

LA EXCLUSIVIDAD DEL SÍNDIC DE GREUGES

Joan Vintró Castells*

1. La decisión del Tribunal Constitucional

En relación con la institución del Síndic de Greuges la STC 31/2010 (FJ 33) declara la inconstitucionalidad y la nulidad del inciso «con carácter exclusivo» que figuraba en el artículo 78.1 del Estatuto de 2006. En este punto, pues, la Sentencia estima la demanda planteada en el recurso presentado por el Partido Popular.

2. El objetivo del precepto declarado inconstitucional

El artículo 78.1 EAC pretendía establecer la exclusividad del Síndic de Greuges con respecto a la supervisión de la Administración de la Generalitat. Dicho en otras palabras, el objetivo del precepto estatutario era que el Síndic de Greuges, en el ejercicio de sus funciones de protección de los derechos constitucionales y estatutarios, tuviera en exclusiva la competencia para controlar la actividad de la Administración de la Generalitat y que, en consecuencia, la Administración autonómica quedara excluida del ámbito de actuación del Defensor del Pueblo estatal. Ello suponía una modificación significativa del marco normativo que hasta el Estatuto de 2006 regulaba las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges (art. 35 EAC de 1979, art. 12 LO 3/1981 y art. 2 de la Ley estatal 36/1985). Este marco normativo, configurado a partir de una determinada interpretación del artículo 54 de la Constitución, permitía al Defensor del Pueblo supervisar también la Administración de la Generalitat, aunque lo tuviera que hacer en régimen de cooperación con el Síndic de Greuges.

* Joan Vintró Castells, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona.

3. El fundamento de la decisión del Tribunal Constitucional y algunas consideraciones críticas

El Tribunal Constitucional fundamenta su declaración de inconstitucionalidad en el artículo 54 CE. Este precepto configura al Defensor del Pueblo como comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y añade que «a este efecto podrá supervisar la actividad de la Administración», sin más precisiones. Pues bien, la STC 31/2010 entiende que el Defensor del Pueblo es un instrumento de garantía de las libertades y derechos fundamentales y que «tratándose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los artículos 53 y 54 CE han de serlo frente a todos los poderes públicos, pues a todos ellos, sin excepción, vinculan y someten». Siguiendo este hilo 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», y finalmente concluye que, con la exclusividad del Síndic de Greuges establecida por el artículo 78.1 EAC, «se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE».

La posición del Tribunal Constitucional en este punto, formulada muy sintéticamente como en la mayor parte de los fundamentos de la Sentencia, se basa, esencialmente, en una expresa interpretación literal del término «Administración» en el artículo 54 CE al que, en defecto de precisión explícita de su alcance, se le otorga una dimensión general que incluye todas las administraciones. Junto a esta consideración expresa, la argumentación y la decisión del Tribunal evidencian que niegan implícitamente cualquier virtualidad al Estatuto, como norma integrante del bloque de constitucionalidad, para contribuir a determinar el sentido del término *Administración* a partir del principio autonómico del artículo 2 CE y en el contexto de la estructuración general del Estado como Estado autonómico.

Se puede observar que la misma interpretación que figura en la Sentencia ya fue anticipada por el Consejo Consultivo de la Generalitat (Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005) cuando se pronunció sobre la constitucionalidad de la Propuesta de reforma del Estatuto aprobada en comisión el 29 de julio de 2005 y publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* el 1 de agosto del mismo año. En efecto, el Consejo Consultivo afirma, a propósito del artículo 54 CE, que «este precepto constitucional atribuye a la institución del Defensor del Pueblo la función general de la defensa de los derechos contenidos en el título

primero de la Constitución ante la actuación de cualquier administración».¹ En esta misma línea se encuentran las alegaciones del abogado del Estado presentadas en relación con el recurso del Partido Popular contra el Estatuto, aunque, como se examinará más adelante, el abogado del Estado plantea la posibilidad de una interpretación del artículo 78.1 EAC conforme con el artículo 54 CE.

A los argumentos anteriormente expuestos, que niegan la constitucionalidad del artículo 78.1 EAC, se pueden oponer otros que permiten defender la conformidad constitucional de la previsión estatutaria sobre la exclusividad del Síndic de Greuges para supervisar la Administración de la Generalitat. En primer lugar, hay que señalar que la disposición estatutaria relativa al ámbito de exclusividad del Síndic de Greuges contradice literalmente el artículo 12 de la LO 3/1981 pero no el artículo 54 CE y este último precepto es en este caso el único parámetro de constitucionalidad del Estatuto, como se desprende claramente de la misma STC 31/2010. En segundo lugar, debe destacarse que la literalidad del artículo 54 CE, al referirse sólo a «la Administración» sin más precisiones, legitima una interpretación sistemática de este precepto constitucional teniendo en cuenta el principio autonómico del artículo 2 CE de modo tal que el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo se pueda circunscribir a la Administración del Estado cuando exista un *Ombudsman* autonómico. Finalmente, corresponde afirmar que el Estatuto de autonomía, como norma institucional básica a la que compete regular las instituciones autonómicas y la articulación de la Comunidad Autónoma con el Estado, puede ser la sede normativa adecuada para concretar en Cataluña la interpretación sistemática del artículo 54 CE y atribuir, en consecuencia, al Síndic de Greuges la supervisión en exclusiva de la Administración de la Generalitat.

En definitiva, si el Tribunal Constitucional hubiera atendido a estos últimos argumentos, presentes también en las alegaciones del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat presentadas a propósito del recurso del Partido Popular contra el Estatuto, habría podido declarar la constitucionalidad del artículo 78.1 EAC. De este modo se habría evitado una concurrencia de competencias anómala y disfuncional entre el Síndic de Greuges y el Defensor

1. Hay que señalar, sin embargo, que el pronunciamiento del Consejo Consultivo se hizo sobre un precepto, concretamente el artículo 75.3 de la Propuesta de reforma del Estatuto, cuya redacción no era exactamente igual a la del artículo 78.1 EAC de 2006. En este sentido el artículo 75.3 de la propuesta podía dar a entender que la exclusividad de la intervención del Síndic de Greuges impedía al Defensor del Pueblo controlar la Administración local e incluso la Administración del Estado en Cataluña. Este factor tal vez influyó en la contundencia de la opinión emitida por el Consejo Consultivo en relación con el alcance de las atribuciones del Defensor del Pueblo derivadas del artículo 54 CE.

del Pueblo en virtud de la cual el *Ombudsman* estatal puede supervisar una Administración ajena, dependiente de un ente dotado de plena autonomía política, y dar cuentas de esta supervisión a las Cortes Generales, institución parlamentaria a la que no corresponde el control ni del Gobierno ni de la Administración de la Generalitat.

Parece claro que la mayor eficacia de una institución de las características del *Ombudsman* requeriría que en el contexto del Estado autonómico español sea sólo el Síndic de Greuges quien controle la Administración de la Generalitat e informe de los resultados de sus investigaciones al Parlamento de Cataluña ya que éste es el órgano de control del Gobierno y de la Administración de la Generalitat. Es oportuno destacar a este respecto que este criterio de compartimentación se aplica en otros Estados compuestos, como Austria y Bélgica, y así los *Ombudsmen* federales no controlan las Administraciones de las entidades federadas cuando éstas disponen de instituciones homólogas. Una situación parecida se da en el Reino Unido donde la ley reguladora del *Ombudsman* del Reino Unido establece una clara delimitación y separación de competencias entre esta institución y sus equivalentes en Escocia y Gales.² Huelga decir que cuando esta posible separación de responsabilidades es regulada por la misma Constitución (por ejemplo, el artículo 148, letras *a-i*, de la Constitución austriaca) la posición de los *Ombudsmen* de los entes regionales o federados alcanza una garantía jurídica que impide la concurrencia competencial con el *Ombudsman* central o federal.

4. Los efectos de la Sentencia

El primer y principal efecto de la Sentencia 31/2010 en relación con el Síndic de Greuges es la eliminación del inciso «con carácter exclusivo» del artículo 78.1 EAC puesto que la decisión del Tribunal lo declara inconstitucional y nulo. Ahora bien, a pesar de lo que se acaba de decir y aunque la Sentencia no lo dice de manera expresa, se puede desprender de la argumentación del Tribunal (FJ 16 y FJ 33) que la exclusividad del Síndic de Greuges se mantiene con respecto a la supervisión de la Administración autonómica en relación con la protección de los derechos estatutarios. En efecto, si como señala el mismo Tribunal en la Sentencia 31/2010, los derechos estatutarios son «cosa distinta» de los derechos

2. Véase diversos autores, *Estats compostos i Ombudsman: experiències europees*, Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, Bellaterra, 2007.

reconocidos en la Constitución y el artículo 54 CE proyecta la función de garantía del Defensor del Pueblo específicamente sobre los derechos constitucionales, se puede entender que el Síndic de Greuges continúa teniendo la exclusividad para supervisar la Administración de la Generalitat cuando el objeto de sus investigaciones sea estrictamente la defensa de los derechos estatutarios. De hecho esta es la interpretación del artículo 78.1 EAC sostenida por el abogado del Estado para defender la constitucionalidad del citado precepto estatutario.

En cuanto a los efectos de la Sentencia sobre la Ley catalana 24/2009, que regula la institución del Síndic de Greuges con posterioridad al EAC de 2006, cabe afirmar que no tendrá ninguno puesto que dicha Ley no contiene ninguna mención a la exclusividad del Síndic. En consecuencia, no será necesario modificar esta Ley para dar cumplimiento a la Sentencia 31/2010.

Finalmente, con respecto a las posibles vías de superación de los efectos derivados de la Sentencia, cabe destacar, en primer lugar, que, dado que la Sentencia fundamenta la competencia del Defensor del Pueblo en el artículo 54 CE, sólo la reforma de este precepto constitucional puede poner fin de manera plenamente efectiva a la concurrencia competencial entre *Ombudsman* estatal y *Ombudsmen* autonómicos y, por lo tanto, no es viable jurídicamente alcanzar este objetivo mediante la reforma del artículo 12 de la LO 3/1981. Sin embargo, en el marco del principio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges establecido en el artículo 78.2 EAC, se podría impulsar la reforma de la Ley orgánica mencionada y de la Ley estatal 36/1985 para introducir la posibilidad de nuevos convenios de cooperación entre ambas instituciones que incluso pudieran prever fórmulas de delegación de competencias del Defensor del Pueblo en favor del Síndic de Greuges.