

Recurso núm. 1/2010, interpuesto el 23 de marzo de 2010, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges.

Constitución: artículos 14, 54, 66.2, 137 y 149.1.3.^a.

Núm. recurso TC: 2502/2010.

Enrique Múgica Herzog, en mi condición de Defensor del Pueblo, por elección de las Cortes Generales, nombramiento que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 155, de 30 de junio de 2005; con domicilio institucional en la villa de Madrid, calle Eduardo Dato, número 31; por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución Española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en derecho,

DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2010; mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra los preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, que se concretan en el SUPPLICO de esta demanda y en razón de los fundamentos que se exponen a lo largo de la misma.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer sobre el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su ley orgánica; dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

1. El Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges. Dicha ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* número 5536, de 30 de diciembre de 2009.

2. El *Boletín Oficial del Estado* número 15, correspondiente al día 18 de enero de 2010, publicó la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges.

3. El día 10 de febrero de 2010 tuvo entrada en el Registro del Defensor del Pueblo un escrito de un ciudadano, del siguiente tenor:

«Insto al Defensor del Pueblo a que presente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges (publicada en el *DOGC* de 30 de diciembre de 2009), por su flagrante inconstitucionalidad al vulnerar las competencias propias del Defensor del Pueblo, establecidas en la Constitución, y por infracción de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (publicada en el *BOE* de 4 de noviembre de 2009), relativo al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura».

4. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con lo que determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, ha tenido conocimiento, en su reunión del día 22 de marzo de 2010, de los criterios jurídicos de los servicios competentes de la Institución, en relación con la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, citada, e informó en la misma reunión sobre la procedencia de interponer el presente recurso.

Se ha tenido en cuenta, en particular, la necesidad de actuar en coherencia con el recurso presentado por el Defensor del Pueblo ante ese alto tribunal el 19 de septiembre de 2006 contra determinados preceptos del Estatuto de Cataluña por infracción de los artículos 14 (igualdad) y 54 (Defensor del Pueblo) de la Constitución; y la contradicción evidente entre la voluntad de las Cortes Generales sobre la designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, expresada en la Ley Orgánica 1/2009, y la del Parlamento de Cataluña sobre la misma cuestión, expresada después en la ley que ahora se impugna, con infracción, además, por este último Parlamento del artículo 149.1.3.ª de la Constitución.

En consecuencia, entendiéndose que se dan los requisitos objetivos para ello y haciendo uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo, mediante la presente demanda, recurso de inconstitucionalidad que se fundamenta en los siguientes

MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

1.º INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3.1, DE LOS INCISOS «LA ADMINISTRACIÓN LOCAL » Y «O A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL », DE LAS LETRAS b) Y c), RESPECTIVAMENTE, DEL ARTÍCULO 26 Y DEL ARTÍCULO 78, ESENCIALMENTE POR AFECTAR AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD Y A LAS COMPETENCIAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN.

I. El 19 de septiembre de 2006 el Defensor del Pueblo presentó recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Algunas de las impugnaciones se referían a la institución del Síndic de Greuges; en concreto, decíamos: «Esta Institución considera que el inciso “con carácter exclusivo” del número 1 del artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la previsión del número 2 del mismo artículo instrumentando la colaboración entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones son inconstitucionales por vulnerar, en los términos expresados, el artículo 54 de la Constitución así como el artículo 14 de la misma».

Además, decíamos entonces, «esta Institución entiende que la facultad de supervisión sobre la Administración Local de Cataluña que el último párrafo del artículo 78.1 del EAC atribuye al Síndic de Greuges es inconstitucional, por no respetar lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución y la autonomía local garantizada en el 137 de la norma suprema, en la medida en que no limita dicha facultad de supervisión exclusivamente a la actividad de esa Administración local en materias en las que el estatuto de autonomía atribuya competencias a la comunidad autónoma, y respecto de las que esta haya, además, transferido o delegado en los entes locales».

La Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges tiene «el carácter de ley de desarrollo básico que atribuye el artículo 66.2 del estatuto a la regulación directa del Síndic de Greuges» (preámbulo, segundo párrafo). En consecuencia, es preciso analizar si el reproche de inconstitucionalidad que, a juicio de esta Institución, merecían las previsiones normativas supra citadas del artículo 78 del nuevo estatuto catalán subsiste en el «desarrollo básico» que del mismo la Ley 24/2009 constituye, pues de ser afirmativa la respuesta el Defensor del Pueblo se vería en el ineludible deber de recurrir ahora los preceptos que procedieren de la nueva Ley reguladora del Síndic de Greuges de Cataluña.

El artículo 3.1 de la Ley 24/2009 citada dice que «el Síndic de Greuges supervisa la actividad de las administraciones, organismos, empresas y personas a que se refiere el artículo 78.1 del Estatuto». La referencia al artículo 78.1 ha de entenderse, como no podía ser de otra manera, a los sujetos y a su contexto normativo y, en consecuencia, al «carácter exclusivo» de la supervisión que en aquel se establece. Ello es más claro aun si compulsamos la denominación del epígrafe del artículo 3: «Ámbito de actuación». La tercera acepción de la palabra «ámbito» en la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Real Academia Española es: «Espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí». Se trata aquí, en definitiva, de perfilar el «ámbito» de actividad del Síndic de Greuges también con relación al Defensor del Pueblo, al que se pretende excluir, como lamentablemente no podía ser de otra manera tratándose de una norma de «desarrollo básico» del artículo 78 del estatuto.

Debe recordarse, pues, lo que se decía sobre el pretendido «carácter exclusivo» (exclusivo y excluyente del Defensor del Pueblo: por si había alguna duda de ello —que no la había— la práctica de los últimos tres años y medio lo corrobora) en nuestro recurso contra el estatuto presentado el 19 de septiembre de 2006 y aún pendiente de resolución por ese alto tribunal:

El Defensor del Pueblo es una de las garantías de las libertades y derechos fundamentales que la Constitución consagra en su título I, lo que implica necesariamente que, en cuanto tal garantía, ha de resultar accesible para todos los sujetos titulares de aquellos derechos y libertades sin restricción alguna, pues lo contrario implicaría necesariamente un ataque frontal a la igualdad básica de la que todos han de disfrutar en el ejercicio de sus derechos constitucionales y cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado (149.1.1.ª CE).

La decisión del constituyente de incluir al Defensor del Pueblo entre las garantías de los derechos y libertades fundamentales, obliga al legislador sea o no estatuyente, orgánico u ordinario, estatal o autonómico a evitar prescripciones normativas que de cualquier modo, sea directo o indirecto, impidan u obstaculicen el acceso de los titulares de los derechos o libertades protegidos a la garantía prevista por la Constitución.

Asimismo, la ubicación sistemática del precepto obliga a interpretar su contenido y sus precisos términos gramaticales de un modo compatible con esa misión de garantía de las libertades y derechos fundamentales que la Constitución le encomienda. Ello obliga a concluir, entre otras cosas, que la referencia a la supervisión de la actividad de la «Administración» (así, en singular y con mayúscula) contenida en el artículo 54 incluye a todo el conglomerado de entes y órganos que abarca el concepto genérico de Administración Pública, con independencia de que tengan carácter estatal, autonómico o local, sean de naturaleza territorial, corporativa o institucional, y del ámbito territorial en el que estén radicados. Y ello es así, a juicio de esta Institución, por varias razones elementales.

En primer lugar, porque la eventual lesión de cualquiera de los derechos y libertades fundamentales puede provenir de cualquiera de los integrantes de ese conglomerado de entes y órganos al que antes se ha hecho referencia y no tiene el menor sentido ni goza de fundamento constitucional alguno limitar el marco de actuación del Defensor del Pueblo, en su condición de institución de garantía, a algunos de los integrantes de ese conglomerado, para ser sustituida respecto de otros por otra institución a la que la Constitución no menciona y a la que no llama para tal misión.

Además, y en segundo lugar, porque cuando el constituyente diseñó la figura del Defensor del Pueblo era plenamente consciente de que la nueva organización territorial del Estado prevista en el título VIII y el ejercicio del derecho a la autonomía reconocida y garantizada en el artículo 2º, iban a dar lugar al nacimiento de nuevas administraciones públicas (cuyo germen, además, ya existía en los entes preautonómicos), por lo que no cabe entender que al usar el término «Administración» en el artículo 54 se refería solo a la existente entonces y que no preveía el desarrollo autonómico y la posible creación tanto de nuevas administraciones públicas como de instituciones autonómicas afines al Defensor del Pueblo para la supervisión y garantía de derechos y libertades en el ámbito competencial propio.

Ello veda el paso a cualquier restricción legal de la competencia del Defensor del Pueblo, aunque el legislador que pretenda imponerla sea el legislador estatal, porque al hacerlo se subvierte el mandato expreso del constituyente, que quiso establecer y estableció una garantía institucional para los derechos y libertades fundamentales consistente precisamente en la supervisión de la actividad de todas las administraciones públicas, en todos sus niveles, grados y tipos por parte del Defensor del Pueblo, de forma coherente con su misión de garantía y sin distinción alguna por razón de la vecindad administrativa, del domicilio o de cualquier otra circunstancia del titular del derecho o la libertad garantizado ni, menos aún, en razón de cuál sea la concreta administración supervisada.

Como se deduce de su lectura, la redacción del artículo 78 del nuevo EAC no respeta estos límites. La atribución «con carácter exclusivo» al Síndic de Greuges de la labor de supervisión de administraciones, órganos y entes públicos allí mencionados implica el desconocimiento de la previsión constitucional del artículo 54 por un doble motivo: por un lado, porque expulsa al Defensor del Pueblo de un ámbito de supervisión que la Constitución le atribuye; y, en segundo lugar, porque expropia injustificadamente a todos los afectados y destinatarios de los actos y resoluciones de esas administraciones y entes de una garantía que la Constitución les otorga y que consiste en que el Defensor del Pueblo y no

otra institución supervise la actuación de la Administración autonómica y la de sus autoridades y agentes.

Porque, ¿qué fundamento constitucional puede tener el que un ciudadano español o extranjero, catalán o de cualquier otra nacionalidad o región al relacionarse con la Administración Pública de Cataluña pierda la garantía que ante las restantes administraciones públicas supone la intervención del Defensor del Pueblo? No hay razón alguna que lo justifique, ni existe precepto constitucional que avale ese radical desplazamiento de la supervisión del Defensor del Pueblo a la que el artículo 78 EAC autoriza. La atribución de la competencia para supervisar a cualquier Administración Pública que ostenta el Defensor del Pueblo, proviene directa e inmediatamente de la propia Constitución y una norma subordinada a esta como es un estatuto de autonomía no puede alterar ese régimen.

La conclusión de todo lo anterior es que al Defensor del Pueblo, como institución de garantía de los derechos fundamentales de todos los españoles regulada en el título I de la Constitución, antes y por encima de la organización territorial del Estado y de la distribución del poder político y administrativo entre las distintas piezas que lo componen, no puede serle impuesta ninguna limitación o restricción como consecuencia de la existencia de otras instituciones similares creadas ya por los estatutos de autonomía, ya por leyes ordinarias, puesto que no puede serle ajeno el eventual menoscabo que dichos derechos puedan sufrir a consecuencia de la actividad desarrollada por cualquier Administración.

Por todo ello, esta Institución entiende que resulta contrario al artículo 54 de la Constitución el inciso «con carácter exclusivo» que se contiene en el artículo 78.1 del EAC que excluye del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo la actividad de las administraciones, entidades y organismos que menciona, y contrario también al artículo 14 de la Constitución por la injustificada desigualdad que provoca entre los titulares de derechos o libertades fundamentales en razón de cuál sea la Administración responsable de la actividad que afecte a tales derechos y libertades fundamentales.

Apoya el criterio expresado y contribuye a cimentar la impugnación constitucional de este inciso, no solo una práctica institucional de más de un cuarto de siglo que no deja duda alguna sobre el carácter omnicompreensivo del término «Administración» incluido en el artículo 54 de la Constitución, sino la interpretación realizada por el legislador orgánico al que ese mismo precepto llama sin que nadie, hasta el presente, haya discutido tal interpretación. Véase si no el texto del artículo 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo elaborada cuando el Estatuto del País Vasco y el Estatuto de Cataluña ya estaban aprobados, en el que se dispone: «El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la comunidad autónoma en el ámbito de competencias definido por esta ley», añadiendo en su número 2: «A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior los órganos similares de las comunidades autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación».

El obvio objeto de los dos apartados del precepto mencionado era el de establecer, en primer lugar, la naturaleza concurrente de las facultades supervisoras sobre las actividades de las administraciones autonómicas. Competencias estas que correspondían, de un lado, y en virtud de lo determinado en el artículo 54 de la Constitución, al Defensor del Pueblo y, de otro lado, y en virtud de lo dispuesto en los estatutos de autonomía que ya se habían aprobado o que pudieran aprobarse en el futuro, a las figuras afines creadas en las comunidades autónomas. En segundo lugar, el objeto también obvio de ambos apartados fue el de disponer la necesaria coordinación de funciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las comunidades autónomas para hacer efectivas en la práctica esas competencias

concurrentes sobre un objeto común: la supervisión de las actividades de las administraciones autonómicas y sus entes dependientes.

De hecho, tanto la concurrencia mencionada, como la necesidad de coordinación interinstitucional que se derivaba de la misma fue reconocida desde el principio por ese tribunal, que ya en la Sentencia 157/1988, de 15 de septiembre, apuntó certeramente el sentido que debía dársele a algunas de las previsiones de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulaban las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas al decir:

Lo que hace el artículo 2.1 de la Ley 36/1985 es determinar supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas, y no regula, pues no es su objeto, el ámbito competencial ni del Defensor del Pueblo ni de dichas instituciones autonómicas [...]. El artículo 2.1 de la Ley 36/1985 establece que la protección de los derechos y libertades reconocidas en el título 1 de la Constitución y la «supervisión a estos efectos, de la actividad de la Administración Pública propia de cada comunidad autónoma, así como de las administraciones de los entes locales, cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas por aquella», podrá realizarse, sin mengua de las facultades que al Defensor del Pueblo le atribuyen la Constitución y su ley orgánica, en régimen de cooperación entre el Defensor del Pueblo y el Comisionado Parlamentario Autonómico, mediante la celebración de los pertinentes acuerdos de cooperación. (STC 157/1988, de 15 de septiembre, FJ 4.)

Pues bien, tanto esta experiencia derivada de la práctica institucional como el fundamentado criterio interpretativo de nuestro legislador orgánico y ordinario son barridos del ordenamiento e ignorados por el legislador estatuyente que con su regulación pretende despojar al Defensor del Pueblo de su capacidad de supervisión de todo un sector territorial y competencialmente definido de la Administración.

Así pues, considerando que el segundo inciso del artículo 78.1 del estatuto consagra la supervisión «con carácter exclusivo» del Síndic de Greuges, excluyendo al Defensor del Pueblo, y que el artículo 3.1 de la Ley 24/2009 desarrolla el artículo 78.1 del estatuto, al que también remite, y que en todo caso se refiere *in totum* al «ámbito de actuación» del Síndic de Greuges, debe impugnarse ante ese alto tribunal por análogas razones a aquellas por las que se impugnó el artículo 78.1 del estatuto y que han sido reproducidas: infringir los artículos 14 y 54 de la Constitución.

II. El artículo 26 de la Ley 24/2009 reiteradamente citada dispone lo siguiente:

Sujetos sometidos a supervisión. El Síndic de Greuges supervisa, en ejercicio de sus competencias, la actividad de los siguientes sujetos: a) La Administración de la Generalidad. b) La Administración local. c) Los organismos públicos o privados que están vinculados a la Administración de la Generalidad o a la Administración local o que dependen de estas, incluidos en cualquier caso los organismos autónomos, empresas públicas, agencias, corporaciones, sociedades civiles, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones públicas y fundaciones privadas, en los términos establecidos en el artículo 78.1 del estatuto. d) Las empresas privadas que gestionen servicios públicos o lleven a cabo, mediante concierto o concesión, actividades de interés general o universal o actividades equivalentes, así como las demás personas vinculadas contractualmente con la Administración de la Generalidad o con las entidades públicas que dependen de esta, en los términos establecidos en el artículo 78.1 del estatuto. e) La Administración de Justicia en Cataluña, en los aspectos relativos a los medios personales o materiales, en aquello que sea competencia de la Generalidad.

f) Las universidades del sistema universitario de Cataluña, tanto públicas como privadas, y los organismos, entidades y fundaciones que dependen de las mismas, sea cual sea la forma de vinculación jurídica, en los términos establecidos en el artículo 78.1 del estatuto».

Pues bien, las referencias incondicionadas a la «Administración local» en las letras b) y c) merecen análogos reproches de inconstitucionalidad que los formulados en su día al artículo 78.1, último inciso, del estatuto. Decíamos entonces y debemos repetir ahora: «El segundo motivo de constitucionalidad que plantea el artículo 78.1, último inciso, del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual el Síndic de Greuges “también supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma”, entendemos que ha sido ya resuelto con toda claridad por el Tribunal Constitucional en expresos pronunciamientos realizados al respecto» (STC 142/1988, de 12 de julio, FJ 5 y 157/1988, de 15 de septiembre, FJ 5).

Tal previsión del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña podría considerarse ajustada a las previsiones de la Constitución siempre y cuando, pero solo siempre y cuando, pudiera realizarse respecto de la misma una interpretación pareja a la que en su día hizo ese tribunal respecto de un precepto de legislación autonómica que abordaba esta cuestión. Dijo entonces ese tribunal:

El artículo 2.2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio (que faculta al Justicia de Aragón para supervisar «la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón») [...] no es inconstitucional [...] siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los entes locales aragoneses solo podrá ejercerse en materias a las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma, y respecto de las que esta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Solo así puede entenderse que el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma [...]. (STC 142/1988, de 12 de julio, FJ 5.)

La posición de ese Tribunal Constitucional al respecto (SSTC 142/1988 y 157/1988) es clara: las facultades de supervisión de los comisionados parlamentarios autonómicos alcanza a la Administración local solo en relación con las materias en las que el respectivo estatuto de autonomía atribuya competencia a la comunidad autónoma y respecto de las que esta haya, además, transferido o delegado en los entes locales.

Ciertamente, la doctrina de la sentencia que acaba de mencionarse hace referencia a una norma infraestatutaria que violentaba no solo a la Constitución sino también y más directamente a un precepto estatutario que no otorgaba cobertura para la labor supervisora del comisionado parlamentario autonómico sobre la Administración local, nada más que en lo relativo al ejercicio de competencias de la comunidad autónoma y que esta hubiera transferido a aquella.

Aquí el caso es algo diferente porque la previsión se contiene directamente en el estatuto de autonomía y, en este caso, como ya sabemos, el único parámetro de legitimidad utilizable es la Constitución. Pero no debe perderse de vista que la prudencia del Estatuto de Aragón al asignar facultades al Justicia venía obligada por la Constitución misma que impone ciertos límites al legislador estatuyente (como ya hemos visto) y garantiza a las corporaciones locales una autonomía (art. 137 CE) de la que no se puede gratuitamente prescindir.

El primer dato a considerar para disponer de elementos de juicio suficientes sobre lo aquí tratado pasa por examinar el alcance concreto de la reforma que lleva a cabo el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. El anterior Estatuto de 1979 creaba en su artículo 35 la figura del Síndic de Greuges sin precisar el alcance de sus competencias y remitiendo a una ley del Parlamento de Cataluña la regulación de su organización y funcionamiento.

Así, la Ley 4/1984, del Síndic de Greuges, modificada por la Ley 12/1989, de 14 de diciembre, establece en su artículo 1º que dicha institución, en su misión de defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, supervisa la actuación de la Administración Pública de la Generalitat y también, que es lo que aquí interesa, «la actuación de los entes locales de Cataluña en todo lo que afecta a las materias en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la Generalitat».

El nuevo estatuto, en su artículo 78.1, amplía considerablemente el campo de intervención del Síndic de Greuges al encargarle la supervisión, sin matiz alguno, de «la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma». Está claro, pues, que el precepto tiene una «vis expansiva» merced a la cual el ya insuficientemente preciso límite antes citado, sobre el que ese tribunal ya levantó en su momento fundadas sospechas (STC 153/1986, FJ 6) desaparece, para autorizar por vía estatutaria que la función supervisora del Síndic abarque a la totalidad de la Administración local de Cataluña, incluidos los organismos públicos y privados vinculados o dependientes de la misma.

Esta previsión es, por otra parte, coherente con la filosofía que subyace en el texto del estatuto de reservar solo a instituciones nacidas de la propia autonomía la facultad de control, vigilancia o supervisión de las actuaciones que se produzcan en ese ámbito territorial. Es decir, se pretende evitar que instituciones no autonómicas, que instituciones ajenas a la propia creación autonómica, tengan la menor facultad interventora o supervisora, al entenderse su legitimidad «extra autonómica» diferente y ajena de la que ostentan las instituciones nacidas de la propia voluntad autoorganizatoria de la autonomía, lo cual las inhabilita para ello.

Esto es evidente en diferentes ámbitos, pero resulta patente en el caso de la regulación del Síndic de Greuges, que pretende expulsar del ámbito competencial autonómico y también del local al Defensor del Pueblo, al que solo le quedaría en el ámbito territorial de Cataluña el escaso resquicio de la Administración estatal presente en dicho territorio, pequeña parcela en la que, además, habría de «colaborar» en el ejercicio de sus funciones con el Síndic (art. 78.2 EAC).

Así las cosas parece claro que, al margen de las razones de fondo que la impulsen, la decisión del legislador estatuyente ha sido la de atribuir a una institución autonómica el Síndic la supervisión, a efectos de garantía de derechos y libertades constitucionales y estatutarios, de toda la actuación de la Administración local radicada en el territorio de la comunidad autónoma, con independencia de si la Administración local actúa en ejercicio de competencias propias protegidas muchas de ellas por la garantía constitucional de la autonomía local o de competencias de la comunidad autónoma transferidas o delegadas por esta.

Y esto, claro, no puede ser admitido sin menoscabo grave del ordenamiento jurídico. La Constitución autoriza a que el Defensor del Pueblo supervise la actuación de la Administración local, de toda ella, porque los actos de esta pueden afectar a los derechos y libertades fundamentales cuya protección le encomienda. Del mismo modo, el legislador estatuyente puede atribuir a la institución de garantía de derechos que cree en cada estatuto, la supervisión de la Administración autonómica su campo natural de acción y la de la local, pero en este caso solo respecto de las competencias que ostente la comunidad autónoma y que hayan sido transferidas o delegadas a la Administración local. Porque de no ser así, habría que entender que los estatutos de autonomía pueden, so capa de la regulación del ejercicio del

derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y sus consecuencias, alterar el régimen de garantías previsto en la Constitución y limitar la autonomía local con la imposición de un control que la Constitución solo encomienda al Defensor del Pueblo, al menos en lo que se refiere al ejercicio de las competencias relativas a los intereses propios de las corporaciones locales».

Por todo ello, esta Institución entiende que la facultad de supervisión sobre la Administración local de Cataluña que el último párrafo del artículo 78.1 del EAC atribuye al Síndic de Greuges es inconstitucional, por no respetar lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución y la autonomía local garantizada en el 137 de la norma suprema, en la medida en que no limita dicha facultad de supervisión exclusivamente a la actividad de esa Administración local en materias en las que el estatuto de autonomía atribuya competencias a la comunidad autónoma, y respecto de las que esta haya, además, transferido o delegado en los entes locales.

Pues bien, considerando que el último inciso del artículo 78.1 del Estatuto, que dice «también (el Síndic de Greuges) supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma» es exactamente desarrollado por las letras b) y c) del artículo 26 de la Ley 24/2009, debe instarse, y por las mismas razones (infracción de los artículos 54 y 137 de la Constitución), la declaración de inconstitucionalidad de los incisos «la Administración local» y «o a la Administración local», respectivamente, en la medida en que en su literalidad pretenden comprender la totalidad de la actividad de la Administración local y de los organismos vinculados a ella, desconociendo la competencia del Defensor del Pueblo y la jurisprudencia citada de ese alto tribunal sobre las facultades de supervisión de los comisionados parlamentarios y el Defensor del Pueblo sobre dichas corporaciones.

III. El artículo 78 de la Ley 24/2009, bajo el epígrafe «relaciones de colaboración con el Defensor del Pueblo» dispone:

«1. El Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones. 2. El Síndic de Greuges puede solicitar la intervención del Defensor del Pueblo en relación con actuaciones de la Administración General del Estado en Cataluña, puede plantearle sugerencias de carácter general y puede proponerle que formule recomendaciones de modificaciones normativas. 3. El Síndic de Greuges debe impulsar la suscripción de convenios con el Defensor del Pueblo a fin de concretar el régimen de colaboración entre ambas instituciones, especialmente en cuanto a la supervisión de la actividad de la Administración General del Estado en Cataluña».

El artículo citado es «desarrollo básico» de lo dispuesto en el artículo 78.2 del Estatuto que dice «El Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones».

Debemos recordar que el artículo 78.2 del estatuto fue impugnado por esta Institución en su recurso de inconstitucionalidad, presentado el 19 de septiembre de 2006, en los siguientes términos: «... al añadir en el número 2 del mismo artículo 78 que “el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones”, vuelve a infringir lo previsto en el artículo 54 de la Constitución porque el legislador al que este precepto llama para regular la institución del Defensor del Pueblo —y determinar el alcance de sus competencias forma parte, sin duda, de esa regulación— es al legislador orgánico ordinario y no al legislador orgánico especial de reforma estatutaria, que tiene una misión definida y que debe ceñirse a un ámbito material concreto».

Y más adelante añadíamos: «... la previsión del número 2 del mismo artículo (78) instrumentando la colaboración entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones son inconstitucionales por vulnerar, en los términos expresados, el artículo 54 de la Constitución así como el artículo 14 de la misma».

En el caso que ahora nos ocupa se trata de que una ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña pretende regular las relaciones de colaboración entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo.

Lo de menos a los efectos que ahora nos ocupan es el «cómo». Lo relevante es el «qué»: Una ley autonómica pretende regular relaciones de colaboración que afectan a un órgano constitucional del Estado cual es el Defensor del Pueblo. Y ello entendemos que no puede hacerse por cuanto que debe ser la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 54 de la Constitución o cuando menos una Ley ordinaria del Estado (como es, por ejemplo, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas) la que regule tales relaciones. La exposición de motivos de la Ley 36/1985, decía en su último párrafo: «La conveniencia de lograr una articulación razonable en el ejercicio de las funciones propias del Defensor del Pueblo y de dichos Comisionados parlamentarios justifica la presente Ley de Cortes Generales, que facilitará la ulterior formulación de las leyes propias de cada Comunidad Autónoma».

Pero no se trata tan solo de una cuestión de «conveniencia». El hecho de que las relaciones del alto comisionado de las Cortes Generales que es el Defensor del Pueblo con otra institución sean reguladas sin participación alguna de las Cortes Generales a través de alguno de los instrumentos jurídicos posibles (ley orgánica, ley ordinaria, acuerdo de las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado), ni participación alguna del Defensor del Pueblo en el establecimiento de tal regulación, sino a través de una ley de un Parlamento autonómico, carece de toda lógica desde la perspectiva del respeto a las competencias constitucionales respectivas, y ello, insistimos, sin entrar en el contenido concreto de tal regulación.

A mayor abundamiento debe recordarse lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que es la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 54 de la Constitución: «A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación». El párrafo 1 del artículo 12 indica que el Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, supervisar por sí mismo la actividad en la Comunidad Autónoma. El artículo 12.2 establece una obligación de los Comisionados parlamentarios autonómicos, coordinarse con el Defensor del Pueblo, y una facultad de iniciativa del Defensor del Pueblo que es solicitar la cooperación de los Comisionados.

En consecuencia, se impugna el artículo 78 de la Ley 24/2009, de la Comunidad Autónoma de Cataluña por desconocer las competencias de las Cortes Generales y de su alto comisionado para regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos con infracción de los artículos 54 y 66.2 de la Constitución.

2.º INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1.b) Y DEL TÍTULO VIII EN SU INTEGRIDAD (ARTÍCULOS 68 A 77 AMBOS INCLUSIVE) POR AFECTAR A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 1.b) de la Ley 24/2009 reiteradamente citada dice: «la presente Ley tiene por objeto: b) atribuir al Síndic de Greuges la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en el ámbito de actuación establecido en los artículos 3.1 y 69».

Al propio tiempo el título VIII de la ley bajo el epígrafe «Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes» regula en los artículos 68 a 77, ambos inclusive, la atribución a que se refiere el artículo 1.b) citado.

Nada tendríamos que objetar si la Ley reguladora del Síndic de Greuges se hubiera limitado a establecer previsiones específicas para combatir mejor la tortura y los malos tratos. El problema constitucional se deriva más bien de la pretensión de la Ley 24/2009, con infracción de lo dispuesto en el artículo 149.1.3.^a de la Constitución («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Relaciones internacionales») de atribuirse competencias que son exclusivas del Estado.

Debe decirse al respecto que lo que pretende el artículo 1.b) y el título VIII al completo es establecer el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a que se refiere el Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002 y ratificado por España el 3 de marzo de 2006. Y ello, como dice el preámbulo en su párrafo décimo cuarto: «al amparo del artículo 196.4 del Estatuto, que encomienda a la Generalidad que, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los Tratados y Convenios Internacionales».

Lo que pretenden los mencionados preceptos de la Ley 24/2009 es contrario a la Constitución por las razones que se expondrán a continuación.

Como es bien sabido, el artículo 149 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Este artículo ha sido interpretado por ese alto tribunal en la importante Sentencia número 165/1994, de 26 de mayo, entre otras. No niega la mencionada sentencia que las comunidades autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, puedan llevar a cabo una actividad con proyección externa; pero, al propio tiempo, existe una reserva del Estado que deja fuera de las competencias de las comunidades autónomas las actuaciones que se puedan incluir en el título competencial «Relaciones internacionales».

Conforme a la mencionada sentencia, que pasamos a citar, las relaciones internacionales «en cuanto a materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la política exterior en cuanto a acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva —en términos generales, como se ha dicho— son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el Derecho Internacional General a que se refiere el artículo 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas de Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el artículo 141.1.3.^a de la CE, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*) así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSST 137/1987, 153/1989 y 80/1993). En suma, pues, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3.^a de la CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos de representación permanentes ante esos sujetos, dotados de un estatuto

internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la organización internacional ante la que ejerce sus funciones.

En el caso de España tal posibilidad no se contiene, ni explícita ni implícitamente, en la Constitución» (FJ 5º).

Más adelante, el fundamento jurídico sexto de la mencionada sentencia añade en sus dos primeros párrafos: «a la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las comunidades autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no origine obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales».

Pues bien, con posterioridad a que las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, el día 4 de noviembre, y plenamente vigente desde el día siguiente, hayan designado al Defensor del Pueblo Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, del Protocolo facultativo citado, el Parlamento de Cataluña ha pretendido hacer lo propio con el Síndic de Greuges. La flagrante inconstitucionalidad de esta decisión se funda no solo en la estricta literalidad del artículo 149.1.3.^a de la Constitución sino también en la manera en que dicho precepto ha sido interpretado por ese alto tribunal.

En efecto, es evidente que la designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura es una obligación asumida por España ante la Organización de las Naciones Unidas cuando suscribió el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y es, pues, una obligación de derecho internacional que, como no podía ser de otra manera, pertenece al ámbito de las «Relaciones internacionales» en el sentido constitucional de la expresión.

Además, la Sentencia de ese alto tribunal número 165/1994, de 26 de mayo, antes citada, en los fundamentos jurídicos quinto y sexto, señala en lo que ahora importa:

- a) Que la reserva de la competencia del Estado incluye las relaciones de España con las organizaciones internacionales gubernamentales. Es evidente que la organización internacional gubernamental más significativa del mundo es la Organización de las Naciones Unidas, en la que se integra el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Subcomité contra la Tortura del Protocolo facultativo.
- b) Que las actividades de proyección exterior que legítimamente pueden ejercer las comunidades autónomas no incluyen las que originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros ni las que generen responsabilidad del Estado frente a Organizaciones Inter o Supranacionales.
- c) Que la actividad de proyección de las Comunidades Autónomas, además de no incidir en la reserva del Estado en materias internacionales, no puede perturbarla ni condicionarla.

Pues bien, el Parlamento de Cataluña, con la designación del Síndic de Greuges como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, ha pretendido invadir la reserva del Estado en sus relaciones con la Organización de las Naciones Unidas; ha pretendido atribuirse obligaciones inmediatas y actuales ante el Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas (es el caso de las que se derivan de los contactos, la transmisión de información y el diálogo a que se refieren los artículos 12.d) y 20.f) del Protocolo facultativo) que, además, pueden generar responsabilidad del Estado en caso de incumplimiento; y, en fin, ha pretendido perturbar o condicionar la reserva del Estado en materias internacionales. Estado que se ha pronunciado con toda claridad sobre quién es el Mecanismo Nacional tantas veces citado mediante la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, y mediante comunicación de la Misión Permanente de España en Ginebra, de 4 de febrero de 2010, dirigida al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por tanto, España se ha pronunciado en derecho interno y en derecho internacional.

Por si todo lo anterior fuera poco, debe añadirse que el preámbulo de la ley pretende fundar la designación del Síndic de Greuges en lo dispuesto en el artículo 196.4 del estatuto que encomienda a la Generalidad que, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales.

La redacción del artículo 196.4 es, para ser precisos, la siguiente: «La Generalidad debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias». Es este último inciso («en el ámbito de sus competencias») el que reclama nuestra atención. Porque lo que esto significa, a contrario, es que la Generalidad no debe adoptar medida alguna para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales ratificados por España si no actúa «en el ámbito de sus competencias».

Lo que es evidente es que no está en el ámbito de tales competencias de la Generalidad pretender comprometer la voluntad del Estado sobre quién haya de ser el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, precisamente por lo que dispone el artículo 149.1.3.^a de la Constitución en la forma en que ha sido interpretado por ese alto tribunal, como se ha expuesto anteriormente.

Esta pretendida designación confunde el ámbito de competencias de la Generalidad en lo que se refiere a las administraciones que la integran o dependen de ella, y en donde se pueden incardinar ciertamente lugares de privación de libertad, con la competencia de la Generalidad para determinar quién es el mecanismo de supervisión de tales lugares en el marco del Protocolo facultativo reiteradamente citado, un marco de derecho internacional y «Relaciones internacionales»: dicha competencia sencillamente no existe.

Las Cortes Generales —que sí gozan de tal competencia— han decidido que haya un Mecanismo Nacional de Prevención y no varios: el Defensor del Pueblo. El cual, como no podía ser de otra manera, también es competente para la supervisión de todas las administraciones, incluida la de la Generalidad, en lo que se refiere al control de los lugares de privación de libertad en el marco del Protocolo facultativo de referencia, y ello con independencia de lo que con carácter general disponga en su día ese alto tribunal en lo que se refiere a la reclamada inconstitucionalidad del artículo 78 del Estatuto de Cataluña.

Cuestión distinta sería que las Cortes Generales hubiesen designado al Síndic de Greuges Mecanismo Nacional. En ese caso y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 196.4 del Estatuto de Cataluña, la Ley del Síndic u otra norma habría de adoptar —en esa hipótesis no acaecida en la realidad— las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de tal designación.

En consecuencia, se impugnan el artículo 1.b) y el título VIII en su integridad (artículos 68 a 77 ambos inclusive) de la Ley 24/2009, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por desconocer la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales establecida en el artículo 149.1.3.^a de la Constitución.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos

SUPPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma debidos, se sirva admitirlo y tenga por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad, contra los preceptos que a continuación se citan de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, y por los fundamentos que han quedado expuestos en el cuerpo de esta demanda:

Artículo 1.b); artículo 3.1; artículo 26 incisos «la Administración Local» y «o a la Administración Local» de las letras b) y c), respectivamente; artículo 68; artículo 69; artículo 70; artículo 71; artículo 72; artículo 73; artículo 74; artículo 75; artículo 76; artículo 77 y artículo 78.

Y que, tras los trámites procesales oportunos, acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos y de cuantos otros, por conexión o consecuencia, lo considere procedente ese tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 39.1 de su ley orgánica reguladora.

Todo ello por ser de justicia que pido en Madrid, a veintidós de marzo de dos mil diez.

Firmado: Enrique Múgica Herzog.