

## L'EXCLUSIVITAT DEL SÍNDIC DE GREUGES

Joan Vintró Castells\*

### 1. La decisió del Tribunal Constitucional

Amb relació a la institució del Síndic de Greuges, la STC 31/2010 (FJ 33) declara la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'incís «amb caràcter exclusiu» que figurava a l'article 78.1 de l'Estatut de 2006. En aquest punt, doncs, la Sentència estima la demanda plantejada en el recurs presentat pel Partit Popular.

### 2. L'objectiu del precepte declarat inconstitucional

L'article 78.1 EAC pretenia establir l'exclusivitat del Síndic de Greuges pel que fa a la supervisió de l'Administració de la Generalitat. Dit en altres paraules, l'objectiu del precepte estatutari era que el Síndic de Greuges, en l'exercici de les seves funcions de protecció dels drets constitucionals i estatutaris, tingués en exclusiva la competència per controlar l'activitat de l'Administració de la Generalitat i que, en conseqüència, l'Administració autonòmica quedés exclosa de l'àmbit d'actuació del Defensor del Poble estatal. Això suposava una modificació significativa del marc normatiu que fins a l'Estatut de 2006 regulava les relacions entre el Defensor del Poble i el Síndic de Greuges (art. 35 EAC de 1979, art. 12 LO 3/1981 i art. 2 de la Llei estatal 36/1985). Aquest marc normatiu, configurat a partir d'una determinada interpretació de l'article 54 de la Constitució, permetia al Defensor del Poble supervisar també l'Administració de la Generalitat, tot i que ho hagués de fer en règim de cooperació amb el Síndic de Greuges.

### 3. El fonament de la decisió del Tribunal Constitucional i algunes consideracions crítiques

El Tribunal Constitucional fonamenta la seva declaració d'inconstitucionalitat en l'article 54 CE. Aquest precepte configura el Defensor del Poble com a comissionat

---

\* Joan Vintró Castells, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

de les Corts Generals per a la defensa dels drets compresos en el títol I de la Constitució i afegeix que «a aquest efecte podrà supervisar l'activitat de l'Administració», sense més precisions. Doncs bé, la STC 31/2010 entén que el Defensor del Poble és un instrument de garantia de les llibertats i drets fonamentals i que *«tratóndose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los arts. 53 y 54 CE han de serlo frente a todos los poderes públicos, pues a todos ellos, sin excepción, vinculan y someten»*. Seguint aquest fil argumental, el Tribunal afirma que *«la «Administración» del art. 54 CE [...] no es, por tanto, la concreta especie «Administración central», sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción»*, i finalment conclou que, amb l'exclusivitat del Síndic de Greuges establerta per l'article 78.1 EAC, *«se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE»*.

La posició del Tribunal Constitucional en aquest punt, formulada molt sintèticament com en la major part dels fonaments de la Sentència, es basa, essencialment, en una expressa interpretació literal del terme *Administració* a l'article 54 CE al qual, en defecte de precisions explícites del seu abast, s'atorga una dimensió general que inclou totes les administracions. Al costat d'aquesta consideració expressa, l'argumentació i la decisió del Tribunal palesen que neguen implícitament qualsevol virtualitat a l'Estatut, com a norma integrant del bloc de constitucionalitat, per contribuir a determinar el sentit del terme *Administració* a partir del principi autonòmic de l'article 2 CE i en el context de l'estructuració general de l'Estat com a Estat autonòmic.

Es pot observar que la mateixa interpretació que figura a la Sentència ja va ser avançada pel Consell Consultiu de la Generalitat (Dictamen 269, d'1 de setembre de 2005) quan es va pronunciar sobre la constitucionalitat de la Proposta de reforma de l'Estatut aprovada en Comissió el 29 de juliol de 2005 i publicada al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya l'1 d'agost del mateix any. En efecte, el Consell Consultiu afirma, a propòsit de l'article 54 CE, que «aquest precepte constitucional atribueix a la Institució del Defensor del Poble la funció general de la defensa dels drets continguts en el títol primer de la Constitució davant de l'actuació de qualsevol administració».<sup>1</sup> En aquesta mateixa línia es

---

1. Cal assenyalar, tanmateix, que el pronunciament del Consell Consultiu es va fer sobre un precepte, concretament l'article 75.3 de la Proposta de reforma de l'Estatut, la redacció del qual no era exactament igual que la de l'article 78.1 EAC de 2006. En aquest sentit, l'article 75.3 de la proposta podia donar a entendre que l'exclusivitat de la intervenció del Síndic de Greuges impedia al Defensor del Poble controlar l'Administració local i fins i tot l'Administració de l'Estat a Catalunya. Aquest factor tal vegada va influir en la contundència del parer emès pel Consell Consultiu en relació amb l'abast de les atribucions del Defensor del Poble derivades de l'article 54 CE.

troben les al·legacions de l'Advocat de l'Estat presentades en relació amb el recurs del Partit Popular contra l'Estatut, tot i que, com s'examinarà més endavant, l'Advocat de l'Estat planteja la possibilitat d'una interpretació de l'article 78.1 EAC que sigui conforme a l'article 54 CE.

Als arguments exposats anteriorment, que neguen la constitucionalitat de l'article 78.1 EAC, se n'hi poden oposar d'altres que permeten defensar la conformitat constitucional de la previsió estatutària sobre l'exclusivitat del Síndic de Greuges per supervisar l'Administració de la Generalitat. En primer lloc, cal assenyalar que la disposició estatutària relativa a l'àmbit d'exclusivitat del Síndic de Greuges contradiu literalment l'article 12 de la LO 3/1981 però no l'article 54 CE, i aquest darrer precepte és en aquest cas l'únic paràmetre de constitucionalitat de l'Estatut, com es desprèn clarament de la mateixa STC 31/2010. En segon lloc, s'ha de destacar que la literalitat de l'article 54 CE, en referir-se només a «l'Administració», sense més precisions, legitima una interpretació sistemàtica d'aquest precepte constitucional tenint en compte el principi autonòmic de l'article 2 CE de tal manera que l'àmbit d'actuació del Defensor del Poble es pugui circumscriure a l'Administració de l'Estat quan existeixi un *Ombudsman* autonòmic. Finalment, correspon afirmar que l'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica a la qual pertoca regular les institucions autonòmiques i l'articulació de la comunitat autònoma amb l'Estat, pot ser la seu normativa adient per concretar a Catalunya la interpretació sistemàtica de l'article 54 CE i atribuir, en conseqüència, al Síndic de Greuges la supervisió en exclusiva de l'Administració de la Generalitat.

En definitiva, si el Tribunal Constitucional hagués atès aquests darrers arguments, presents també a les al·legacions del Parlament de Catalunya i del Govern de la Generalitat presentades a propòsit del recurs del Partit Popular contra l'Estatut, hauria pogut declarar la constitucionalitat de l'article 78.1 EAC. D'aquesta manera s'hauria evitat una concurrència de competències anòmala i disfuncional entre Síndic de Greuges i Defensor del Poble en virtut de la qual l'*Ombudsman* estatal pot supervisar una administració aliena, dependent d'un ens dotat de plena autonomia política, i donar comptes d'aquesta supervisió a les Corts Generals, institució parlamentària a la qual no correspon el control ni del Govern ni de l'Administració de la Generalitat.

Sembla clar que la major eficàcia d'una institució de les característiques de l'*Ombudsman* requeriria que en el context de l'Estat autonòmic espanyol sigui

---

2. Vegeu diversos autors, *Estats compostos i Ombudsmen: experiències europees*, Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, Bellaterra, 2007.

només el Síndic de Greuges qui controli l'Administració de la Generalitat i informi dels resultats de les seves investigacions al Parlament de Catalunya, ja que aquest és l'òrgan de control del Govern i de l'Administració de la Generalitat. És oportú destacar respecte a això que aquest criteri de compartimentació s'aplica en altres estats compostos, com Àustria i Bèlgica, i així els *Ombudsmen* federals no controlen les administracions de les entitats federades quan aquestes disposen d'institucions homòlogues. Una situació semblant es dona al Regne Unit, on la llei reguladora de l'*Ombudsman* del Regne Unit estableix una clara delimitació i separació de competències entre aquesta institució i les seves equivalents d'Escòcia i Gal·les.<sup>2</sup> No cal dir que quan aquesta possible separació de responsabilitats és regulada per la Constitució mateixa (per exemple, l'article 148, lletres a-i, de la Constitució austríaca), la posició dels *Ombudsmen* dels ens regionals o federats assoleix una garantia jurídica que impedeix la concurrència competencial amb l'*Ombudsman* central o federal.

#### 4. Els efectes de la Sentència

El primer i principal efecte de la Sentència 31/2010 en relació amb el Síndic de Greuges és l'eliminació de l'incís «amb caràcter exclusiu» de l'article 78.1 EAC, atès que la decisió del Tribunal el declara inconstitucional i nul. Ara bé, malgrat el que s'acaba de dir i malgrat que la Sentència no ho diu de manera expressa, es pot desprendre de l'argumentació del Tribunal (FJ 16 i FJ 33) que l'exclusivitat del Síndic de Greuges es manté pel que fa a la supervisió de l'Administració autonòmica en relació amb la protecció dels drets estatutaris. En efecte, si, com assenyala el mateix Tribunal en la Sentència 31/2010, els drets estatutaris són «cosa distinta» dels drets reconeguts a la Constitució i l'article 54 CE projecta la funció de garantia del Defensor del Poble específicament sobre els drets constitucionals, es pot entendre que el Síndic de Greuges continua tenint l'exclusivitat per supervisar l'Administració de la Generalitat quan l'objecte de les seves investigacions sigui estrictament la defensa dels drets estatutaris. De fet, aquesta és la interpretació de l'article 78.1 EAC sostinguda per l'Advocat de l'Estat per defensar la constitucionalitat del precepte estatutari citat.

Quant als efectes de la Sentència sobre la Llei catalana 24/2009, que regula la institució del Síndic de Greuges amb posterioritat a l'EAC de 2006, cal afirmar que no en tindrà cap, ja que la Llei esmentada no conté cap menció a l'exclusivitat del Síndic. En conseqüència, no s'haurà de modificar aquesta Llei per donar compliment a la Sentència 31/2010.

Finalment, pel que fa a les possibles vies de superació dels efectes derivats de la Sentència, s'ha de destacar, en primer lloc, que, atès que la Sentència fonamenta la competència del Defensor del Poble en l'article 54 CE, només la reforma d'aquest precepte constitucional pot posar fi de manera plenament efectiva a la concurrència competencial entre *Ombudsman* estatal i *Ombudsmen* autonòmics, i, per tant, no és viable jurídicament assolir aquest objectiu mitjançant la reforma de l'article 12 de la LO 3/1981. Tanmateix, en el marc del principi de col·laboració entre Defensor del Poble i Síndic de Greuges establert a l'article 78.2 EAC, es podria impulsar la reforma de la Llei orgànica esmentada i de la Llei estatal 36/1985 per introduir la possibilitat de nous convenis de cooperació entre ambdues institucions que fins i tot poguessin preveure fórmules de delegació de competències del Defensor del Poble en favor del Síndic de Greuges.