Factors que expliquen el desconeixement de la institució i les seves funcions

Entre les persones entrevistades no hi ha un consens sobre quin és el factor que influeix més notòriament en el desconeixement de les sindicatures entre la població, sobretot en aquelles franges que probablement necessiten més dels seus serveis, ni sobre les solucions a aquest problema, però es poden apuntar tres aspectes: 1) el paper que juga l'ajuntament en la difusió; 2) els recursos de la sindicatura i 3) la naturalesa de la mateixa institució com a facilitadora, però no com a darrera instància en la solució del problema.

1. Els ajuntaments tenen una funció clau en la difusió de la sindicatura, si més no en dos sentits. Tenen l'obligació d'informar la ciutadania que existeix aquest servei i alhora han de dotar de suficients recursos la sindicatura perquè arribi al nombre més gran de veïns. Tot i això, d'acord amb un dels entrevistats, “està mig amagada, des de l'ajuntament no es considera un element clau de relació amb la ciutadania”. En el mateix sentit s'exposa que “la difusió realitzada per l'ajuntament, en la gran majoria dels casos, és escassa o nul·la. Hi ha la percepció que l'ajuntament no ha de fer-ne difusió perquè no es perverteixi la neutralitat de la figura”. La difusió que es fa de la figura pot dependre de la sintonia política entre qui encapçala l'ajuntament i el defensor. En paraules d'una de les persones entrevistades “l'ajuntament farà de més o de menys perquè sigui coneguda en funció dels seus interessos i sobretot en funció de si hi ha una relació cordial amb la sindicatura. Per exemple, convidant el síndic a actes protocol·laris i demostrant-li un respecte com una figura rellevant de l'ajuntament. En canvi, a altres municipis es fa el possible per invisibilitzar la figura, més enllà de l'informe anual del Ple”. Això és un reflex que la institució no acaba d'encaixar en les inèrcies de l'Administració i que no hi ha interès de potenciar-la. En particular, la idea de mantenir la neutralitat de la institució serveix per eximir els ajuntaments de la seva responsabilitat en el seu coneixement per part de la ciutadania.
2. La majoria de les sindicatures no compten amb els recursos humans ni econòmics per dur a terme una difusió continuada de la institució. D'acord amb les entrevistes realitzades i els resultats de l'enquesta, la majoria han fet algunes campanyes amb cert impacte en un moment determinat però que tendeixen a perdre eficàcia amb el temps. No hi ha una tasca continuada de difusió i els canals utilitzats no permeten arribar a tota la població. A l'oposició i a les entitats socials hi ha un cert consens que la difusió de la tasca de la sindicatura i la conscienciació sobre la seva existència i funcions no hauria de quedar relegada a una memòria anual i a la seva presentació davant del Ple.



3. Més enllà dels esforços en difusió i dels comunicatius realitzats per l'ajuntament i les sindicatures pròpies, la manca de coneixement de la figura té a veure amb una conseqüència no desitjada del “boca a boca”. Si bé és cert que la percepció és que la majoria de les persones que es dirigeixen a la sindicatura arriben per la recomanació d'altres usuaris o dels serveis de l'ajuntament, també és cert que la informació del boca a boca pot transmetre una certa frustració amb el resultat de la gestió. Això provoca d'alguna manera que la ciutadania i les entitats socials acabin oblidant o descartant la sindicatura. La percepció que les recomanacions de la sindicatura no són tingudes en compte o ateses per l'ajuntament, en paraules d'un dels entrevistats “crea una certa desafecció i acabes descartant aquella figura o instància administrativa com a útil o pràctica”. Una segona opinió apunta en el mateix sentit que “la majoria de les persones considera intranscendent allò que pugui fer, perquè no té una repercussió real”. Que les seves decisions no siguin vinculants pot donar la imatge d’“una figura decorativa”.

Finalment, com ja hem dit en l'apartat 3, una altra part important del desconeixement que hi ha respecte a la institució i les seves funcions també és conseqüència del fet que no tingui una única denominació. És a dir, es coneix amb diferents noms en el territori català, de manera que moltes vegades es dubta si en tots els casos s'està davant de la mateixa institució. Tot això es resumeix en la constatació del poc interès real que s'ha posat en les sindicatures en diferents nivells de l'Administració, ja que no se les ha dotat d'un marc regulador ampli, integral i inclusiu que els permeti treballar en un mateix sentit, amb idèntiques característiques i fins, però atenent a les especificitats de cada municipi.

6

Com actuen les sindicatures locals de greuges?

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

En l'apartat 3.2 s'han analitzat les funcions que la Llei i els reglaments han assignat a les sindicatures, és a dir, allò que formalment poden i han de fer d'acord amb la normativa que les regula. En aquest apartat, veurem com concreten a la pràctica quotidiana el seu compliment i en quina mesura són aquestes o altres les principals funcions que duen a terme, per a la qual cosa ens fixarem en diversos aspectes relatius a la seva forma d'actuar, el seu funcionament intern i relació amb les autoritats municipals.

La Diputació de Barcelona proposava en el seu document de treball del 2008 la definició següent de la institució: “El síndic defensor de la ciutadania és la persona que, en l'àmbit local, té la missió de vetllar, amb independència i objectivitat, per els drets de les persones, en relació amb l'actuació exercida directament per l'Administració municipal o a través dels organismes públics amb personalitat jurídica pròpia que en depenen, les empreses municipals de capital totalment o parcialment públic i les empreses contractistes de l'Administració en la mesura que duguin a terme funcions públiques o prestin serveis públics encarregats per l'Administració municipal. Així mateix, *vetlla pel bon govern administratiu*, respectant la legalitat vigent i el principi d'equitat.” (Diputació de Barcelona, 2008, pàg. 22).⁴¹ En un altre estudi, els autors conclouen que “queda clar que els síndics locals assumeixen el rol de la promoció i la defensa dels drets humans” (Martínez & Prieto, 2014, pàg. 107). A continuació s'analitzen aquestes funcions en relació amb la gestió diària de les sindicatures.

6.1. La gestió de la informació sobre els usuaris i la tramitació dels casos

a— Recollida i ús de dades sobre els usuaris

La majoria de les sindicatures entrevistades, i es corrobora en la informació aportada en les memòries analitzades en aquesta investigació, recullen poca informació sobre les persones que fan consultes o presenten queixes. El més freqüent és que se sol·liciti només informació bàsica de contacte i sobre el gènere (usant les categories binàries de dona i home, no considerant el gènere fluid o no binari). En alguns casos es recull la direcció de la persona, cosa que permet determinar el barri o districte on resideix. Algunes sindicatures també demanen la data de naixement, l'edat, seleccionar una categoria d'edat, o atribueixen la data fent servir categories generals.

⁴¹ La cursiva és dels autors.

Partint d'aquesta escassetat d'informació sobre els usuaris, és molt complex que les sindicatures puguin fer anàlisis des d'una mirada interseccional dels casos que els arriben. La recollida de les dades personals pot permetre veure quins col·lectius s'estan atenent més o menys en funció de l'edat, el gènere o el lloc de residència. També pot ser la base de conclusions com ara que no s'està parant atenció a persones joves, a les que resideixen a certs barris, o a persones amb identitats sexuals diverses, per exemple, la qual cosa alhora pot motivar accions específiques per tractar d'acostar-se a aquests col·lectius.

Tampoc no és fàcil a partir de les dades de què disposen que es determini si s'estan produint problemes que toquen (o discriminen) de manera específica persones amb alguna característica personal especialment protegida contra la discriminació. Per exemple, es podria arribar a la conclusió que en un determinat barri s'està concentrat un mateix tipus de casos que afecten un col·lectiu amb alguna característica compartida, com la nacionalitat –en el cas d'un barri on viuen persones d'origen estranger.

Considerant l'escàs marge de què es disposa per poder recollir informació sobre dades personals referides a característiques personals que poden ser objecte de discriminacions,⁴² seria recomanable recollir almenys les dades que no plantegen problemes, com el gènere, la nacionalitat, l'edat i la direcció o el barri de residència, per tractar d'identificar les interseccions que es puguin donar en relació amb aquestes característiques.

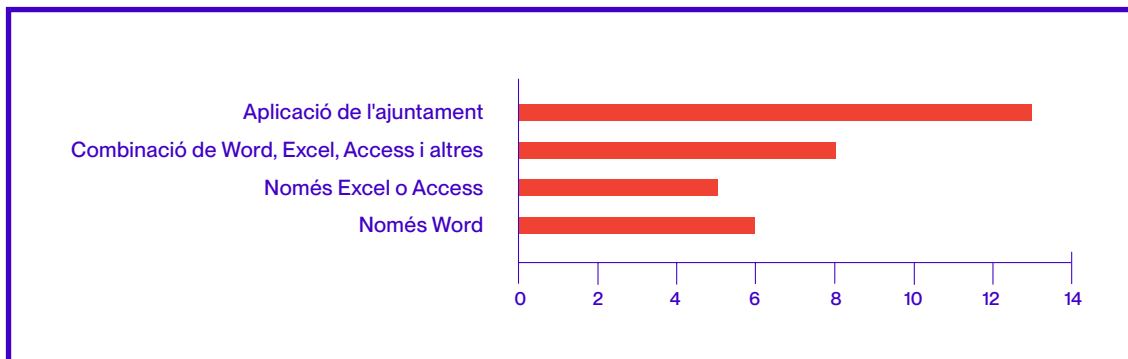
b— Gestió interna dels expedients

D'acord amb les dades obtingudes en l'enquesta,⁴³ poc més del 40% va afirmar fer servir una aplicació (programa o programari per a la gestió de la informació) de l'ajuntament per gestionar els expedients dels casos que els arriben (vegeu el gràfic 12). La majoria de sindicatures no tenen un sistema de gestió específic: sis sindicatures (19%) usen només el processador de text Word; cinc (16%), els programes informàtics Excel o Access; i vuit (25%), una combinació d'aquests i altres programes.

42 Per ampliar informació sobre aquesta qüestió, podeu consultar Castilla, K. (2020). *Dades per a la identificació d'interseccionalitats a l'Estat espanyol, una missió impossible avui?* Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.

43 Sobre aquesta qüestió es van obtenir 32 respostes.

Gràfic 12 - Eines o programes usats per a la gestió dels expedients



Es pot assenyalar de manera més específica que totes les sindicatures de municipis grans, amb l'excepció de Badalona i Reus, usen una aplicació de l'ajuntament. També ho fan alguns municipis més petits, encara que aquests casos són més excepcionals. Crida l'atenció que diversos municipis mitjans, que porten operant quinze anys o més, segueixin recorrent a eines de gestió que no faciliten una sistematització, tractament i anàlisi de dades àgil, com són Word o Excel (Cornellà de Llobregat, Mollet del Vallès, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Viladecans i Vilanova i la Geltrú).

En el marc de les entrevistes, diverses sindicatures van assenyalar que han adoptat sistemes de recollida i sistematització de dades dels seus expedients a partir de criteris propis, sense que existís cap protocol, formats o eines específiques, per la qual cosa ha calgut anar improvisant per dissenyar un sistema propi. De vegades es tracta de sistemes precaris, que poden anar canviant amb els relleus al càrrec del titular.

També s'han identificat situacions en què les dades i la informació que es recullen només són les que són útils a les sindicatures per elaborar l'informe anual previst en la normativa de les sindicatures. En la regulació s'estableix quina informació s'ha de donar a conèixer al Ple de l'ajuntament, de manera que, més que una gestió d'expedients, és un registre de casos.

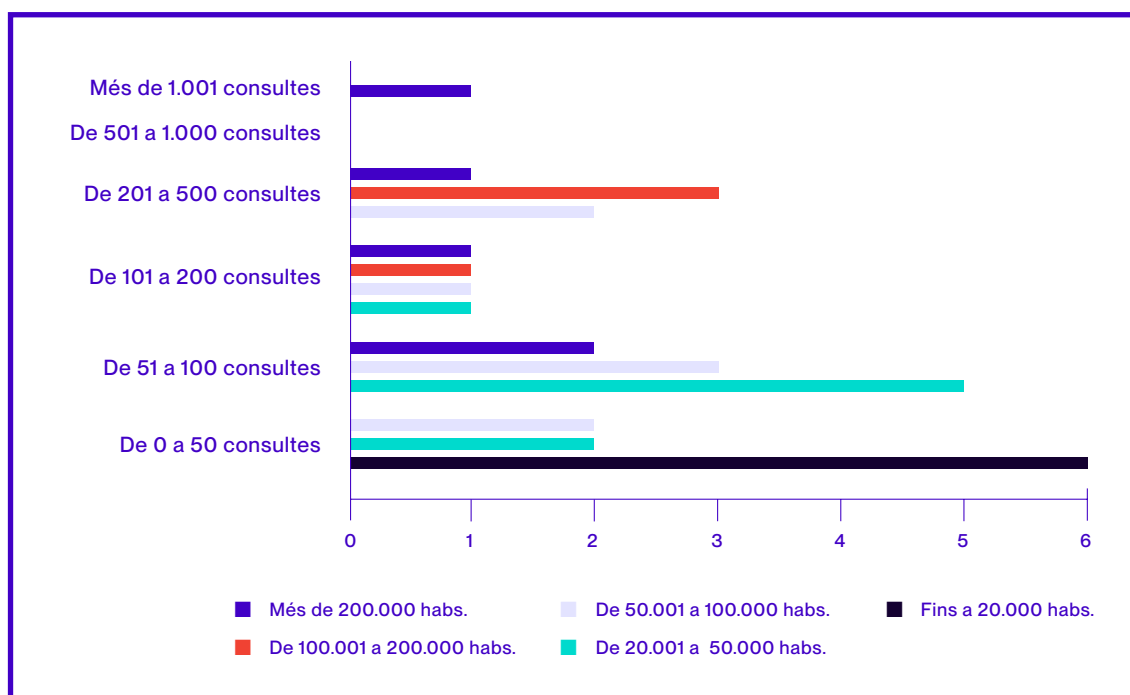
Seria recomanable que les sindicatures que no tenen una aplicació de gestió d'expedients (i les que en disposen però hi troben dificultats o no els és útil) puguin tenir un acompanyament per al disseny i la implementació d'eines adaptades a cada cas. De manera ideal, a més de per a la gestió, també haurien de servir per assegurar una recollida i sistematització de la informació que faciliti anàlisis posteriors. És a dir, haurien de servir per generar amb agilitat informació útil tant per a les memòries anuals com per identificar la necessitat d'actuacions ulteriors, com ara una actuació d'ofici o l'estudi d'un tema arran de l'acumulació de casos iguals o similars, o la realització de visites a barris als residents dels quals no acudeixen a la sindicatura, etc.

6.2. Maneres d'abordar els casos i els seus resultats

a— Nombre i tipus d'expedients i intervencions

cord amb les respostes de l'enquesta⁴⁴ a les preguntes relatives al nombre de queixes⁴⁵ rebudes i tramitades i al nombre de consultes respostes durant els anys 2019 i 2020, podem destacar els elements següents. El gràfic 13 mostra que l'any 2019, 23 sindicatures (74%) van tractar menys de 200 queixes (en 18 van ser menys de 100). De les vuit sindicatures amb més de 200 queixes destaquen Cornellà de Llobregat i Rubí, municipis amb entre 50.000 i 100.000 habitants, que reben més casos que les sindicatures d'altres municipis grans, com ara Badalona o l'Hospitalet de Llobregat,⁴⁶ amb menys de 100.

Gràfic 13 - Nombre de queixes rebudes en funció de la mida del municipi



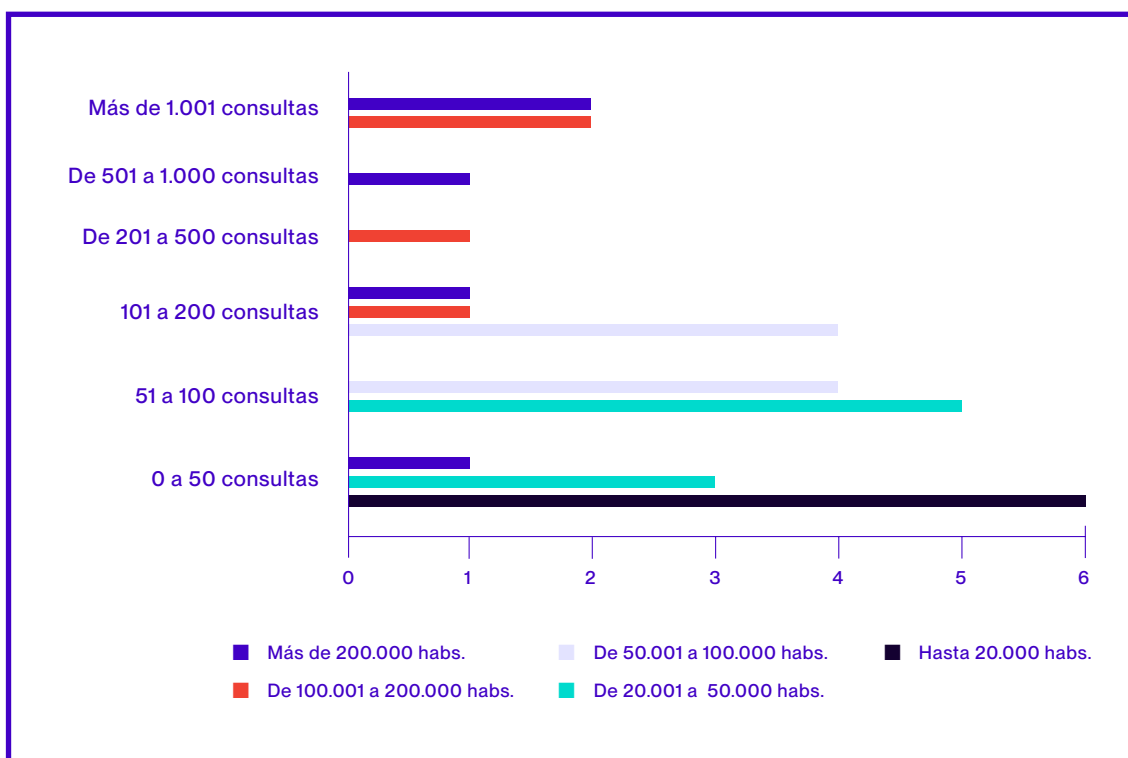
⁴⁴ Aquesta pregunta va ser resposta per 31 sindicatures.

⁴⁵ Com que no existeix una definició única comuna del terme "queixa", de manera general, podria entendre's de la pràctica de les sindicatures que sota aquest terme s'inclouen aquelles sol·licituds en què es "denuncia" l'actuació de l'Administració municipal (o dels seus òrgans dependents, directament o indirectament). La queixa ha de ser admesa o inadmesa (amb el seu raonament corresponent) per part de la sindicatura i donar lloc a un procediment dirigit a la valoració de si hi ha hagut greuge o no.

⁴⁶ En el cas de la Sindicatura de l'Hospitalet de Llobregat, la seva creació recent segurament és un factor clau i, en tot cas, la tendència és a l'augment d'expedients.

Pel que fa a les consultes,⁴⁷ la majoria de sindicatures (20, el 65%) en va rebre menys de 100. Al costat oposat, quatre sindicatures (3%) van atendre més de 1.000 consultes: Girona, Lleida, Sabadell i Barcelona. El gràfic següent mostra el nombre de consultes per mida del municipi.

Gràfic 14 - Nombre de consultes en funció de la mida del municipi



Si sumem les dades aportades en l'enquesta, tenim que el 2019 les sindicatures van rebre 5.053 queixes i van tractar 9.852 consultes, mentre que el 2020 les queixes van ser 4.549 i les consultes 6.896. Veiem que el nombre de consultes és força alt en comparació amb el de queixes: les consultes van representar el 66% i el 60% del total d'expedients el 2019 i el 2020, respectivament. De fet, en algunes sindicatures, les consultes van suposar més del 80% del total d'expedients (Girona, Badalona i Terrassa) o fins i tot més del 90% (Lleida i Sabadell).

Aquestes dades confirmen allò que s'assenyalava pel que fa a la importància que tenen les intervencions d'assessorament. La seva interpretació apunta a una situació ja identificada en un altre estudi, en què s'afirmava que "aquesta activitat d'orientar la ciutadania en temes que, tot i no tractar-se de queixes generades directament per les administracions, constitueixen sovint autèntics

⁴⁷ Com que no existeix una definició comuna establerta, de la pràctica analitzada es pot assenyalar que per *consulta* s'entén tota sol·licitud d'informació que porta a una resposta immediata, o a la derivació cap a un altre servei, però que no implica una gestió o petició de informació adreçada a l'ajuntament per determinar si hi ha hagut greuge.

problemes per a les persones, en el context d'una societat complexa, fortament jerarquitzada i freqüentment condicionada per normes, reglaments i procediments burocratitzats, ha estat exercida de manera substancial per les sindicatures locals de queixes.” (Martínez & Prieto, 2014, pàg. 140).

A aquestes complexitats a què es referien Martínez i Prieto s'hi han anat sumant les derivades de la digitalització de l'Administració pública i de la gran majoria de tràmits, no només per l'anomenada “bretxa digital” sinó també per la complexitat intrínseca de certs procediments. A més, la pandèmia de la covid-19 ha afegit enormes dificultats a l'hora de poder contactar amb personal de les administracions públiques de forma directa, amb la reducció parcial o fins i tot l'eliminació completa, encara que temporal, del treball presencial i, per tant, del contacte personal.

Amb tot, i en concordança amb el que ha expressat bona part de les sindicatures en les entrevistes i en el grup focal sobre les funcions de la institució, les sindicatures estan tenint un paper clau no només en l'escolta a la ciutadania, sinó també a l'hora de facilitar la relació amb les administracions públiques i fins i tot en la realització del seu dret a la informació, l'efectivitat de la qual és necessària per a l'exercici d'altres drets. Cal preguntar-se, però, si entre les causes que aboquen les persones a dirigir-se a les sindicatures a la recerca d'aquest tipus de suport, hi ha deficiències en el funcionament dels serveis d'atenció/informació de què disposen totes les administracions. I és que la tasca d'informar la ciutadania, com ja s'ha assenyalat anteriorment, no hauria de constituir la funció principal de les sindicatures, que han estat concebudes i instituïdes amb altres finalitats, tot i que sovint se'ls demana que facin aquest paper.

b— Procediments d'intervenció

Partint de la informació obtinguda a l'enquesta,⁴⁸ podem constatar el que segueix.

Les principals accions⁴⁹ que les sindicatures realitzen sempre o amb força freqüència són:

- El registre d'entrada de l'expedient (84%).
- La sol·licitud d'informació/la comunicació formal amb l'ajuntament (84%).
- L'assessorament (90%).

En sentit oposat, les accions que fan amb menys freqüència són:

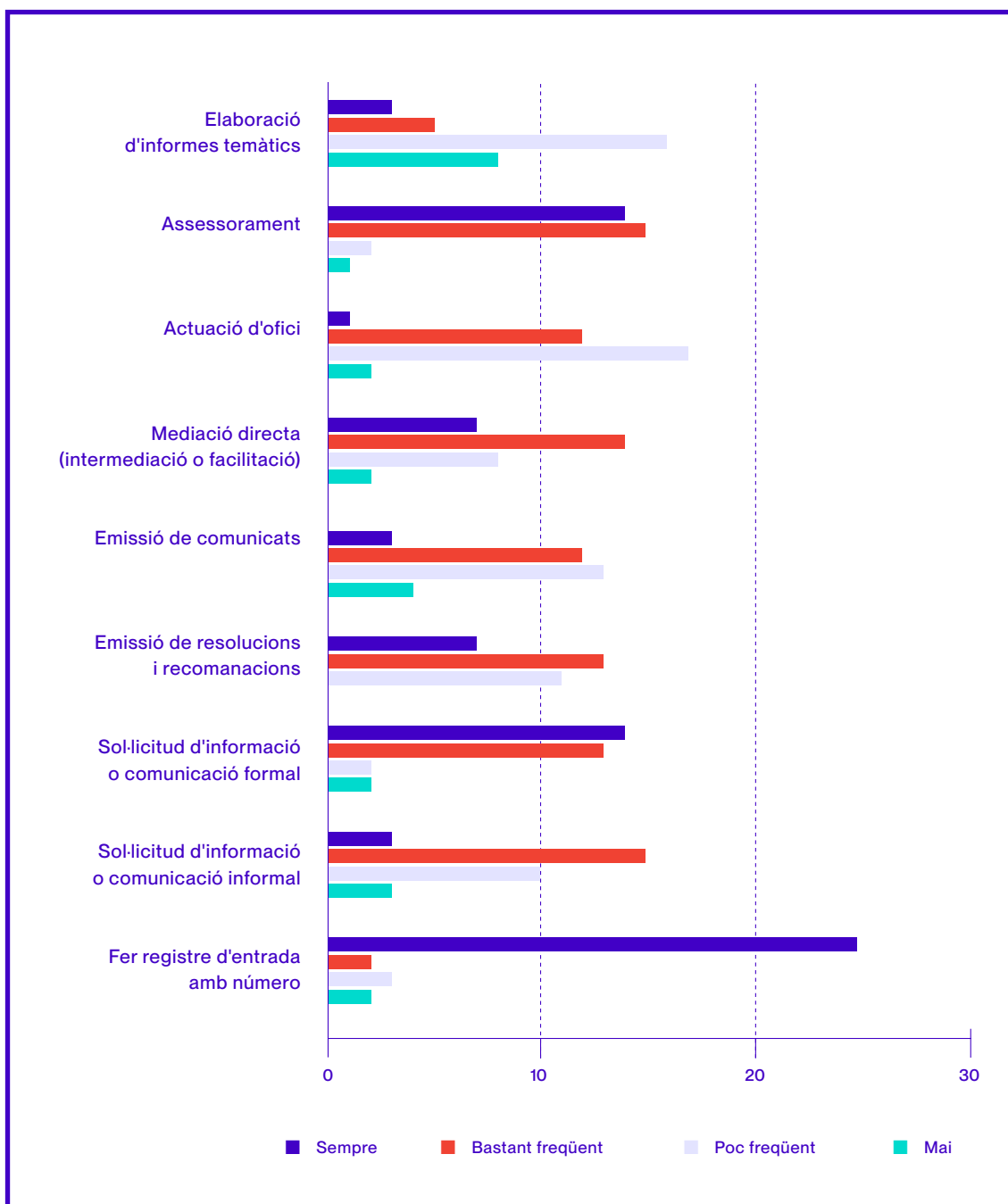
- Les actuacions d'ofici (41%).
- Elaboració d'informes temàtics (25%).

⁴⁸ Sobre aquesta qüestió hi va haver 32 respostes a l'enquesta.

⁴⁹ Ens referim només al tipus d'accions proposades en l'enquesta, una llista tancada que les sindicatures enquestades seleccionaven, és a dir, no inclou altres que les sindicatures puguin estar realitzant.

Tal com s'observa al gràfic 15, la majoria de sindicatures declaren també que amb força freqüència o sempre fan mediacions directes (21 sindicatures, el 68%), entenent la mediació com a intermediació amb l'ajuntament o bé com a facilitació d'un diàleg entre aquest i la persona que es considera ofesa, i emeten resolucions o recomanacions dirigides a l'ajuntament (20 sindicatures, el 63%).

Gràfic 15 - Procediments d'intervenció de les sindicatures

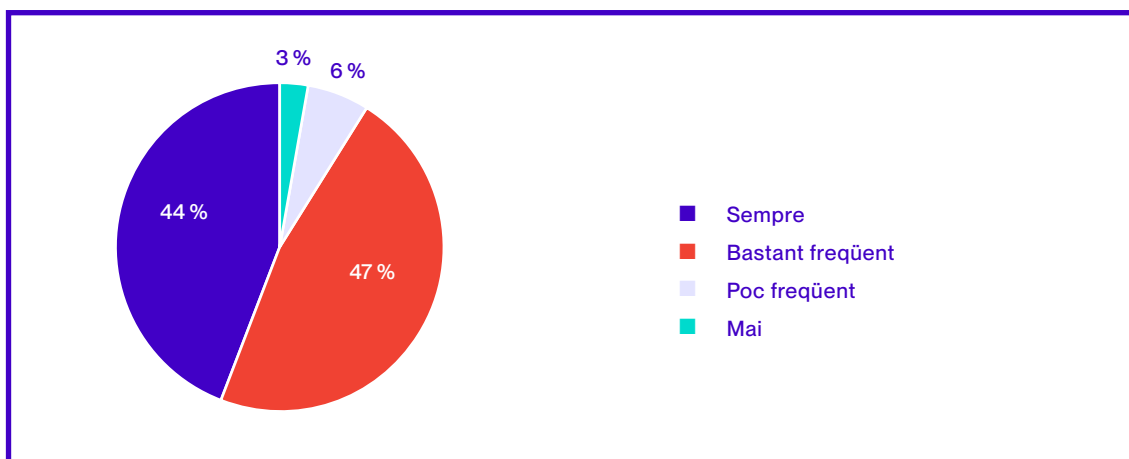


En les entrevistes realitzades als equips de les sindicatures es va posar de manifest que les relacions directes i les gestions informals sovint contribueixen de manera significativa a la resolució dels casos, sense que calgui emetre recomanacions per tancar els expedients. Això passa especialment en municipis petits i mitjans, o en llocs on el defensor coneixen el personal de l'ajuntament amb poder de decisió.

Un altre dels mecanismes destacats per algunes sindicatures com a bona pràctica per agilitzar les tramitacions d'expedients, aconseguir respostes de l'ajuntament i resoldre casos, que no es proposava com a opció a l'enquesta, és el manteniment de reunions periòdiques amb representants del govern municipal (des de les oficines, àrees o regidories responsables de les relacions amb la sindicatura, quan n'hi ha, a regidors o responsables d'àrea). Es tracta de trobades que tenen com a finalitat fer un repàs de temes pendents de resolució que serveixen per recordar-los de manera informal.

A partir dels resultats de l'enquesta, recollits en el gràfic 16, i de les idees compartides en el marc de les entrevistes i els grups focals, és evident la importància que té el treball d'assessorament de les sindicatures a la ciutadania. Si sumem les que fan activitats d'assessorament amb freqüència amb les que ho fan sempre, tenim el 92% de les sindicatures. I és que les sindicatures tenen un paper important a l'hora de facilitar la comunicació de la ciutadania amb l'Administració municipal, i per fer múltiples tràmits, que no són més que mitjans pels quals s'accedeix a serveis que constitueixen garanties de drets.

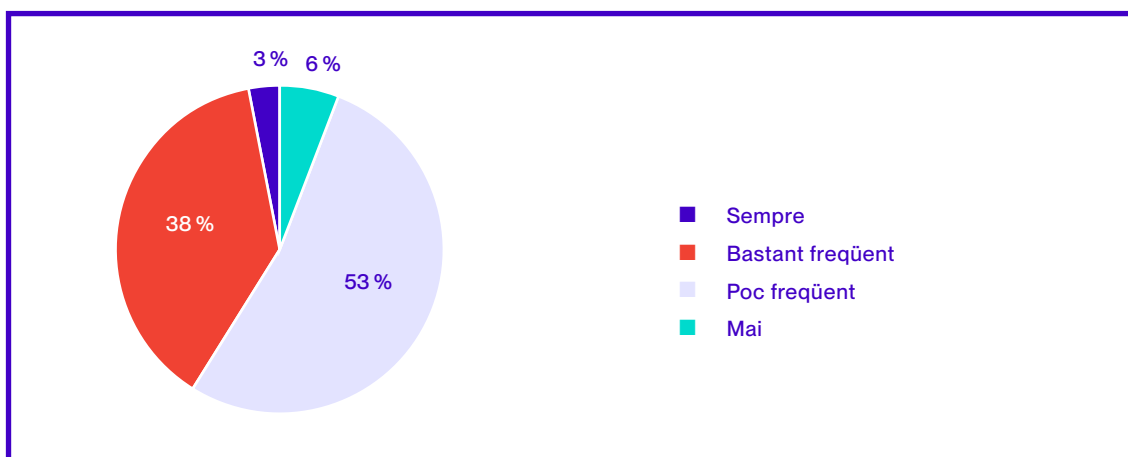
Gràfic 16 - Ús de l'assessorament



Otra conclusión que resulta de especial relevancia es la poca importancia que tienen las actuaciones de oficio para la mayoría de las defensorías, como muestra el gráfico 17. Se puede observar que el 59% las realiza con poca frecuencia o nunca. De hecho, en las entrevistas, tanto representantes de la oposición como entidades sociales de varios municipios señalaron que se estaba desaprovechando el potencial de esta facultad para poder intervenir en relación con problemáticas que van más allá de los casos individuales. En algunas entrevistas se lamentó que las

defensorías tuvieran un rol pasivo o reactivo, limitado a recibir quejas y tramitarlas, en lugar de actuar proactivamente en la identificación y abordaje de problemáticas que no necesariamente llegan a la defensoría en forma de quejas. En el grupo focal en que se trató el tema, se apuntó que el hecho de que sea un procedimiento poco utilizado se debe a la falta de recursos de las defensorías y/o a la necesidad de tener una asesoría jurídica para poder llevarlas a cabo.

Gràfic 17 - El uso de la actuación de oficio



Les actuacions d'ofici són una facultat que es reconeix mitjançant els reglaments en pràctica totes les sindicatures, per la qual cosa és evident que és un aspecte que té molt de marge de millora. Com que alguna cosa tenen en comú gairebé totes les sindicatures, es podrien buscar estratègies per desenvolupar una metodologia d'implementació fins i tot amb pocs recursos humans i materials. Considerem que és una eina clau per investigar i analitzar problemàtiques que poden estar tenint afectacions en drets humans. A més, permeten abordar situacions que podrien no estar sent denunciades a causa de les dificultats que tenen les persones afectades per fer les gestions necessàries, pel desconeixement dels seus drets i dels mecanismes existents per reclamar-los o per la desconfiança amb la administració, entre altres factors.

c— Ús de la normativa aplicable per part de les sindicatures

D'acord amb les respostes obtingudes en l'enquesta,⁵⁰ que recollim en la taula 4, podem observar que les normes que sempre o amb força freqüència s'utilitzen són, en primer lloc, les ordenances municipals (97% de les sindicatures), seguides per la legislació autonòmica i estatal (68%). Per contra, es constata l'escàs ús que es fa de les normes europees de drets humans i altres instruments i eines internacionals que podrien servir per fonamentar la defensa dels drets

50 Aquesta qüestió va ser resposta per 31 sindicatures.

6 Drets de proximitat: idees per a l'enfortiment de les sindicatures locals de greuges a Catalunya

Com actuen les sindicatures locals de greuges?

humans. Si considerem els casos en què s'ha afirmat que no es feien servir mai o es feia amb poca freqüència, se supera el 80% en relació amb els convenis i tractats internacionals de les Nacions Unides (ONU), les observacions dels comitès de vigilància dels nou principals tractats de drets humans de l'ONU i la normativa de la Unió Europea, mentre que la del Consell d'Europa s'acosta força a aquest percentatge (77%).

És igualment notori l'escàs ús de la Constitució i de les sentències del Tribunal Constitucional (TC), en la jurisprudència de les quals hi ha interpretacions de l'abast i el contingut dels drets fonamentals i de les obligacions de l'Administració per protegir-los, garantir-los i respectar-los, que haurien de ser especialment rellevants per al treball de les sindicatures.

En un terme mitjà hi ha el document anomenat Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat, que en un 58% dels casos no es fa servir mai o amb poca freqüència, però un 26% afirma que la fa servir sempre, tot i ser un instrument que només té valor polític, i per tant, no té força jurídica efectiva per poder exigir l'adopció de mesures a l'ajuntament i tenir un impacte més enllà de l'àmbit discursiu dels deures de les autoritats municipals, llevat que hagi estat incorporada com a norma en alguna ordenança municipal.

Finalment, és sorprenent l'alt percentatge que assoleix la suma de les afirmacions de no fer servir mai o amb poca freqüència les resolucions d'altres sindicatures (77%), fet que indica que hi ha un ampli marge per a l'enfortiment de la coordinació entre sindicatures locals, o per a la millora de les eines o mitjans per compartir la feina que aquestes institucions estan realitzant a diferents nivells, no només al local.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

Taula 4 - Ús de normatives i altres eines per part de les sindicatures

USO DE NORMATIVA Y OTRAS HERRAMIENTAS	Mai	Poc freqüent	Bastant freqüent	Sempre
Convenis i tractats internacionals del sistema ONU (Pactes internacionals de drets civils i polítics, i de drets econòmics, socials i culturals, CEDAW, etc.)	58	29	10	3
Observacions dels comitès de supervisió dels tractats de drets humans i altres resolucions d'òrgans de les Nacions Unides	52	32	16	0
Normativa del Consell d'Europa (Conveni Europeu de Drets Humans, Carta Social Europea, etc.)	65	13	19	3
Sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans	64	26	10	0
Normativa de la Unió Europea	55	26	19	0
Constitució i sentències del Tribunal Constitucional	48	29	10	13
Legislació autonòmica i estatal	16	16	45	23
Ordenances municipals	0	3	55	42
Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat	29	29	16	26
Resolucions d'altres sindicatures	23	55	19	3

Si creuem les dades d'ús de la normativa amb les del perfil del síndic, no sembla que hi hagi una relació clara entre el fet de tenir estudis de dret i l'ús de normativa (especialment la més especialitzada en matèria de drets humans, com és la internacional i la constitucional). Sí que s'observa, en canvi, que en les sindicatures que tenen una persona que té la funció d'assessorar legalment, s'afirma amb més freqüència que es fa servir la legislació estatal, autonòmica i, amb menys freqüència, la Constitució i la jurisprudència del TC.

Les sindicatures de municipis petits o mitjans, i també alguna de ciutats més grans, van afirmar en diversos casos no fer servir en les argumentacions de les seves propostes i recomanacions una fonamentació jurídica. I quan sí que es feien servir referències a normes, eren principalment les contingudes en les ordenances municipals. En una de les entrevistes es va afirmar que "les normes

de drets humans eren excessivament generals per aconseguir aplicar-les als casos concrets del tipus que tracten les sindicatures”.

En les entrevistes realitzades als defensors, com ja hem apuntat en altres apartats, s'ha constatat un coneixement força limitat sobre els drets humans. Quan les persones entrevistades han estat preguntades pel nivell de coneixement que consideraven tenir en aquest àmbit, la majoria responia que no gaire alt, amb algunes excepcions. No obstant això, en diversos casos, malgrat que es va afirmar tenir-ne, en el desenvolupament de les entrevistes es va poder comprovar que no en tots els casos l'afirmació es corresponia amb la realitat, ja que el maneig de termes i identificació de drets humans en l'exercici de les seves funcions era més baix del que s'esperava. Sí que s'han referit diverses vegades les oportunitats de formació en aquest àmbit ofertes pel FòrumSD, i en molts casos s'ha assenyalat la necessitat d'incrementar aquest tipus d'iniciatives.

El que finalment s'ha trobat en el conjunt d'entrevistes a les sindicatures, representants dels governs municipals i de l'oposició i, en menor mesura, a les entitats socials locals, és un coneixement força limitat dels drets humans, que generava enormes dificultats per analitzar els contextos locals des d'aquesta mirada i poder, per exemple, indicar quins són els principals problemes de drets humans que es viuen en el municipi. S'ha observat que sovint les vulneracions es vinculen amb situacions extremes de crims massius o molt violents, és a dir, les violacions més greus de drets humans, però no amb les que trobem en el dia a dia. En general, s'han referit a problemes relatius al dret a l'habitatge, generalitzats en tot el territori català, però poques vegades es van esmentar altres drets.

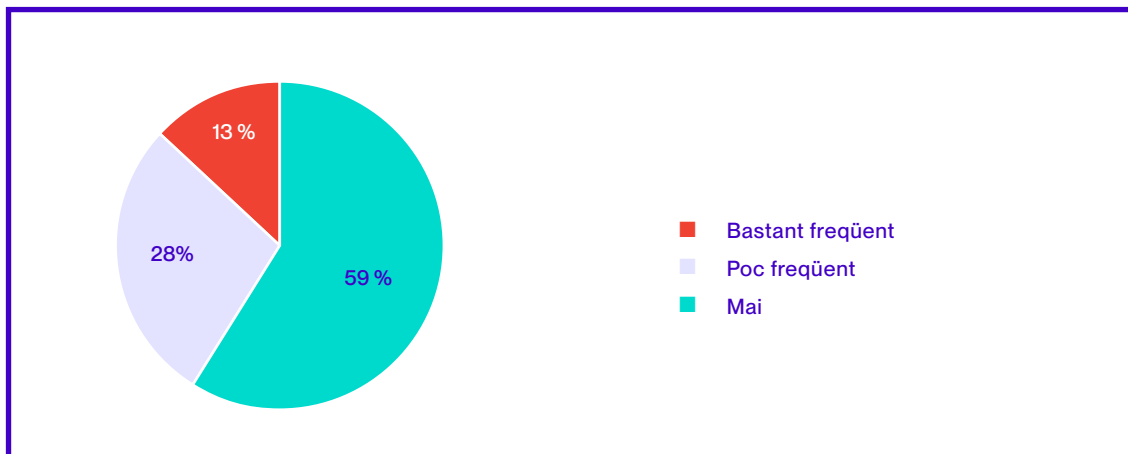
Així, una millora dels coneixements en matèria de drets humans, que atenni les normatives i estàndards que han fixat els òrgans i mecanismes internacionals i europeus de drets humans –o, sobre alguns drets, el TC– podria aportar un gran valor al treball que fan les sindicatures i incrementar la seva capacitat per exigir a les administracions el compliment de les seves obligacions.

d— Durada de la tramitació dels expedients

De les respostes⁵¹ sobre el temps de tramitació dels expedients (entès com el temps que, de mitjana, transcorre entre la recepció d'una queixa per part de la sindicatura i la resolució o resposta per part de l'ajuntament), s'observa que la majoria de sindicatures aconsegueixen resoldre els expedients amb força agilitat. Tal com es mostra en el gràfic 18, la gran majoria (gairebé el 90%) triga menys de sis mesos a emetre una resolució per a les queixes, i prop del 60% ho aconsegueixen en menys de tres mesos.

51 Aquesta qüestió va ser resposta per 32 sindicatures.

Gràfic 18 - Temps mitjà de resolució d'expedients



Molts reglaments estableixen terminis de resposta a les peticions d'informació que envien els síndics, terminis que solen ser de quinze dies hàbils. Rarament són respectats, i així es va explicar en les entrevistes, per diferents raons. Diverses persones, especialment representants del govern municipal, van al·legar manca de personal per un treball excessiu. Altres causes apuntades són la manca de prioritats que el personal de l'ajuntament assigna a una qüestió que "ja ha estat tractada", el rebuig que genera el qüestionament de la feina (que queda implícita en una petició d'informació per part de la sindicatura), o fins i tot la manca de consideració de la institució de la sindicatura.

Alguns reglaments han fixat terminis també per a les respostes que la sindicatura ha de donar a la persona que presenta la queixa: el termini per informar de si la queixa ha estat admesa o no a tràmit i el termini per aconseguir una resolució final. Ara bé, poder complir aquests terminis depèn, si més no parcialment, dels temps de resposta de l'ajuntament. A més, la inclusió d'aquest tipus d'elements que no estan previstos en la Llei genera manca de seguretat i certesa jurídica.

En tot cas, més enllà dels temps mitjans de resolució, en el marc de les entrevistes es va transmetre en diversos casos que, en alguns àmbits o en relació amb certes temàtiques o àrees de l'ajuntament (que varien en cada municipi), les respostes del ajuntament es donen amb molt de retard o de forma deficient (sense aportar, per exemple, la informació necessària per poder efectivament valorar el cas).

Així, que s'allarguin els terminis de resolució sol ser conseqüència del temps que es triga a aconseguir la informació necessària per part de l'ajuntament per poder valorar el cas. També es va assenyalar que pot ser degut al retard de la resposta final de l'ajuntament a la proposta o recomanació de la sindicatura. Durant les entrevistes, més d'un representant de l'oposició al govern municipal va indicar que la manca de respostes és a causa de la manca de voluntat política i del fet que no hi hagi conseqüències polítiques ni jurídiques, de manera que no respondre o fer-ho de forma poc elaborada no té un impacte en les aspiracions electorals, i té poques conseqüències pràctiques.

Bona part dels reglaments preveu un "mecanisme de pressió" que les sindicatures poden fer servir davant la manca de resposta o la resposta deficient de l'ajuntament: l'assenyalament en l'informe anual del departament o organismes que obstaculitzin l'exercici de les seves funcions. No obstant això, no sembla una mesura a la qual recorrin les sindicatures. En algun cas, els reglaments preveuen mesures que sí que s'han fet servir i considerat útils, com la sol·licitud de compareixença en la sindicatura, del personal de l'ajuntament que no ofereix la resposta sol·licitada.

Sembla clau, des d'una òptica de garantir el bon funcionament de la sindicatura, que es prevegui en la Llei i els reglaments mecanismes mitjançant els quals les sindicatures puguin exigir a l'ajuntament el compliment de la seva obligació de donar resposta dins de termini i en la forma escaient, amb terminis també raonables per al personal de l'ajuntament que ha de preparar les respostes.

En tot cas, el que més es requereix en aquest àmbit és que la llei i els reglaments estableixin paràmetres comuns de procediment per evitar que, segons la sindicatura, sigui un procediment o un altre el que se segueix. Si bé en pràcticament tots els reglaments es preveu almenys genèricament el tràmit que cal donar a una queixa, establint en molts casos terminis de tramitació, la gran dispersió de normatives fomenta que les tramitacions es tornin laxes i poc efectives.

e— Respostes de l'administració municipal a les propostes de les sindicatures

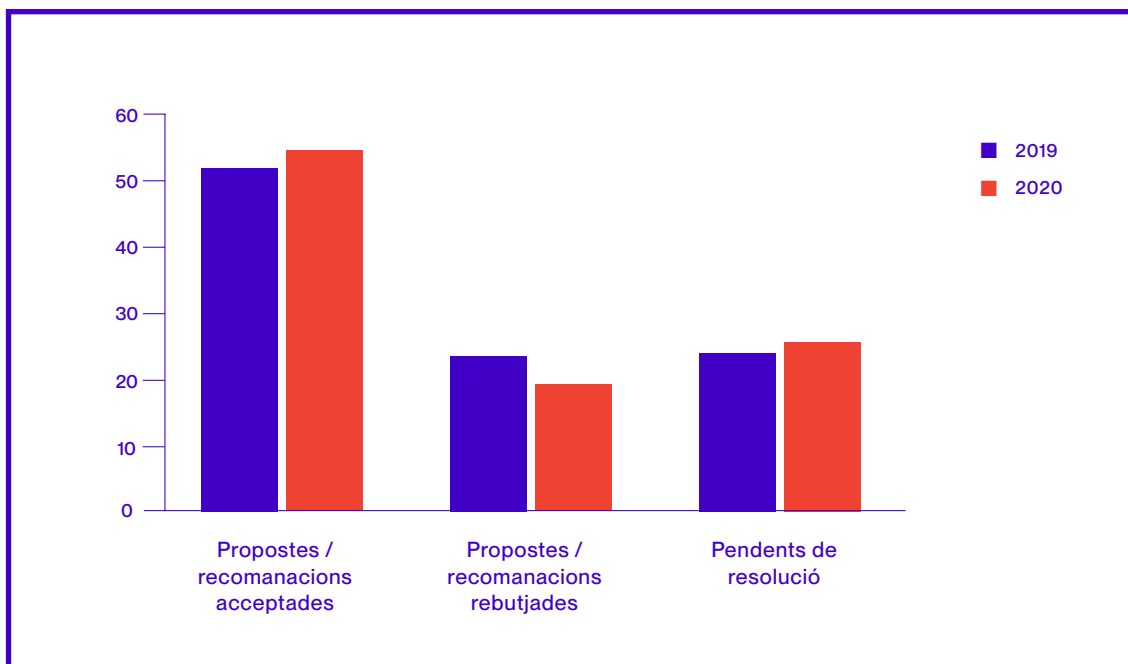
Sobre aquest punt, el primer que hem d'assenyalar és que en l'enquesta no es van recollir dades diferenciades de les respostes per part de l'ajuntament en funció de les diferents maneres possibles d'abordar els casos (expedient informatiu, intermediació/mediació, etc.), a part per la dificultat que hauria suposat sistematitzar informació que no està mínimament classificada. La informació es registra i sistematitza de manera diversa en cada sindicatura, no hi ha homogeneïtat, i en alguns casos no es disposa d'aquesta informació de manera organitzada.

Així, la informació que sí que es va sol·licitar a través de l'enquesta va ser el nombre de respostes positives i negatives de l'ajuntament a les propostes i recomanacions de la sindicatura durant els anys 2019 i 2020 i les que estaven pendents de resolució.⁵² En el gràfic 19, que resumeix aquesta informació,⁵³ es pot observar que tant l'any 2019 com el 2020 la majoria de les actuacions han rebut respostes positives o les recomanacions han estat acceptades per les autoritats municipals.

⁵² Cal assenyalar que els conceptes usats per classificar i sistematitzar la informació no necessàriament són compartits per totes les sindicatures, i per tant les respostes donades a aquest bloc de preguntes poden reflectir alguna incoherència amb els números que s'aporten a les memòries. Per exemple, en la categoria de "resposta positiva de l'ajuntament" sembla que en alguns casos només es reflecteixen els casos en què es va acceptar una recomanació general, però no els casos resolts positivament, a través de diferents vies d'intervenció, que en altres casos sí que han estat considerats.

⁵³ Aquesta pregunta va ser resposta per 28 sindicatures.

Gràfic 19 - Respostes dels ajuntaments a les propostes de les sindicatures (en percentatge)



En les entrevistes, la majoria de les sindicatures es van mostrar satisfetes amb els percentatges de respostes positives que aconseguixen. Molt sovint, depèn del tema, l'àrea o la regidoria de l'ajuntament de què es tracti –que varien en cada municipi; algunes tendeixen a acceptar en un percentatge molt alt i, d'altres, en canvi, al contrari. També es va destacar –i aquesta idea ha aparegut de forma recurrent– com a mitjà per aconseguir respostes el tracte directe, que pot ser amb el funcionariat o els equips tècnics de l'ajuntament, els càrrecs polítics o fins i tot, a municipis més petits, amb l'alcalde o alcaldessa. En una de les sindicatures s'afirmava que la majoria de casos es resolen “de manera amistosa”.

D'altra banda, tant els equips de les sindicatures com representants del govern municipal i de l'oposició davant de preguntes sobre l'impacte de les recomanacions i propostes en termes de canvis en els procediments d'actuació o en les ordenances municipals, van ser pocs els casos en què consideren que això succeeix efectivament. La majoria de persones entrevistades van plantejar que els resultats de les actuacions de les sindicatures es donen en termes d'afectació als casos individuals, sense generar una revisió de la norma o el procediment.

En casos més excepcionals, les sindicatures han fet recomanacions dirigides al canvi normatiu amb un èxit relatiu, si més no de forma oficial, i és que, encara que de vegades la proposta no ha estat acceptada per l'ajuntament en el moment de la seva formulació, ha pogut ser-ho després, arran tant d'iniciatives del personal tècnic i polític del govern com de propostes de l'oposició que es feien ressò de la recomanació de la sindicatura.

En els debats del segon grup focal es va tractar aquesta qüestió i van sorgir dues idees que cal recollir aquí. En primer lloc, es va esmentar que en alguns casos s'han trobat reticències o rebuig de l'ajuntament quan la sindicatura ha fet recomanacions orientades a canviar normatives o fer aportacions a les regulacions municipals. En segon lloc, es va tornar a assenyalar la manca de recursos com a causa que no es puguin dedicar més esforços a aquest tipus d'actuacions. Tot i això, com ja s'ha esmentat a l'apartat 3, la funció de fer recomanacions o propostes sobre les normatives o procediments de l'Administració municipal és una de les que s'ha considerat necessari que es reconegui en totes les sindicatures, ja que molt poques la tenen prevista expressament en els reglaments.

Així, per poder enfortir l'impacte de la intervenció de les sindicatures en termes de canvis normatius i de procediments –canvis que, en definitiva, suposen més transformació–, cal garantir que disposin de recursos econòmics i de coneixements especialitzats que es puguin posar al servei de l'elaboració de propostes i recomanacions que, a més de ser pertinents i necessàries, siguin viables.

f— Seguiment i avaluació dels casos i l'impacte de la intervenció de la sindicatura

En el marc de les entrevistes realitzades a les sindicatures, es va preguntar sobre els mecanismes que poguessin estar fent servir, per una banda, per fer seguiment als casos una vegada obtinguda la resposta per part de l'ajuntament, per tal de comprovar el compliment de les recomanacions o suggeriments de la sindicatura i, per altra banda, per avaluar el grau de “satisfacció” de la persona o entitat atesa amb l'acció de la sindicatura, i també l'impacte general de la intervenció.

Sobre el seguiment dels casos, la majoria de sindicatures van indicar que no tenen un protocol específic o una forma sistemàtica de fer-ho un cop emesa la resposta per part de l'ajuntament. La pràctica habitual, doncs, és que els expedients es tanquin una vegada obtinguda la resposta de l'ajuntament.⁵⁴ També hi ha casos en què no existeix formalment un “tancament d'expedient” i es dona per tancat simplement amb el seu compliment.

Quant a les respostes positives, en alguns casos es va afirmar que no es considera necessari fer aquest seguiment, atès que l'ajuntament, amb el que indica la resposta a la sindicatura sobre les mesures que prendria, ja compliria. És a dir, no es considera necessari verificar-ho. En pocs casos, particularment en municipis grans, sí que es fa el seguiment de l'execució de les mesures que l'ajuntament s'ha compromès a implementar.

⁵⁴ Se entiende aquí por “repuesta” la reacción del ayuntamiento aceptando o rechazando la propuesta de la defensoría, pero no incluye la adopción de medidas en caso de respuesta positiva.

Quant a les respostes negatives, alguna sindicatura ha apuntat, com ja hem dit, que malgrat ser-ne, de vegades l'ajuntament ha pres mesures d'acord amb la recomanació o el suggeriment realitzat, com, per exemple, la revisió d'una normativa o procediment d'actuació municipal. També s'ha assenyalat que, amb relativa freqüència, membres de partits de l'oposició es fan ressò de recomanacions rebutjades pel govern municipal, amb resultats diversos (algunes s'acaben implementant i d'altres no).

El seguiment de les recomanacions, més enllà de la resposta negativa, no sol estar sistematitzat, i es considera que seria útil fer aquest seguiment, encara que sigui de forma interna a les sindicatures, com un indicador per avaluar l'impacte de les intervencions. És cert que hi pot haver problemes d'atribució –és difícil establir una única causalitat si una recomanació s'implementa temps després–, però pot constituir una informació complementària d'altres elements que permeten valorar-ne l'impacte.

Finalment, només tres (Barcelona, Sabadell i Viladecans) de les 15 sindicatures entrevistades van afirmar fer servir un mecanisme d'avaluació de la satisfacció per part dels usuaris. En diverses entrevistes es van referir a intents en el passat d'implementar enquestes un cop finalitzada la intervenció, experiències que van trobar dificultats, especialment per la manca de resposta o fins i tot per la impossibilitat de fer arribar l'enquesta a l'usuari. La majoria de les sindicatures van reconèixer que era una assignatura pendent i que voldrien adoptar algun sistema d'avaluació.

Considerem que seria interessant que les sindicatures que sí que estan implementant enquestes o altres sistemes de seguiment i avaluació poguessin compartir les seves eines amb les que no disposen d'aquests mecanismes, i buscar un suport i acompanyament extern (a través del FòrumSD o un altre que es consideri) per al disseny i la implementació d'eines adaptades a cada context, als perfils d'usuaris i al tipus d'acció realitzada per la sindicatura.

6.3. Relació de les sindicatures amb les autoritats municipals

La relació entre les sindicatures i les autoritats municipals varia de manera important entre municipis, depenent de la mateixa organització municipal i del context polític. Aquest darrer aspecte pot arribar a tenir un impacte directe en la forma de relació, de la cordialitat i proximitats a la indiferència o fins i tot el menyspreu. Dins aquesta heterogeneïtat, es poden observar alguns patrons comuns. En primer lloc, destaca la diversitat organitzativa: mentre que en alguns ajuntaments hi ha un interlocutor directe que està al corrent de totes les accions de la sindicatura i a quines regidories es dirigeixen, en altres casos, la relació amb cada regidoria i servei municipal tendeix a ser un vis a vis.

En les entrevistes i els grups focals queda de manifest que no hi ha un consens clar sobre com hauria de ser aquesta relació. Per exemple, s'ha assenyalat que “seria ideal que hi hagués un únic interlocutor, si més no per àrea, per exemple, en salut o urbanisme, això seria més útil. No un únic de tot l'ajuntament, més aviat caldria per àrees”. També s'han manifestat opinions favorables a les reunions que en alguns ajuntaments es fan entre l'alcalde i la sindicatura de manera fixa (una vegada al mes o una vegada cada quinze dies) per repassar els problemes detectats i les queixes presentades. Aquesta forma d'interacció quotidiana s'ha observat principalment en sindicatures de municipis petits, però també hi ha casos de municipis mitjans i grans.

Un altre patró té a veure amb la relació personal. El més estès és el que passa per tenir una relació de cordialitat, que es basa principalment en la comunicació directa entre la defensa i els membres de l'ajuntament. Per exemple, s'ha opinat que “la síndica se sent acollida i ben tractada, si bé és evident que se sent contrariada quan no es fa cas al que recomana... Tots els grups polítics pensen que és una figura que ha d'existir, de vegades molesta, però en general hi estan molt d'acord, es pensa que és una institució necessària. Sempre hi ha hagut una relació de respecte”.

En la investigació es constata que, independentment de la mida del municipi, el tracte més quotidià amb les autoritats passa per la comunicació directa, generalment a través d'una trucada de telèfon. Aquesta relació personal no només es limita a la figura del mateix defensor, sinó que el personal de la sindicatura sap que funciona més una trucada que un correu electrònic, encara que són conscients que cal que quedin per escrit les diferents gestions: en paraules textuais, “agilitza la resolució dels casos poder trucar per telèfon directament a regidors/responsables d'àrea”. En aquest sentit, l'experiència de les sindicatures demostra que la relació amb les autoritats depèn dels departaments i de la seva idiosincràsia. S'ha posat com a exemple algun departament com a espai públic “on hi ha molt enginyer, personal que té una visió molt tecnicista de les coses”. En un altre exemple, s'ha assenyalat que en “casos com el de serveis socials, la relació és molt fluida: fas una trucada i resols el problema, si veig que amb una trucada hi pot haver una mediació, la faig”. A partir d'aquesta resposta es podria dir que hi ha dos nivells de relació: un de caràcter més polític i un altre de caràcter més tècnic o administratiu.

El tercer patró més estès implica un cert menyspreu cap a la sindicatura. La percepció és bona però no se li fa gaire cas. Per exemple, en una entrevista es va assenyalar que “És una institució que queda bé tenir. Quan et nomenen, t'animen i et reben, però a la pràctica del dia a dia això no queda reflectit”. En el mateix ordre d'idees s'ha considerat que “tenim un ajuntament paternalista. Aquest paternalisme es veu reflectit en el tracte amb el síndic, bàsicament l'ignoren. Fins que no insisteix gaire, l'ignoren”. En algun cas extrem, s'ha esmentat que la relació “no és bona en general. No hi ha un punt de contacte directe, de manera que depèn de la persona que hi hagi una bona atenció i resposta. Hi ha funcionaris municipals que no en coneixen l'existència”. El desdeny, la indiferència o fins i tot la mala relació estan determinats en la majoria dels casos pel context polític de l'ajuntament.

En general, per a les autoritats, les sindicatures tenen una funció molesta, però alhora necessària. A les entrevistes, tant membres del govern municipal com de l'oposició han afirmat que les sindicatures assenyalen casos que “tenen a veure amb drets fonamentals, que són de solució més difícil i que poden generar entre les persones de l'ajuntament la preocupació d'acumular

queixes i no tenir eines per solucionar els problemes”. D'altra banda, hi ha els temes ordinaris, respecte als quals s'ha notat “un canvi en positiu ja que el personal de l'ajuntament considera que, com a resultat de les intervencions de la sindicatura, es fa una mena de control de qualitat”. Se suggereix, a més, que segurament també “les coses tècniques són més fàcils de solucionar”.

En aquest sentit, la relació amb el personal tècnic de l'ajuntament és la que pot generar més freqüència, ja que davant d'una queixa pot reaccionar a la defensiva, és a dir, “senten que han de defensar la feina que han fet”. Però potser la resposta més reveladora, en aquest sentit, és la següent: “Hi ha molt recorregut per fer; la sindicatura és lluny de tenir la rellevància que podria tenir de cara als treballadors de l'Ajuntament i càrrecs electes. Pot estar vinculat a la limitació de la dedicació (en hores de feina). És una figura que existeix, recollida a l'ordenament, si pregunta cal respondre, però ja està”. En definitiva, es podria dir que és una institució poc consolidada, ja que els resultats depenen excessivament de la persona que ocupa el càrrec i la relació particular que pot tenir amb el personal municipal o amb representants polítics.

7

Què
contenen i
com es fan servir
les memòries
anuals de les
sindicatures locals
de greuges?

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

7.1. Requisits formals de les memòries

En aquest apartat ens referirem a les memòries analitzades de les 15 sindicatures que han estat objecte d'entrevista en profunditat. La primera constatació és que hi ha una gran diversitat de formats, estructures, continguts i plantejaments en general a l'hora de fer les memòries anuals, uns informes que les sindicatures han d'elaborar d'acord amb els seus reglaments i presentar al Ple de l'ajuntament majoritàriament durant el primer trimestre de l'any següent o, en alguns casos, el primer quadrimestre (Sant Feliu de Llobregat, Vic i Vilafranca) o el segon trimestre (Lleida).

La majoria dels reglaments preveuen uns requisits bàsics quant als continguts de les memòries. Els de Barcelona, Badalona, Girona, Lleida i Vilafranca exigeixen que incloguin informació sobre el nombre i el tipus de queixes formulades i d'expedients d'ofici iniciats, i també sobre les queixes rebutjades, les que estan en tramitació i les que ja han estat investigades, amb el resultat obtingut i les causes que les van motivar.

Els reglaments de Manlleu i Palafrugell estableixen pràcticament els mateixos requisits, encara que no esmenten les actuacions d'ofici (que estan previstes en el reglament de Manlleu, però no en el de Palafrugell). En altres reglaments, com els de Reus i la Seu d'Urgell, a més dels indicats, es preveu que les memòries continguin els suggeriments que el defensor consideri adequats. Els de Sant Feliu de Llobregat, Vic i Viladecans disposen que les memòries continguin informació

sobre el nombre i el tipus de queixes, els fets que les van causar, les queixes rebutjades, les que estan en tràmit, els resultats de les gestions, i les recomanacions i suggeriments realitzats en el marc de les intervencions de la sindicatura. A més, els de Sant Feliu de Llobregat i Vic exigeixen que s'hi inclogui també l'informe econòmic de la institució.

Finalment, els reglaments de les sindicatures de Sabadell i de l'Hospitalet de Llobregat són els més detallats en la descripció de continguts que han de ser inclosos a les memòries anuals. Destaquem aquí els elements més interessants de cadascun. A Sabadell, les memòries han de contenir, entre molts altres elements, el nombre i tipus de recomanacions realitzades sobre criteris i modificacions a realitzar per a la plena adequació de disposicions normatives municipals, i també el nombre i tipus de queixes classificades per districtes. Per la seva banda, el reglament de la sindicatura de l'Hospitalet de Llobregat exigeix que les memòries aportin un resum de les principals deficiències observades, si s'han identificat, en el funcionament dels serveis municipals, i que s'hi facin constar les àrees i regidories delegades.

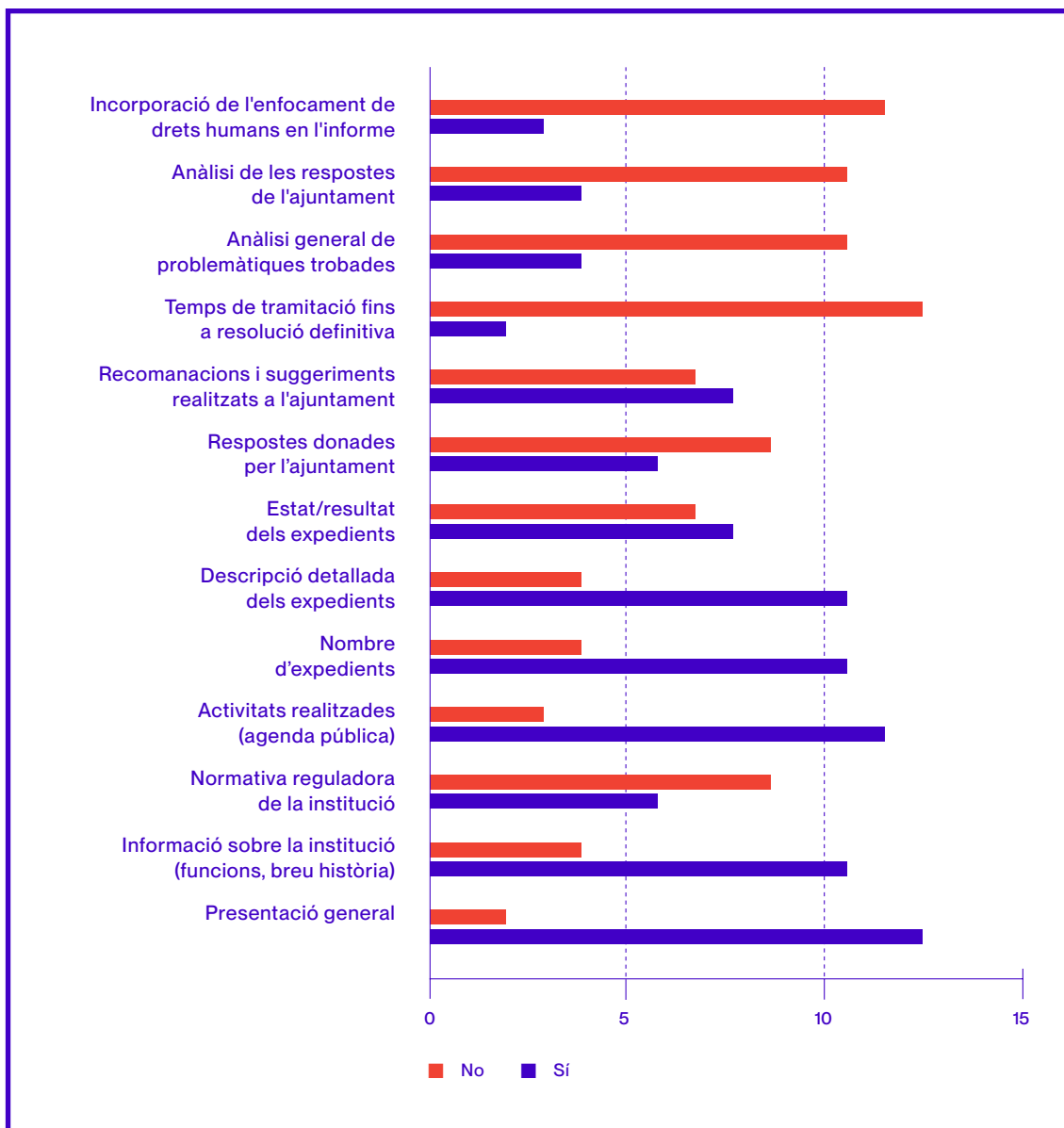
Partint d'aquesta diversitat de requisits previstos per la normativa que regula les memòries,⁵⁵ no sorprèn l'heterogeneïtat en la informació que finalment es reflecteix en les memòries que elaboren les sindicatures. Passem ara a analitzar allò que en efecte inclouen les memòries, un cop analitzades les dels darrers dos anys disponibles, a partir d'un conjunt de criteris sobre els aspectes que podrien ser inclosos en aquestes memòries.

7.2. Continguts i ús de les memòries

De la revisió de les memòries en podem extreure algunes conclusions. En l'elaboració, a més de respondre als requisits que imposen els reglaments –en molts casos imprecisos– sembla que es prioritza la transparència de la institució com l'objectiu principal del document, de manera que es rendeix comptes de tota l'activitat. En alguns casos, força nombrosos, s'aporta molta informació sobre els casos que han estat abordats per la sindicatura, amb una quantitat considerable de detalls. El gràfic 20 resumeix la informació que contenen les memòries i la quantitat de sindicatures que inclouen aquesta informació.

55 Els reglaments de les sindicatures són tan variats que en alguns no sols es preveu un informe anual, sinó també informes semestrals o la possibilitat de presentar informes extraordinaris. Si bé aquestes dues darreres opcions s'utilitzen poc, sí que són mostra de la manera tan variada com es regula aquest tema en els reglaments.

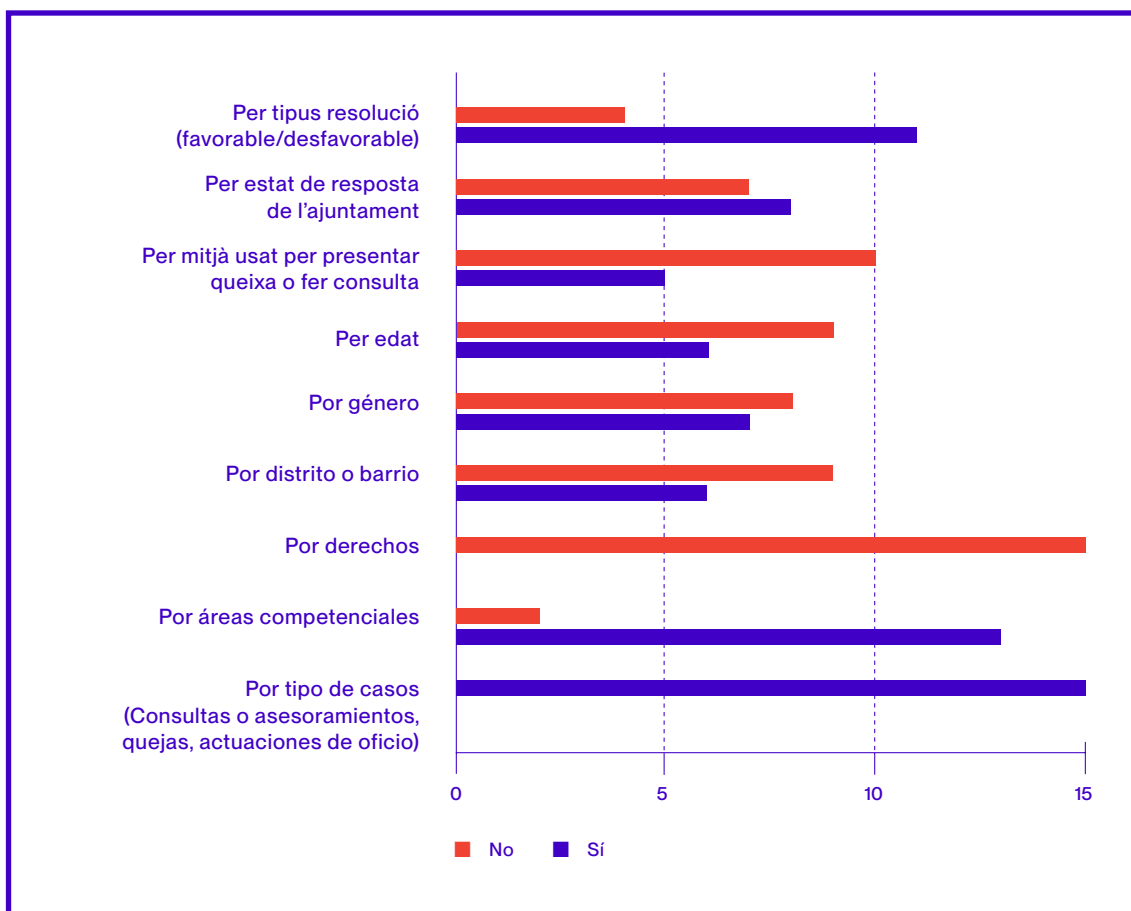
Gràfic 20 - Continguts de les memòries anuals de les sindicatures



En diverses entrevistes es van apuntar consideracions que cal recollir aquí sobre la utilitat potencial de les memòries. Un representant de l'oposició lamentava no trobar informació sistematitzada, que no es presentessin de manera específica els tipus principals de casos relacionats amb cada regidoria. En una altra ocasió, també un representant de l'oposició reconeixia haver fet servir les memòries per identificar els principals problemes, sobre quins temes tractaven, en quins barris s'estaven identificant. És a dir, una informació de diagnòstic. Les entitats socials entrevistades han afirmat haver cercat informació sobre el context i les problemàtiques municipals en les memòries anuals de les sindicatures.

Tanmateix, la majoria de les memòries no inclouen informació que seria imprescindible perquè el document pugui servir com a diagnòstic de la situació del municipi, o com a eina d'incidència o amb utilitat política. Per això, almenys, s'hauria d'incloure una anàlisi del conjunt de casos que han arribat a la sindicatura, de les principals problemàtiques que apunten, i de les respostes obtingudes per part de l'ajuntament a les recomanacions i suggeriments fets –a ser possible, organitzades per competència o àrea temàtica. El gràfic 21 informa sobre la classificació dels casos que hi ha en les memòries i destaca que la majoria no classifica els casos per drets.

Gràfic 21 - Classificació dels casos a les memòries anuals de les sindicatures



D'altra banda, seria recomanable que es millorés la classificació dels casos en funció de criteris relatius a característiques personals sobre les quals es pot demanar informació i que pot fer evidents desigualtats en l'accés a la sindicatura, com són el gènere, l'edat i el districte o barri on viu la persona que presenta la queixa. El gràfic anterior mostra que aquests criteris són absents en la majoria de les memòries.

7 Drets de proximitat: idees per a l'enfortiment de les sindicatures locals de greuges a Catalunya

Què contenen i com es fan servir les memòries anuals de les sindicatures locals de greuges?

Finalment, atès que la funció principal de la sindicatura municipal és la defensa dels drets en relació amb l'actuació municipal, també seria adequat enfortir el grau d'incorporació de l'enfocament de drets humans a la memòria anual, especialment a l'hora de descriure i analitzar les problemàtiques que s'han donat, indicant les afectacions que tenen en els drets, i per fonamentar les recomanacions que es fan a l'ajuntament. En funció dels casos, també es pot recórrer a normativa internacional (de l'ONU, el Consell d'Europa o la Unió Europea), que és la més absent en general en la tasca general de les sindicatures, com hem vist en l'apartat anterior.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

8

Com són valorades les sindicatures locals de greuges?

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

La valoració de les sindicatures locals de greuges és positiva de manera pràcticament unànime d'acord amb les entrevistes realitzades. Els qui estan al capdavant de les sindicatures consideren majoritàriament que és una figura “útil” i “indispensable”. Entre les persones entrevistades es valora positivament que el fet hi hagi una institució que pugui posar en dubte o qüestionar les decisions de l'ajuntament és bo per a l'Administració, però sobretot per als ciutadans. Hi ha coincidència que la seva tasca principal a la pràctica consisteix a escoltar la ciutadania quan se sent maltractada per l'Administració. Aquesta és una de les aportacions més valorades, en especial pels mateixos defensors. En paraules d'un, ajuda a “apropar els ciutadans a l'administració pública local i, per tant, a humanitzar la burocràcia”.

Els ajuntaments veuen amb bons ulls el paper de la sindicatura i consideren que és una font d'informació important sobre els problemes: “és de gran ajuda per al treball de l'ajuntament, per monitoritzar les coses que funcionen malament”. O bé, “pot ser un al·licient per a l'excel·lència en la gestió pública, com gestionar els recursos i com atendre la ciutadania”. Una de les entitats socials entrevistades considera, en el mateix sentit, que “escoltar les queixes i fer atenció a les persones és important, tant si la resposta atorgada és positiva com si és negativa”.

Pel que fa a la valoració que es fa pel del paper de les sindicatures en la defensa dels drets humans, no s'aprecia unanimitat entre les opinions dels actors polítics, usuaris i entitats socials entrevistades. En particular, hi ha casos –encara que comptats– de membres de l'ajuntament que no consideren que aquesta sigui la seva tasca principal. En canvi, una regidora opina que “sens dubte” funcionen com a mecanisme de garantia dels drets humans. Posa com a exemple el fet d'haver convençut el personal tècnic de l'ajuntament, entre la seva regidoria i la defensora, que tothom s'hauria d'inscriure al padró, visquessin on visquessin al municipi, d'acord amb la legislació estatal vigent.

De manera general, per tant, la valoració sobre el seu paper en aquest àmbit fluctua entre un satisfactori i un notable. Entre diverses opinions destaca la següent: “no crec que serveixi per a la defensa i la garantia dels drets humans, perquè la gent no la coneix, li falta ressò”. La motivació d'aquesta valoració és deguda a un problema relacionat amb la regulació i la naturalesa política de la mateixa figura.

Tots els actors valoren positivament la independència de les sindicatures, principalment els titulars de la institució, però a la pràctica aquesta no es materialitza del tot per manca de recursos materials, simbòlics i jurídics. Quant a la independència, s'aprecia una confusió entre el que seria tenir una independència política i el que seria mantenir una neutralitat política. Les

autoritats municipals defensen la independència de la sindicatura, però sobretot valoren l'anomenada neutralitat. En canvi, des de l'oposició i des de les entitats socials hi ha més consens que la institució no ha de ser partidista (perquè això perjudicaria la seva independència) però sí que ha de tenir un paper crític i proactiu. Per exemple, en una entrevista se suggereix que la valoració és positiva, tot i que quant a la seva utilitat no condiciona suficientment l'actuació del govern municipal. En el mateix sentit, s'ha assenyalat que és estrany que “a tots els partits polítics els sembli bé el que fa, la discrepància és sana també; nosaltres considerem que la sindicatura ha de ser contundent i proactiva, no mantenir-se en una neutralitat inútil”. Un altre entrevistat s'ha expressat en la mateixa línia sobre la valoració: “en definitiva és positiva, si la figura és realment una defensora de la ciutadania si està activa, si té capacitat i si està potenciada”.

Més enllà de les valoracions, és important destacar algunes reflexions sobre les possibles formes d'enfortir les sindicatures, que sens dubte passen per millorar la seva independència, augmentant-ne els recursos, de manera que l'esperit crític no quedi minvat. Un defensor ha assenyalat, sobre això, el següent: “per supervisar i actuar d'ofici calen recursos. Si sempre ets sobre el terreny no tens un moment per mirar en perspectiva, és difícil fer-ho”. En el mateix sentit, les entitats socials també consideren que la manca de recursos és un obstacle a l'hora de millorar el treball de les sindicatures i, per tant, la seva valoració. En concret, una considera que “si es crea un discurs comú, però això no té conseqüències a nivell de pressupostos o a nivell de respostes, serà difícil que la institució tingui pes. A més de tenir la capacitat per fer una foto sobre les problemàtiques del municipi, aquesta informació hauria de tenir una conseqüència. En definitiva, la sindicatura hauria de tenir més vincle amb les associacions per defensar els drets humans, però ha de tenir recursos”.

La manca de recursos va més enllà de l'equip o del pressupost, a nivell simbòlic, les sindicatures requereixen del reconeixement i del respecte dels mateixos ajuntaments per tenir impacte en la societat i, encara que no és generalitzat, en alguns casos l'alcaldia ignora el treball de la sindicatura i la mateixa figura i l'omet en actes o bé n'invisibilitza els informes, com ja s'ha esmentat en apartats anteriors.

A nivell jurídic, el fet que les recomanacions o informes de les sindicatures no siguin vinculants genera la sensació que les seves actuacions poden no servir per a res. Això fa que, si bé es valora positivament l'existència d'una sindicatura local, a la pràctica hi ha una percepció generalitzada que podria fer més. Aquesta potser és la pedra angular del problema. La forma d'enfortir les sindicatures en aquest sentit seria atorgar-los “una capacitat resolutòria o que, com a terme mitjà, els informes que emetin [...] tinguin alguna conseqüència administrativa. Per exemple, que la sindicatura faci un informe en determinada direcció i que hi hagi una obligació legal que els serveis jurídics de l'ajuntament emetin un informe per veure si allò que diu la sindicatura està bé o no, o si és viable o no”. En el mateix sentit, en una entrevista s'assenyala “valorem la seva existència, llàstima que tinguin atribucions tan limitades”.

En les entrevistes s'ha opinat amb insistència que “hauria de tenir més atribucions, no des d'un punt de vista executiu, però sí, per exemple, quan un informe està ben fonamentat, l'ajuntament hauria de tenir l'obligació de fer-ho”. En relació més directa amb el respecte als drets humans,

una de les opinions assenyala que la institució no acaba de ser útil quan aquesta tasca “excedeix la competència real que té”.

Un aspecte vinculat amb l'àmbit jurídic que no ha sorgit com un problema i hauria de cridar especialment l'atenció a les valoracions generals que es poden fer de les sindicatures i que no està en el debat general és el fet que operin al marge de la llei, ja que tots els reglaments que en regulen el funcionament inclouen continguts que van més enllà del que estableix la llei. Aquest aspecte, que no és en els debats és, sens dubte, determinant en tots els altres àmbits de valoració, no només perquè condiciona els paràmetres de l'actuació tan variable que tenen les sindicatures, sinó també per la poca serietat, consistència i atenció que s'hi ha posat.

9

Conclusions i recomanacions

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Com a resultat d'aquesta investigació, després de l'anàlisi de tota la informació, de les visites a les sindicatures, els grups focals i les entrevistes als equips de les sindicatures, representants dels governs municipals i de l'oposició, a entitats socials i usuàries de les sindicatures en diversos punts del territori de Catalunya, es poden establir les següents conclusions i recomanacions següents:

Sobre aspectes jurídics i de regulació

- Les funcions legalment establertes i la raó de ser de les sindicatures locals de greuges a Catalunya segueixen el model creat per la Constitució espanyola amb el Defensor del Poble.
- Fins al maig del 2022 s'ha identificat la creació formal de 76 sindicatures locals de greuges per mitjà de reglaments específics o la seva inclusió en els ROM. Hi ha també, almenys, 22 ROM més que preveuen la possibilitat de creació de la institució.
- El nombre de sindicatures locals de greuges creades formalment és més gran que el nombre de sindicatures que efectivament estan en funcionament o en procés de designar una persona per a l'exercici del càrrec (61).
- La figura de la sindicatura municipal a Catalunya va sorgir abans del reconeixement legal en una norma autonòmica, de manera que un nombre important de sindicatures va iniciar el seu camí a partir d'actes reglamentaris o decrets municipals.
- Els articles 44.1, 48.2.c i 59 del Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, són la base jurídica més sòlida de reconeixement de les sindicatures locals de greuges. Tot i això, el seu contingut ha estat insuficient i limitant de les realitats pràctiques que ja desenvolupaven les sindicatures des d'abans de l'entrada en vigor d'aquesta norma.
- Les normes autonòmiques que estableixen les bases de les sindicatures locals de greuges no han estat creades amb la cura, el rigor i la dedicació suficients. Això es demostra pel simple fet que la institució està reconeguda en l'Estatut amb almenys dues denominacions (Sindicatura de Greuges i Sindicatura de la Ciutadania), sense deixar certesa formal que, independentment del nom, en tots els casos es tracta de la mateixa institució al servei de la ciutadania.

- L'homologació en la denominació de la institució, no només en les normes autonòmiques, sinó també en les normes municipals, podria ajudar que en tot el territori de Catalunya es conegui la institució sense generar confusions entre la ciutadania respecte dels seus fins, funcions i raó de ser.
- La regulació existent en els municipis catalans de les sindicatures és insuficient, heterogènia, i mancada de la certesa jurídica necessària per consolidar institucions sòlides per a la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques als municipis.
- A nivell municipal, totes les reglamentacions vigents de les sindicatures són contràries a la Llei municipal i de règim local de Catalunya, ja que contenen elements que van més enllà dels mandats i paràmetres establerts en aquesta norma.
- Són vigents diversos reglaments municipals que estableixen requisits, durada de càrrec i votacions diferents de les previstes en la Llei, per la qual cosa és urgent que es revisin, reformin i ajustin al mandat legal.
- Davant la insuficiència del contingut i la regulació a les normes autonòmiques de les sindicatures locals de greuges, s'han desenvolupat en els reglaments municipals, al marge de qualsevol marc legal superior, aspectes vinculats amb les causes d'incompatibilitat per a l'exercici del càrrec, la dedicació, els recursos humans i materials, les relacions amb l'ajuntament, el procediment i altres aspectes d'organització i funcionament de les sindicatures.
- En l'àmbit municipal, moltes regulacions confonen les funcions amb els mitjans o procediments per complir aquestes funcions, però en els reglaments municipals també proliferen activitats que es posen sota la responsabilitat de les sindicatures sense precisar quina funció estan complint o la seva finalitat concreta.
- Els ajuntaments que han creat formalment la institució i aprovat el seu reglament de funcionament respectiu haurien de posar en efectiu funcionament la sindicatura com més aviat millor.
- Es considera necessària la creació i aprovació d'una llei sobre el règim, el funcionament i l'organització de les sindicatures locals de greuges de Catalunya, on s'estableixin els paràmetres dins dels quals es poden regular a nivell municipal. També hauria de recollir tots els paràmetres ja existents i que funcionen, avançar en l'homologació de procediments i dotar clarament de força les decisions que emetin les sindicatures.
- La nova norma autonòmica específica hauria de desenvolupar un model que es pugui replicar a nivell municipal amb els ajustaments que siguin necessaris d'acord amb les característiques de cada municipi. Alhora, cal tenir en compte la pretensió d'assolir en qüestions bàsiques i fonamentals, independentment de la seva mida, una homogeneïtzació mínima de la institució en tots els municipis.

Sobre els recursos humans i materials de les sindicatures

- Sobre el perfil del titular de la sindicatura, hi ha un consens pel que fa a la necessitat que sigui una persona amb capacitat d'escoltar i empatitzar amb els problemes de la ciutadania. També és àmpliament compartida la idea que cal evitar que tingui un perfil polític o que hagi format part d'un partit polític.
- Pel que fa a la formació o coneixements del titular de la sindicatura, de manera majoritària es considera que no s'hauria d'exigir una formació acadèmica específica. No obstant això, s'han identificat una sèrie de coneixements que, encara que no siguin formalitzats, es valoren com a especialment útils o necessaris per exercir les funcions del càrrec: el de la realitat social i els problemes del municipi, l'arquitectura i el funcionament de l'Administració –especialment la municipal, encara que no només aquesta– i, en l'àmbit del dret, tant pel que fa al dret administratiu com als drets humans. Quan el titular de la sindicatura no tingui aquests coneixements, és important que puguin aportar-los l'equip amb què compta.
- En les autovaloracions sobre el grau de coneixements en matèria de drets humans, una gran majoria de titulars de les sindicatures i membres dels seus equips ha afirmat que eren escassos i que, si bé havien tingut accés a algunes oportunitats formatives –especialment les proposades des del FòrumSD– cal incrementar aquestes oportunitats. Es considera important millorar els coneixements en aquest àmbit, especialment en relació amb les normatives i estàndards que han fixat els òrgans i mecanismes internacionals i europeus de drets humans –o, sobre alguns drets, el TC. L'ús d'aquests instruments jurídics podria aportar un gran valor a la feina que fan les sindicatures i incrementar-ne la capacitat per exigir a les administracions el compliment de les seves obligacions en matèria de drets humans.
- Tenir sindicatures fortes depèn en gran mesura del perfil de les persones que les encapçal·lin. En aquest sentit, un aspecte clau fins i tot anterior als requisits formals és el de l'autèntic interès en la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques; altrament, encara que es compleixin els requisits formals, els resultats no necessàriament seran els desitjats.
- La selecció i elecció de la persona que ocuparà la sindicatura és de vital importància per a la supervivència, l'enfortiment i el desenvolupament de la institució. Això és així no només per la legitimitat i independència de què es nodreix una elecció amb una votació qualificada, sinó també pel suport ciutadà que pot obtenir la institució a través del debat públic de les candidatures que es presenten per ocupar el càrrec. És important que els que integren l'ajuntament no siguin de manera exclusiva els que participen en el procés de selecció, encara que siguin els que defineixen amb el vot final la persona que ocuparà el càrrec.
- La mida del municipi determina si la sindicatura estarà composta només pel síndic o si comptarà amb l'assistència d'un càrrec administratiu o un equip de treball més ampli que, per regla general, està integrat per personal municipal que no necessàriament té coneixements sobre drets humans ni sobre les funcions que té a càrrec seu la sindicatura, situació que ha minat indirectament la capacitat i autonomia de la sindicatura per actuar més enllà de la gestió dels casos.

- El càrrec de síndic municipal no és percebut en la gran majoria de municipis com una activitat que requereixi dedicació a temps complet, professionalització, ni especialització, ja que només en municipis grans i alguns mitjans les persones que exerceixen el càrrec tenen un salari fix mensual, la resta percep una indemnització o dietes, però no un salari. Això genera que únicament persones amb ingressos alternatius, com ara pensions, estiguin disposades a exercir el càrrec en els llocs en què no hi ha retribució fixa. En la mesura que sigui possible, caldria evitar aquest requisit *de facto* en municipis de totes les mides, però especialment en els de més de 20.000 habitants. La retribució salarial suposa també una dignificació de la feina que s'espera que facin.
- Tot i que totes les sindicatures que estan en funcionament compten amb un espai adequat per exercir la seva feina, es mostra una constant necessitat de disposar d'àrees més ben condicionades per a l'atenció de la ciutadania, especialment espais per poder fer reunions amb diverses persones alhora, i també de millora de l'accessibilitat i visibilitat d'aquests llocs. En cap cas no haurien d'estar ubicades a l'ajuntament.
- Si la independència de les sindicatures depengués de la seva capacitat per gestionar el seu pressupost, no estaria garantida en la gran majoria dels casos, ja que molt poques tenen un pressupost fix i pràcticament cap l'administra lliurement, perquè una gran majoria depèn de l'ajuntament. Tampoc no tenen capacitat de contractar. Tot i això, la capacitat d'autoorganització de les sindicatures és molt limitada.

Sobre el funcionamiento, la actuación de las defensorías y sus resultados

- La sindicatura municipal és una institució poc coneguda en la gran majoria de municipis en què n'hi ha una, encara que dins de les administracions municipals sí que se'n coneix l'existència. De fet, en municipis molt petits se sol conèixer més la persona que ocupa el càrrec que les funcions i fins i tot, que la mateixa institució. En general, però, es pot dir que són poc conegudes especialment per la ciutadania que potencialment pot estar en situacions de més vulnerabilitat.
- Cal que disposin de recursos per poder millorar la difusió de la seva existència i l'exercici de les seves funcions. Els ajuntaments tenen aquí una gran responsabilitat: haurien d'incrementar els recursos que posen a disposició de les sindicatures amb la finalitat específica que es puguin donar a conèixer i adoptar mesures perquè la ciutadania trobi informació en els serveis municipals. Els pocs recursos que s'hi destinen són un reflex que la figura no acaba d'encaixar en les inèrcies de l'Administració i que no hi ha interès a potenciar la figura. A més, els ajuntaments haurien de fer una difusió directa de la institució com una pràctica de bon govern. La idea de no fer-la per mantenir la neutralitat de la institució serveix per eximir els ajuntaments de la seva responsabilitat a l'hora de donar-la a conèixer.
- Entre les eines de comunicació que podrien ser més utilitzades per les sindicatures per millorar-ne la difusió, destaquen les xarxes socials. També es recomana enfortir els contactes i

la comunicació amb les entitats socials de cada municipi, especialment les que representen o treballen amb els col·lectius que amb menor freqüència acudeixen a les sindicatures.

- Les sindicatures recullen en general poca informació sobre les característiques personals dels usuaris, cosa que dificulta la identificació, el diagnòstic de problemes –que poden constituir vulneracions de drets– i possibles interseccionalitats. Incrementar aquesta recollida de dades que la legislació vigent permet i millorar-ne l'anàlisi, enfortiria la capacitat de diagnòstic i permetria identificar col·lectius respecte als quals cal desenvolupar vincles o contactes.
- Un nombre important de sindicatures gestiona la informació dels seus expedients amb eines una mica precàries. Seria útil donar-los suport perquè incorporin eines adaptades a la feina que permetin una gestió i tractament (sistematització i anàlisi) de la informació més àgil i fàcil.
- Els terminis de resolució dels expedients són en general raonables. En els casos en què s'estenen més, es poden trobar raons alienes a les mateixes sindicatures, que tenen més a veure amb la tardança a respondre per part de l'ajuntament, la seva falta de resposta o que la resposta donada és insuficient. Seria recomanable que la llei i els reglaments establissin mecanismes perquè les sindicatures poguessin exigir a l'ajuntament el compliment de la seva obligació de donar resposta dins de termini i en la forma adient.
- Hi ha un alt grau de desconeixement de les funcions que legalment i reglamentàriament s'atribueixen a les sindicatures locals de greuges, fet que fa que en molts casos la institució s'assembli més a un centre d'atenció a la ciutadania, a un fiscalitzador light de l'Administració o a una institució ornamental, que permet afirmar que es té un compromís amb els drets humans.
- L'anàlisi del tipus de casos que gestionen les sindicatures mostra la gran importància que tenen en la majoria de casos les activitats d'assessorament (que inclouen, entre d'altres, les derivacions cap a les institucions competents per tractar el problema que han portat la persona a acudir a la sindicatura) respecte a la resolució de queixes.
- La relació entre les sindicatures i les autoritats municipals varia de manera significativa entre municipis, ja que depèn de la mateixa organització municipal i del context polític. Aquest darrer aspecte pot arribar a tenir un impacte directe sobre la relació amb la defensa, des de la cordialitat i la proximitat, fins a la indiferència o fins i tot el desdeny, que mina la capacitat d'incidir de la sindicatura.
- La taxa de resolució positiva dels expedients que gestionen les sindicatures és alta, per la qual cosa es pot considerar que les seves actuacions són majoritàriament reeixides. De fet, s'ha constatat que de vegades les recomanacions que no han estat acceptades inicialment per l'ajuntament poden acabar sent també incorporades arran d'iniciatives del personal de l'ajuntament o de propostes de l'oposició. Seria útil fer un seguiment de les recomanacions més enllà de l'any en què es fan: poden ser indicadors, encara que indirectes, de la contribució al canvi de la sindicatura.

- No són freqüents els casos en què les recomanacions realitzades per les sindicatures porten a implementar canvis en els procediments o maneres d'actuar de l'ajuntament, encara que sí que es donen, i són encara menys habituals els que incideixen en canvis de normatives municipals. És un àmbit clau per incrementar l'impacte de les sindicatures que mereix una atenció prioritària.
- Es considera que el punt anterior té relació amb l'escassetat de recursos i amb l'ús limitat de la normativa –especialment internacional, estatal i constitucional– per part de les sindicatures i amb els coneixements jurídics limitats d'alguns dels equips. Una bona fonamentació de les propostes de canvis en procediments i ordenances pot facilitar l'augment de l'acceptació de les recomanacions.
- Les sindicatures tenen un paper clau no només en l'escolta a la ciutadania, sinó també a l'hora de facilitar la seva relació amb les administracions públiques i fins i tot en la realització del seu dret a la informació, l'efectivitat de la qual és necessària per a l'exercici d'altres drets.
- Les sindicatures exerceixen molt poc la seva facultat per actuar d'ofici, malgrat que és una eina clau per investigar i analitzar problemàtiques relacionades amb la manca de respecte als drets humans. Aquestes actuacions permeten abordar situacions que podrien no estar sent denunciades a causa de les dificultats que tenen les persones afectades per fer les gestions necessàries, o pel desconeixement dels seus drets i dels mecanismes existents per reclamar-los, per exemple, a causa de la desconfiança en l'Administració, entre altres factors.
- La manca de recursos a les sindicatures no permet destinar esforços i dedicació a realitzar un treball més analític que permeti superar la gestió diària de les queixes. Fins i tot en ajuntaments en què les sindicatures tenen més personal, segons els resultats de l'estudi, s'observa que es requeririen més recursos per dur a terme anàlisis de situació en diverses temàtiques a nivell municipal.
- Les memòries anuals que totes les sindicatures elaboren i presenten a l'ajuntament (en general, al Ple) constitueixen una eina no només de rendició de comptes, sinó també de diagnòstic i incidència per a la millora de la protecció i garantia dels drets humans. Perquè puguin efectivament tenir aquesta utilitat, s'han identificat diverses qüestions que s'haurien de millorar, com ara el nivell de sistematització i l'anàlisi dels casos tractats i la incorporació de la mirada de drets humans, entre d'altres.
- Els usuaris de les sindicatures que coneixen la seva feina en valoren positivament l'exercici. No obstant això, cal assenyalar que rarament són catalogades com institucions de defensa de drets humans, sinó que són considerades un espai d'escolta ciutadana que facilita les relacions de la ciutadania amb l'Administració o que serveix per “posar cara” a la Administració municipal i facilitar la gestió d'inconformitats amb ella.

- S'observa un consens majoritari per part de totes les persones entrevistades sobre la necessitat de disposar de sindicatures locals que puguin servir tota la ciutadania, buscant fórmules que permetin que els municipis més petits també en disposin. El seu valor està fora de dubtes i les contribucions que ja fan a la protecció de drets de proximitat no són gens menyspreables. Però com hem vist, hi ha múltiples aspectes en què cal treballar per enfortir la institució com a actor clau en la defensa i garantia dels drets humans en els nostres municipis.

10

Bibliografía

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. (2008). Síndics defensors de la ciutadania. Apunts per a la seva implementació. Barcelona: Gràfiques Verona.

MARTÍNEZ, J.A. & PRIETO, F. (2014). Síndic Municipal de Greuges. Una proposta catalana a la defensa dels drets humans. Barcelona: Editorial Mediterrània.

PINDADO SÁNCHEZ, F. & Jiménez Pozo, Y. (2003). Trobada per a la participació ciutadana. El síndics i els defensors locals. Un aprofundiment en els drets de la ciutadania. Santa Coloma de Gramenet: Diputació de Barcelona.

RIUS, F. (1995). Antecedents històrics del síndic de greuges. Actes commemoratius del X aniversari de la promulgació de la Llei 14/1984 del Síndic de Greuges de Catalunya (p. 108-111). Barcelona: Síndic de Greuges.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. (2018). La sindicatura municipal com a *ombudsman* independent. La situació a Catalunya. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

VAQUER CABALLERÍ, M. (2003). La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. QDL, 139-145.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Annexos

ANNEX I.	Relació de persones entrevistades	101	40
ANNEX II.	Grups focals	106	
ANNEX III.	Anàlisi jurídica	107	

Annex I. Relació de persones entrevistades

DESCRIPCIÓ DEL GRUP	NOMBRE D'ENTREVISTES	TIPUS D'ENTREVISTA	NOM	CÀRREC	LLOC
SINDICATURES	15	Conjunta	Armand Soler Alcaraz Jordi Pérez Sabater Neus López Rodrigo	Síndic interí Tècnic Tècnica	Badalona
		Conjunta	M. Assumpció Vila i Planas Natàlia Ferré Giró	Síndica interina Adjunta	Barcelona
		Individual	Eduardo Martínez-Vara	Síndic	Cruilles- Monells-Sant Sadurni de l'Heura
		Individual	Ramón Llorente Varela	Síndic	Girona
		Conjunta	Mercedes García Villatoro Llorenç Llerena Rubio	Síndica Cap de l'Oficina Òrgans de Defensa de la Ciutadania	L'Hospitalet de Llobregat
		Individual	Anna Martí Pellicer	Síndica	La Seu d'Urgell
		Conjunta	Dora Padial Albàs Gemma Castells Guiu	Síndica Ass. jurídica	Lleida
		Individual	Josep Maria Anglada Jordá	Síndic	Manlleu
		Individual	Josep Esteba i Gelpí	Síndic	Palafrugell
		Individual	Pere Pagès Serrano	Síndic	Reus
		Conjunta	Eva Abellan Costa Muntsa Costa Marta Esquius	Síndica Administrativa Ass. jurídica	Sabadell
		Individual	Julia Latorre Mingrat	Síndica	Sant Feliu de Llobregat
		Individual	Joan Sala Baiget	Síndic	Vic
		Conjunta	José Luis Nicolás Arocas José Luis Castañé	Síndic Administratiu	Viladecans
		Conjunta	Jaume Rafecas Ruiz Josep Maria Albertí	Síndic Administratiu	Vilafranca

ANNEX I

Relació de persones entrevistades

DESCRIPCIÓ DEL GRUP	NOMBRE D'ENTREVISTES	NOM	CÀRREC	LLOC
Alcalde o membre govern	15	Christian Carneado Hernández	6è. Tinent d'Alcaldia i Regidor de l'Àmbit de Govern i Seguretat Ciutadana	Badalona
		Daniel Encinas	Alcalde	Cruilles-Monells-Sant Sadurni de l'Heura
		Carles Mulero	Cap del Gabinet de l'Alcalde de l'Ajuntament i Intermediari de la Defensoria	Girona
		Cristian Alcázar Esteban	2n Tinent d'Alcaldia Àrea d'Espai Públic, Habitatge, Urbanisme i Sostenibilitat	L'Hospitalet de Llobregat
		Mairan Lamolla	Regidora Salut, Serveis Socials, Polítiques d'Igualtat i Gent Gran	La Seu d'Urgell
		Marýama Sall Sall	Regidoria de les Persones, Comunitat i Agenda 2030	Lleida
		Alex Garrido	Alcalde	Manlleu
		Josep Piferrer Puig	Alcalde	Palafrugell
		Josep Salvatella	Regidor. Tercer Tinent d'Alcalde	Palafrugell
		Montserrat Vilella	Regidora Benestar social	Reus
		Eloi Ismael Cortés	Regidor Acció Social i Habitatge	Sabadell
		Lidia Muñoz	Alcaldessa	Sant Feliu de Llobregat
		Fabiana Palmero	2a Tinenta d'Alcaldia i Regidora	Vic
		María Ávila Aguilar	Regidora delegada de Serveis Socials i de Solidaritat, Agermanaments i Cooperació	Viladecans
Albert Romero	Inspector en cap de la Policia	Vilafranca		

ANNEX I

Relació de persones entrevistades

DESCRIP- CIÓ DEL GRUP	NOMBRE D'ENTRE- VISTES	NOM	CÀRREC	LLOC
Principal grupde l'oposició municipal	13	Juan Fernández Benitez	Regidor PP	Badalona
		Elisenda Alamany	Regidora ERC	Barcelona
		Lluc Salellas	Regidor Guanyem	Girona
		Antoni Garcia Acero	Regidor ERC	L'Hospitalet de Llobregat
		Àngel Rúbio	Regidor Compromís per la Seu	La Seu d'Urgell
		Begoña Iglesias Delgado	Regidora PSC	Lleida
		Maira Costa Casas	Regidora CUP	Manlleu
		Andreu Martín	Regidor PSC-CP	Reus
		Gabriel Fernández Díaz	Regidor ERC	Sabadell
		Lourdes Borrell	Regidora PSC	Sant Feliu de Llobregat
		Maria Balasch i Pla	Regidora ERC	Vic
		Bàrbara Lligadas i Muñoz	Regidora ERC	Viladecans
		Perè Sabat	Regidor ERC	Vilafranca

ANNEX I

Relació de persones entrevistades

DESCRIPCIÓ DEL GRUP	NOMBRE D'ENTREVISTES	NOM	CÀRREC	LLOC
Entitats socials/ usuaris de les sindicatures	20	Jaume Ventura	Portaveu Justícia i Pau	Badalona
		Carles Sagues	Portaveu de Plataforma Badalona Acull	Barcelona
		Roger Civit	Director Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya	Cruilles-Monells-Sant Sadurni de l'Heura
		Beatriu Guarro	Presidenta SOS Racisme (activista voluntaria)	Girona
		Silvia Montornès	Usuària	L'Hospitalet de Llobregat
		Maria Angels Alcañiz	Presidenta PAH Girona	Girona
		Fèlix Redondo	President Federació d'Associacions de Veïns de l'Hospitalet FAVH	L'Hospitalet de Llobregat
		Albert Biscarri	President Sumem	L'Hospitalet de Llobregat
		Neus Puigsubirà	Treballadora Social de Càritas Urgell	La Seu d'Urgell
		Marta Edo	Presidenta de la Seu Solidària	La Seu d'Urgell
		Toni Baró	President Federació d'Associacions de Veïns de Lleida FAVLL	Lleida
		Miquel Casanovas	Usuari	Manlleu
		Frederic Prats	Usuari	Palafrugell
		Marcos Massó	President Federació d'Associacions de Veïns de Reus FAVR	Reus
		Manuel Navas	President Federació d'Associacions de Veïns de Sabadell FAVS	Sabadell
		Marc Serrano	Vocal AFA La Trama	Sabadell
		Maria Balasch i Pla	Associació Diversitat Funcional d'Osona	Vic
		Luis Royo	Secretari Associació de Veïns Alba-Rosa	Viladecans
		Txus Magallon Jaume	Portaveu Sindicat de Llogaters	Vilafranca
		Ramón Martínez	Tresorer Associació Xarxa Solidària del Penedès	Vilafranca

ANNEX I

Relació de persones entrevistades

DESCRIPCIÓ DEL GRUP	NOMBRE D'ENTREVISTES	NOM	CÀRREC	LLOC
Alcalde o integrants del govern municipal	15	Christian Carneado Hernández	6è. Tinent d'Alcaldia i Regidor de l'Àmbit de Govern i Seguretat Ciutadana	Badalona
		Daniel Encinas	Alcalde	Cruilles-Monells-Sant Sadurni de l'Heura
		Carles Mulero	Cap del Gabinet de l'Alcalde de l'Ajuntament i Intermediari de la Defensoria	Girona
		Cristian Alcázar Esteban	2n Tinent d'Alcaldia Àrea d'Espai Públic, Habitatge, Urbanisme i Sostenibilitat	L'Hospitalet de Llobregat
		Mairan Lamolla	Regidora de Salut, Serveis Socials, Polítiques d'Igualtat i Gent Gran	La Seu d'Urgell
		Marýama Sall Sall	Regidoria de les Persones, Comunitat i Agenda 2030	Lleida
		Alex Garrido	Alcalde	Manlleu
		Josep Piferrer Puig	Alcalde	Palafrugell
		Josep Salvatella Mallart	3er Tinent d'Alcalde, Regidor	Palafrugell
		Montserrat Vilella	Regidora Benestar social	Reus
		Eloi Ismael Cortés	Regidor Acció Social i Habitatge	Sabadell
		Lidia Muñoz	Alcaldessa	Sant Feliu de Llobregat
		Fabiana Palmero	2a Tinenta d'Alcaldia i Regidora	Vic
		María Ávila Aguilar	Regidora delegada de Serveis Socials i de Solidaritat, Agermanaments i Cooperació	Viladecans
		Albert Romero	Inspector en cap de la Policia	Vilafranca

Annex II. Grups focals

TEMA	MODERADOR	PARTICIPANTS	OBSERVADORS	DATA I DURADA
Reforma de la TRLMRLC i aspectes importants que han de ser canviats. Es necessita alguna cosa més que la Llei municipal i de règim local de Catalunya per tenir les Sindicatures locals?	Karlos Castilla (IDHC)	Marta Esquin (Tècnica Sindicatura Sabadell) Eduard Vara (Síndic de Cruïlles) Gemma Castells (Assessora jurídica Síndica Lleida) Eva García (Adjunta del Síndic de Barcelona)	Muntsa Costa (Sindicatura de Sabadell i Fòrum SD) Francesc Mateu (FòrumSD)	12 de febrer de 2022 1 hora i mitja
Sobre les funcions de la sindicatura de greuges i què cal per incrementar l'impacte a la garantia de dret.	Luz Muñoz (Facultat de Dret, Universitat de Barcelona)	Toni Martínez (Tècnic Sindicatura de Santa Coloma de Gramenet) Esperanza del Pino (Tècnica Sindicatura Sant Cugat del Vallès) Josep Maria Albertí (Tècnic Sindicatura Vilafranca del Penedès) Carina Pera (Tècnica Sindicatura Girona) Magda de Silva (Tècnica Sindicatura Mollet del Vallès)	Muntsa Costa (Sindicatura de Sabadell i Fòrum SD) Karlos Castilla (IDHC) Francesc Mateu (FòrumSD)	15 de febrer de 2022 1 hora i mitja
Difusió general de le sindicatures i coneixement entre la ciutadania. Formació.	Francesc Mateu (FòrumSD)	Beta Marquès (Síndica de Terrassa) Lluís Martínez (Síndic Mollet del Vallès) Josep Escartin (Exsíndic de Greuges de Sabadell) Salvador Torres Blanco (Defensor del Ciutadà de Vidreres)	Muntsa Costa (Sindicatura de Sabadell i Fòrum SD)	21 de febrer de 2022 1 hora i mitja

Annex III

Anàlisi jurídica de les normes vigents que regulen les sindicatures locals de greuges a Catalunya a partir del contingut dels articles 44.1, 48.2.c i 59 del Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya⁵⁶

Any de l'última reforma i nom del document vigent	Denominació	Requisitos	Elección	Nombra- miento	Duración	Cese	Funciones	Otros contenidos más allá de la Ley
(1999) Regla- ment del Defensor del Ciuta- dà de Castellde- fels	D'Estatut	Es valora vinculació amb el Municipi	Majoria absoluta en única votació Tres entitats de manera conjunta poden presentar propostes alternati- ves	De Llei	De Llei però pot conti- nuar en funcions fins que es designi una altra persona	Més supò- sits que els previstos en Llei	Conciliació	Principis d'actuació Estructura Incompati- bilitats Informe anual Dedicació Procedi- ment Relació amb l'ajun- tament Relació amb Def- ensor del Poble
(2000) Regla- ment del Síndic de Greuges de Rubí ⁵⁷	De Llei	Residència a municipi	Només primera votació	No s'es- tableix expressa- ment	Possibili- tat d'una reelecció	Més supò- sits que els previstos en Llei	De Llei	Procedi- ment Relació amb Defen- sor Poble No remun- eració Estructura i organit- zació de l'oficina Incompati- bilitats Informe anual

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

⁵⁶ Document elaborat a partir de l'anàlisi de les normes vigents trobades i consultades els mesos de març i abril de 2022 al Cercador d'Informació i Documentació Oficials (CIDO). Disponible a: <https://cido.diba.cat/legislacio>

⁵⁷ El 4 de març de 2022 es va publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya l'aprovació inicial d'un nou Reglament. Quan s'ha conclòs aquesta investigació (abril 2022) encara no està disponible de forma pública la seva darrera versió.

(2001) Reglament de la Sindicatura de Greuges del Municipi de Blanes	No està disponible per a la consulta pública							
(2001) Reglament del Defensor de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú	D'Estatut	No demana condició política de català	Només primera votació de 2/3	No s'estableix	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Defensar els drets dels ciutadans del municipi Mediació i conciliació	Incompatibilitats Procediment Relació amb l'Ajuntament Informe anual i informes extraordinaris
(2001) Reglament regulador de la figura del Defensor del Ciutadà d'Altafulla	D'Estatut	Es valora vinculació amb el municipi	Majoria absoluta en única votació Tres entitats de manera conjunta poden presentar propostes alternatives	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Principis d'actuació Estructura Incompatibilitats Informe anual Dedicació Procediment Relacions amb Ajuntament Relació amb el Defensor del Poble
(2001) Reglament regulador del/la Defensor/a de la Ciutadania a Cardedeu	D'Estatut	Ser veí del municipi No demana condició política de català	Presentació pública de candidatures Votació única de 3/5	No s'estableix	4 anys	Més supòsits que els previstos en Llei	Defensar els drets dels ciutadans Conciliació	Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació Compensació econòmica Procediment Relació amb l'ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

<p>(2002) Capítol IV, Títol V (Arts. 50 a 53) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes</p>	<p>Combina denominació de Llei i Estatut</p>	<p>Ser veí del municipi amb almenys cinc anys d'antiguitat No demana condició política de català</p>	<p>Votació única de 3/5 No és unipersonal sinó integrada per tres persones</p>	<p>No s'estableix</p>	<p>4 anys</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Defensar els drets dels ciutadans del municipi Conciliació</p>	<p>Informe anual i informes extraordinaris Procediment Relació amb l'Ajuntament Incompatibilitats Dedicació i recursos Procediment</p>
<p>(2002) Estatuts que han de regir l'Òrgan del Defensor/a de la Ciutadania de l'Ajuntament de Tortosa</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>Tenir condició de tortosí per estar al cens electoral del municipi i tenir residència efectiva al municipi No demana condició política de català</p>	<p>Majoria absoluta en única votació</p>	<p>De Llei</p>	<p>4 anys</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Conciliació</p>	<p>Relació amb Defensor del Poble Incompatibilitats Procediment Informe anual i extraordinaris Relació amb l'Ajuntament Oficina</p>
<p>(2002) Ordinança reguladora del Síndic de la Ciutadania de Montornès del Vallès</p>	<p>Combina denominació de Llei i Estatut</p>	<p>Ser veí del municipi No demana condició política de català</p>	<p>Votació de 2/3 3 entitats de manera conjunta poden presentar propostes alternatives</p>	<p>De Llei</p>	<p>De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Conciliació</p>	<p>Principis d'actuació Informe anual Estructura, dedicació Relació amb el Defensor del Poble Dedicació Incompatibilitats Procediment Relació amb l'Ajuntament</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

(2003) Estatut del Síndic de Greuges Municipal de L'Escala	De Llei	Estar empadronado/a en el Municipio	Quòrum a favor de 3/5 en primera votació i majoria absoluta en segona votació	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Informe anual Incompatibilitats Procediment Relació amb l'Ajuntament Mitjans materials i personals
(2003) Reglament de funcionament del Síndic o Síndica Municipal de Greuges de l'Ajuntament de Vilanova de la Barca	De Llei	Ser veí del municipi No demana condició política de català	De Llei	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Informe anual i informes extraordinaris Mitjans materials i pressupost Relació amb el Defensor del Poble Incompatibilitats Procediment Relació amb l'Ajuntament
(2003) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de la Masó	No està disponible per a la consulta pública							
(2003) Reglament del Defensor/a de la Ciutadania de Cambrils	D'Estatut	Es recomana que es tingui coneixement de la realitat del municipi i estar-hi empadronat	De Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Retribució Incompatibilitats Dedicació Procediment Informe anual i extraordinaris Relació amb l'Ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2003) Reglament del Síndic de Greuges de Vilasar de Dalt	No està disponible per a la consulta pública							
(2003) Reglament del Síndic Municipal de Greuges de Vilanova del Vallés	De Llei	Ser veí del municipi No demana condició política de català	Només votació de 3/5	No s'estableix	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Votació 3/5 Ple de l'Ajuntament	Defensar els drets dels ciutadans	Informe anual i informes extraordinaris Difusió de la institució Local de treball i recursos propis Dedicació Procediment
(2003) Reglament del Síndic/a de Greuges de Barcelona	De Llei	No s'estableixen	Votació de 2/3 Procediment previ de consultes per dos mesos, a entitats inscrites al Registre d'entitats municipals No es pot obrir procediments i coincideix amb procés electoral obert	No s'estableix	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	En principis de Llei però es faculta la Comissió de Govern per regular la seva organització i funcionament	Recursos personals i materials Remuneració Incompatibilitats Informe anual
(2003) Títol IV (Arts. 104 a 107) del Reglament Orgànic de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès	De Llei	De Llei	De Llei	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	De Llei	Conciliació	Informe anual i informes extraordinaris Dedicació i compensacions Procediment Relació amb l'Ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2004) Capítol VI (Arts. 149 al 154) del Regla- ment Orgànic Municipal del Ajun- tament de Gavà	De Llei	Preferi- blement ser veí del municipi	De Llei	De Llei	Possibili- tat d'una reelecció	De Llei	Conciliació	Informe anual Incompati- bilitats Dedicació Recursos materials i humans Relació amb l'Ajun- tament i el Defensor del Poble	1 2 3 4 5 6
(2004) Orde- nança re- guladora del Síndic o Síndica Municipal de Greu- ges de Palamòs	De Llei	De Llei	De Llei	De Llei	Possibili- tat d'una reelecció	De Llei	Conciliació	Estructura Relacions amb De- fensor del Poble Incompati- bilitats Procedi- ment Relació amb l'ajun- tament	7 8 9 10
(2004) Regla- ment del Defensor del Vilatà/ Vilatana de Argen- tona	D'Estatut	De Llei	Proce- diment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del muni- cipi	De Llei	Possibili- tat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar per- què no es produeixin supòsits d'inactivi- tat material de l'Admi- nistració Participar en consells consultius i de partici- pació Procurar que els serveis públics es prestin correcta- ment	Recursos materials i personals Incompati- bilitats Dedicació i retribucions Procedi- ment Relació amb l'ajun- tament Informe anual i informes extraordi- naris	

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2004) Reglament del Síndic de la Ciutadania de Vallromanes	Combina denominació de Llei i Estatut	De Llei	De Llei	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	De Llei	Conciliació	Estructura Informe anual Incompatibilitats Dedicació Procediment Relació amb l'ajuntament Relació amb Defensor del Poble
(2004) Reglament regulador del Síndic o Síndica Municipal de Greuges de l'Ajuntament de Ripoll	De Llei	Ser veí del municipi	De Llei	No s'estableix	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Més supòsits que els previstos en Llei	Defensar els drets dels ciutadans Conciliació	Informe anual i informes extraordinaris Procediment Dedicació i compensacions econòmiques Relació amb l'Ajuntament
(2005) Ordre reguladora del Defensor del Ciutadà de Sant Jaume d'Enveja	D'Estatut	Es valora vinculació amb el municipi	3 entitats de manera conjunta poden presentar propostes alternatives	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Principis d'actuació Estructura Incompatibilitats Informe anual Dedicació Procediment Relació amb Ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

ANNEX III

Anàlisi jurídica

									1
(2005) Reglament del Sindic Municipal de Greuges de Manlleu	De Llei	Ser veí del municipi	Es poden consultar entitats i associacions del municipi	No s'estableix	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Conciliació	Incompatibilitats Recursos materials Dedicació i compensacions econòmiques Informe anual Relació amb l'ajuntament Relacions amb Defensor del Poble	2 3 4 5 6 7
(2005) Reglament del/ de la Sindic/a de Greuges d'Ulldencona	De Llei	De Llei	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del municipi	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament	Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Procediment Relació amb l'ajuntament	8 9 10
(2006) Normes de funcionament de la Sindicatura Municipal de Greuges la Paeria (Lleida)	De Llei	Condicció política de lleidatà i residència efectiva al municipi No demana condició política de català	No s'estableix votació que se necessita para aprobar o designar	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Incompatibilitats Informe anual Relació amb l'ajuntament i el Defensor del Poble Procediment Altres òrgans vinculats amb la Sindicatura	

De conformitat amb la Llei
 Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei
 No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2006) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Reus	De Llei	De Llei	De Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Conciliació Proposar reformes normatives	Càrrec gratuït Incompatibilitats Dedicació i recursos Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris
(2006) Reglament del Defensor/a del Ciutadà d'Arenys de Mar	D'Estatut	Ser veï del municipi	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del municipi Es procura el consens i la unanimitat i si no n'hi ha es procedeix a votacions previstes en Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament	Incompatibilitats Dedicació, recursos humans i materials Procediment Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament
(2006) Reglament del Síndic de la Vila d'Arenys de Munt	De Llei	De Llei	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del municipi Es procura el consens i la unanimitat	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació	Recursos materials y personales Incompatibilitats Dedicació i retribucions Procediment Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

<p>(2006) Reglament del Síndic/a de Greuges del Municipi de Sant Cugat del Vallès</p>	<p>De Llei</p>	<p>Tenir la condició de veí del municipi mitjançant inscripció al Padró Municipal d'almenys cinc anys</p>	<p>Procediment previ de consulta a Junta de Veïns de l'EMD de Valldoreix i als grups polítics representats al consistori, audiència als Consells de Districte i entitats associatives del municipi</p>	<p>No s'estableix</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Recursos materiales y personales Ubicació de la seva oficina Incompatibilitats Dedicació i retribucions Procediment Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris Subscriure acords i convenis amb universitats i institucions per rebre assessorament</p>
<p>(2006) Reglament del Síndic/a Municipal de Greuges de Sant Feliu de Llobregat</p>	<p>De Llei</p>	<p>Ser veí del municipi</p>	<p>Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Recursos materiales y personales Incompatibilitats Dedicació i retribucions Procediment Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

<p>(2007) Reglament de la institució del Defensor/a dels Pobles de les Franqueses del Vallès</p>	<p>Denominació anàloga</p>	<p>Ser veí del municipi De reconegut prestigi No demana condició política de català</p>	<p>Procediment previ amb Comissió Informativa que vota Poden participar entitats, associacions i partits polítics</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Votació 3/5 Ple de l'Ajuntament Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Participar en consells consultius i de participació</p>	<p>Incompatibilitats Dedicació, recursos humans i materials Procediment Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament</p>
<p>(2008) Ordre de defensa del ciutadà de la Seu d'Urgell</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>Ser veí del municipi De reconegut prestigi</p>	<p>Procediment previ en què participa Junta de Portaveus Primera votació per unanimitat Segona votació dos mesos després de la primera per 2/3</p>	<p>El mateix que qualsevol regidor</p>	<p>Fins a 10 anys</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Atendre queixes i peticions formulades per ciutadania</p>	<p>Principis de funcionament Incompatibilitats Retribucions, dedicació i mitjans econòmics i personals Procediment Memòria -Informe anual i informes extraordinaris</p>
<p>(2008) Reglament del Síndic/a Defensor/a local d'Ascó</p>	<p>Combina denominació de Llei i Estatut</p>	<p>Veïnatge o arrelament a municipi</p>	<p>Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi Si no s'aconsegueixen majories en primera o segona votació es reinicia el procediment</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Vetllar pel bon govern administratiu Recomanar canvis normatius per a la millora de la protecció de drets Mediació Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Principis d'actuació Procediment Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i remuneració Personal de suport Procediment Relacions amb altres sindicatures</p>

■ De conformitat amb la Llei ■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei ■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

<p>(2008) Reglament del/la Síndic/a Defensor/a de la Ciutadania de la Pobla de Mafumet</p>	<p>De Llei</p>	<p>Tenir la condició de veí del municipi</p>	<p>Procediment mitjançant una Comissió Informativa Primera votació 3/4 Si no s'aconsegueixen majories en primera o segona votació es reinicia el procediment</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Vetllar pel bon govern administratiu Protegir la ciutadania de les actuacions de l'Administració municipal Recomanar canvis normatius per a la millora de la protecció de drets Mediació Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Incompatibilitats Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris Dedicació i remuneració Personal de suport Procediment Relacions amb altres Sindicatures i Defensor del Poble</p>
<p>(2008) Reglament del/la Síndic/a Defensor/a de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramenet</p>	<p>Combina denominació de Llei i Estatut</p>	<p>Veïnatge o arrelament a municipi</p>	<p>Procediment previ de consulta a grups municipals i entitats ciutadanes del municipi Reinicia procediment si no s'aconsegueix elecció a segona votació</p>	<p>De Llei</p>	<p>De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Vetllar pel bon govern administratiu Suggerir criteris d'actuació Procurar que els serveis públics es prestin correctament Mediació i altres</p>	<p>Principis d'actuació Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i remuneració Personal de suport Procediment Relació con otras sindicaturas</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

<p>(2008) Reglament Municipal regulador del Defensor/a de la Ciutadania d'Amposta</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>De Llei</p>	<p>Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>De Llei</p>	<p>Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Incompatibilitats Dedicació, recursos humans i materials Procediment Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament</p>
<p>(2009) Reglament del Síndic Municipal de Greuges de Sant Jordi Desvalls</p>	<p>De Llei</p>	<p>De Llei</p>	<p>Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>De Llei</p>	<p>Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Dedicació i retribucions econòmiques Incompatibilitats Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

<p>(2009) Reglament Orgànic de la Sindicatura Municipal de Greuges de Tarragona</p>	<p>De Llei</p>	<p>Ser veí del municipi De reconegut prestigi</p>	<p>Procediment previ en què participa Junta de Portaveus Si no s'arriben a majories es dona un mes per tornar a intentar-ho</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Votació 3/5 Ple de l'Ajuntament</p>	<p>Assistir a les sessions plenàries i a les sessions de les Juntes Generals de les empreses municipals Participar en consells consultius i de participació</p>	<p>Indemnitzacions Facultats per complir funcions Dedicació i compensacions econòmiques Incompatibilitats Procediment Informe anual Relació amb l'ajuntament i el Defensor del Poble Recursos personals i materials</p>
<p>(2011) Article 20 de Reglament de Participació Ciutadana del l'Ajuntament de Palafrugell</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>Optatiu tenir la nacionalitat de un Estat membre de la Unió Europea Estar empadronat al municipi</p>	<p>De Llei</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Especial cura de drets infants, adolescents, adults grans Conciliació</p>	<p>Procediment Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris</p>
<p>(2011) Reglament del Defensor del Ciutadà de l'Ajuntament de Sant Andreu de Llavaneres</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>Ser veí del municipi</p>	<p>Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi Es procura el consens i la unanimitat i si no n'hi ha es procedeix a votacions previstes en Llei</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>De Llei</p>	<p>Mediació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament</p>	<p>Incompatibilitats Dedicació, recursos humans i materials Procediment Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2011) Reglament del Síndic/a Municipal de Greuges d'Alcanar	De Llei	De Llei	De Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament	Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i retribució Dotació econòmica i oficina Procediment Relació amb l'ajuntament
(2012) Edicte sobre la constitució de la figura del Defensor dels Veïns de Cruïlles-Monells-Sant Sadurní de l'Heura	Denominació anàloga	No s'estableixen	Votació única amb majoria absoluta	No s'estableix	Període coincideix amb legislatura	No s'estableix	De Llei	Dietes Informe anual Relació amb l'ajuntament
(2012) Reglament del/ de la Síndic/a del Ciutadana de Lloret de Mar	Combina incorrectament denominació de Llei i Estatut	Residir habitualment al municipi si més no dos anys abans de designació	Procediment previ de valoració de candidatures per Junta de Portaveus	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Especial cura de drets infants, adolescents, adults grans Mediació	Informe anual Dedicació i règim jurídic Incompatibilitats Procediment Mitjans personals i materials Relació amb l'ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2013) Arts. 197è a 201è del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Figueres	De Llei	Ser veí del municipi No demana condició política de català	De Llei	De Llei	De Llei	Més supòsits que els previstos en Llei	Orientació sobre gestions a portar a terme Conciliació	Informe anual Incompatibilitat Procediment Dedicació, recursos humans i materials
(2013) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Sant Fost de Campsenelles	De Llei	Ser veí del municipi	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament	Recursos personals i materials Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats No retribució i dedicació Relació amb l'ajuntament
(2014) Reglament del Sindic/a Municipal de Greuges de Tona	D'Estatut	De Llei	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i conciliació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació	Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació, retribució i dotació econòmica Relació amb l'ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2015) Arts. 124 a 127 del Reglament Orgànic Municipal l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols	De Llei	Estar empadronado/a en el Municipio	De Llei	No s'estableix	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació	Informe anual Procediment Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Relació amb l'ajuntament
(2016) Arts. 118 a 146 del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Mollet del Vallès,	Denominació anàloga	Estar vinculat o arrelat al municipi	De Llei	De Llei	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	De Llei	Conciliació	Informe anual i informes extraordinaris Recursos humans i materials Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Relació amb l'ajuntament
(2016) Reglament del Defensor del Ciutadà de Banyoles	D'Estatut	Ser veí del municipi	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del municipi Es procura el consens i la unanimitat i si no n'hi ha només primera votació de 3/5	De Llei	Possibilitat d'una reelecció però només fins a assolir nou anys	Més supòsits que els previstos en Llei	Incentivar i potenciar la qualitat institucional d'Ajuntament Mediació Vetllar perquè no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració Participar en consells consultius i de participació Procurar que els serveis públics es prestin correctament	Incompatibilitats Dedicació, recursos humans i materials Procediment Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

(2016) Reglament que regula la figura del Síndic de Greuges de Calonge	De Llei	Ser veí del municipi No demana condició política de català	Única votació de 3/5	No cal	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	Votació 3/5 Ple de l'Ajuntament Més supòsits que els previstos en Llei	Vetllar pels drets dels ciutadans Mediació i conciliació Participar en consells consultius i de participació	Informe semestral i anual Dedicació i compensacions Relació amb l'ajuntament Relació amb el Comitè d'Ètica
(2016) Títol Cinquè (Arts. 124 a 127) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Parets del Vallès	D'Estatut	Ser veí del municipi No demana condició política de català	Majoria absoluta en votació única	No s'estableix	4 anys amb possibilitat de reelecció	Majoria absoluta en votació única Més supòsits que els previstos en Llei	Defensar els drets dels ciutadans Mediació i conciliació Participar en consells consultius i de participació	Informes semestrals, anuals i extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i compensacions Procediment Relació amb l'ajuntament
(2017) Capítol Quart (Arts. 94 a 97) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Mataró	D'Estatut	De Llei	Primera votació 4/5	No s'estableix	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	De Llei	Defensar els drets dels ciutadans	Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris
(2017) Capítol VIII (Arts. 75 a 85) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de San Boi de Llobregat	De Llei	No demana condició política de català Es valoren d'altres característiques	De Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció però només fins a assolir 9 anys	De Llei	De Llei	Incompatibilitats Recursos econòmics i dedicació Principi d'actuació Drets i deures Responsabilitats

De conformitat amb la Llei
 Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei
 No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2017) Capítol VIII (Arts. 99 a 102) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Igualada	De Llei encara que el considera òrgan des-concentrat	Ser veí del municipi No demana condició política de català	Només primera votació de 2/3	No s'estableix	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Defensar els drets dels ciutadans Conciliació	Informe anual Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Informe anual
(2017) Reglament de la Sindicatura de Greuges Municipal de Tiana	Combina denominació de Llei i Estatut	Veïnatge o arrelament a municipi	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Recomanar els canvis normatius per millorar la protecció de drets Promoure el funcionament eficaç de l'Administració Conciliació i mediació Participar en consells consultius i de participació	Incompatibilitats Informe anual i informes extraordinaris Dedicació, pressupost i remuneració Personal de suport Procediment Relació amb l'ajuntament Relacions amb altres sindicatures
(2017) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges d'Alella	De Llei	Veïnatge o arrelament a municipi i es valoren coneixements o experiència per al càrrec	Procediment previ de convocatòria pública de candidatures	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Garant del compliment del codi de conducta d'alts càrrecs	Principis d'actuació Estructura d'oficina i pressupost Incompatibilitats Procediment Informe anual

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

(2017) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Sabadell	De Llei	Valoració de coneixements per al desenvolupament del càrrec	Procediment previ de convocatòria pública de candidats i valoració prèvia d'aquestes candidatures per Junta de Portaveus Votacions (majories) diferents de les previstes en Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Conciliació, arbitratge i mediació	Principis d'actuació Pressupost i recursos personals Dedicació i retribució Incompatibilitats Procediment Informe anual Col·laboració amb altres ens i òrgans públics
(2017) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Terrassa	De Llei	Ser veí del municipi	Procediment previ de convocatòria pública de candidatures, participació ciutadana i valoració prèvia d'aquestes candidatures per Junta de Portaveus Dos mesos de diferència entre primera i segona votació	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Vetllar per drets de persones que no siguin veïnes de Terrassa però siguin afectades per l'Administració municipal Conciliació, arbitratge i mediació	Principis d'actuació Pressupost, dedicació i retribució Incompatibilitats Sindicatura adjunta Definició de normes de drets humans que vigila Procediment Informe anual Col·laboració amb altres ens i òrgans públics
(2017) Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges del Masnou	De Llei	De Llei	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Recomanar els canvis normatius per millorar la protecció de drets Promoure el funcionament eficaç de l'Administració Conciliació i mediació	Principis d'actuació Estructura pressupost Incompatibilitats Procediment Informe anual i informes extraordinaris

De conformitat amb la Llei
 Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei
 No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

<p>(2017) Reglament del síndic/a municipal de greuges de Vic</p>	<p>De Llei</p>	<p>Ser veí del municipi</p>	<p>Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats ciutadanes del Municipi</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Recomanar els canvis normatius per millorar la protecció de drets humans Promoure el funcionament eficaç de l'Administració Conciliació i mediació Participar en consells consultius i de participació</p>	<p>Incompatibilitats Dedicació, remuneració i pressupost Procediment Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris</p>
<p>(2017) Reglament del/de la Síndic/a municipal de Greuges de Calella</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>De Llei</p>	<p>Procediment previ de convocatòria pública de candidatures, consultes amb entitats ciutadanes del municipi i valoració prèvia d'aquestes candidatures per grups municipals</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>De Llei</p>	<p>Mediació i conciliació Procurar que els serveis es prestin correctament Participar en consells consultius i de participació</p>	<p>Informe anual Procediment Relació amb l'ajuntament Informe anual i informes extraordinaris</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

<p>(2017) Reglament Orgànic dels òrgans de defensa de la ciutadania davant l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat: Síndic/a i comissió de suggeriments i reclamacions</p>	<p>De Llei</p>	<p>Aval de quinze entitats Acreditar coneixements de la realitat social del municipi</p>	<p>Procediment previ de convocatòria pública de candidatures, aval de quinze entitats, participació ciutadana i valoració prèvia d'aquestes candidatures per Junta de Portaveus Votació nominal i secreta a partir d'una terna i si no hi ha majories es pot reiniciar procediment</p>	<p>No s'estableix</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció</p>	<p>Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Dictar les resolucions en relació amb la transparència i l'accés a la informació que correspongui a l'òrgana dels òrgans de defensa ciutadana Altres</p>	<p>Pressupost Incompatibilitats Dedicació i retribucions Informe anual i informes extraordinaris Relacions amb Defensor del Poble Òrgans de suport Procediment</p>
<p>(2017) Secció Cinquena (Arts. 61 a 66) del Reglament Orgànic de Girona</p>	<p>D'Estatut</p>	<p>Ser veí del municipi No demana condició política de català</p>	<p>Només votació de 3/5</p>	<p>No s'estableix</p>	<p>De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona</p>	<p>Votació 3/5 Ple de l'Ajuntament Més supòsits que els previstos en Llei</p>	<p>Participació en consells participatius i consultius Conciliació Presideix Comitè d'Ètica de la Policia Local Presideix Junta Local d'Arbitratge</p>	<p>Informe semestral, anual i extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Relació amb l'ajuntament</p>
<p>(2017) Secció Segona (Arts. 60 a 65) del Reglament Orgànic Municipal de Badalona</p>	<p>De Llei</p>	<p>No s'estableixen</p>	<p>No es pot iniciar procediment si hi ha període electoral local obert No s'estableix votació que es necessita per aprovar</p>	<p>De Llei</p>	<p>Possibilitat d'una reelecció i si deixa passar un període pot ser una altra vegada designada la persona</p>	<p>De Llei</p>	<p>Inclou dret de persones que estiguin al municipi encara que no en siguin veïns Conciliació</p>	<p>Recursos personals i materials Procediment Informe anual i informes extraordinaris Dedicació, recursos humans i materials Incompatibilitats</p>

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2018) Reglament del Defensor/a de la ciutadania de Ripollet	D'Estatut	Inscripció al padró del municipi	Procediment previ amb convocatòria pública, comissió avaluadora Segona votació dos mesos després de la primera	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	Defensar els drets dels ciutadans al municipi Especial cura de drets infants, adolescents, adults Participar en consells consultius i de participació Conciliació, arbitratge i mediació	Informe anual i informes extraordinaris Dedicació i règim jurídic Incompatibilitats Procediment Relació amb l'ajuntament Relacions amb Defensor del Poble
(2018) Reglament Orgànic Regulator del Funcionament i Règim Jurídic del Síndic/a Municipal de Greuges de Cornellà de Llobregat	De Llei	No s'estableix	No s'estableix	Remet al Reglament Orgànic Municipal sense establir menció específica per a la Sindicatura de Greuges	No s'estableix	No s'estableix	Òrgan de conciliació Assistir i participar en sessions d'òrgans municipals de participació	Procediment Retribució i pressupost Organització d'oficina Relació amb Defensor del Poble Límits a la seva actuació Incompatibilitats Informe anual
(2019) Capítol 5 (Arts. 120 a 123) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Salt	D'Estatut	De Llei	De Llei	No s'estableix	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	No cal	Defensar els drets dels ciutadans Conciliació	Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Relació amb l'ajuntament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2019) Capítol VI (Arts. 228 a 231) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Sitges	De Llei	Ser veí del municipi No demana condició política de català	Votació única de 2/3	No s'estableix	Possibilitat d'una reelecció	Votació única de 2/3	Defensar els drets dels ciutadans Mediació i conciliació Participar en consells consultius i de participació	Informes semestrals anuals i extraordinaris Incompatibilitats Dedicació i compensacions econòmiques Procediment Relació amb l'ajuntament
(2019) Reglament del/de la Síndic/a Municipal de Greuges de Falset	De Llei	De Llei	Procediment previ de consultes amb grups municipals i entitats	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	Mediació i supervisió de serveis públics Participació en consells consultius	Informe anual Incompatibilitats Dedicació i assignacions Procediment
(2019) Títol IV (Arts. 24 a 27) del Reglament Orgànic del Municipi de Viladecans	De Llei	De Llei	Procediment previ de consultes amb grups municipals	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Llei	De Llei	Recursos humans i materials Dedicació i retribucions Incompatibilitats Informe anual
(2020) Reglament del Síndic/a Municipal de Greuges de Vidreres	D'Estatut	De Llei	De Llei	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	De Ley	Mediació i participar en consells consultius	Informe anual Relació amb l'ajuntament Incompatibilitats Dedicació Procediment
(2021) Reglament de la Sindicatura de Greuges de Deltebre	De Llei	Veïnatge o arrelament a municipi	Procediment previ a votacions	De Llei	Possibilitat d'una reelecció	Més supòsits que els previstos en Llei	No només supervisa l'Ajuntament i pot recomanar canvis normatius	Relació amb l'ajuntament Incompatibilitats Dedicació i remuneració Procediment Relacions amb Defensor del Poble

■ De conformitat amb la Llei ■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei ■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

ANNEX III

Anàlisi jurídica

(2021) Títol tercer, Capítol sis (Arts. 106 a 108) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Castelló d'Empúries	D'Estatut	No s'estableix	De Llei	No s'estableix	No s'estableix	No s'estableix	Defensar els drets dels ciutadans Participar en consells consultius i de participació	Informes semestral, anual i extraordinaris Recursos econòmics i personals Acord especial amb Sindic de Greuges de Catalunya
(2022) Títol tercer, Capítol quart (Arts. 93 a 96) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de la Reial Ciutat de Sant Carles de la Ràpita	D'Estatut	De Llei	Votació única de 2/3	No s'estableix	De Llei però pot continuar en funcions fins que es designi una altra persona	De Llei	Defensar els drets dels ciutadans	Informe anual i informes extraordinaris Incompatibilitats Dedicació Compensacions econòmiques Naturalesa de les seves recomanacions Relació amb l'ajuntament
(2022) Títol tercer, Capítol segon (Arts. 124 a 128) del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs	De Llei	Ser veí del municipi No demana condició política de català	No és clar. Remet a un article que no estableix votació, només la secrecia de les votacions a més preveu votació de Llei que inclou prèviament un procediment davant una comissió	De Llei	De Llei	Més supòsits que els previstos en Llei	Intervenir en casos de retard indegut a l'actuació administrativa, tracte incorrecte als ciutadans, nega facilitar informació, no execució de les resolucions, insuficient motivació de les resolucions, errors o arbitriarietats en l'aplicació de les normes i actuacions que deteriorin el legítim exercici dels drets constitucionals	Informe anual i informes extraordinaris Relació amb l'ajuntament Incompatibilitats Procediment Mitjans personal i materials per al seu funcionament

■ De conformitat amb la Llei

■ Dubtosa o al límit de considerar-se de conformitat amb la Llei

■ No ajustat als paràmetres establerts a la Llei

