

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 DIVERSAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS. SU INCIDENCIA  
EN LAS FACULTADES DEL *SÍNDIC DE GREUGES*  
PARA SUPERVISAR LOS ENTES LOCALES DE CATALUÑA

JAUME GINÉ I DAVÍ

I. INTRODUCCIÓN

1. Esta Ley, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diferentes Comunidades Autónomas, tiene su *origen* en una Propuesta de Proposición de Ley del Parlamento de Cataluña, que fue aprobada el día 28 de febrero de 1984, a continuación de ser también aprobada la Ley del *Sindic de Greuges*, que venía a regular la organización y funcionamiento de esta institución conforme al mandato que hace el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La aprobación de los dos textos en el mismo día<sup>1</sup> no se trataba de un hecho casual, sino que respondía, según las manifestaciones hechas por los representantes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara, a la voluntad de otorgar a la figura del *Sindic de Greuges* un amplio marco jurídico que le dotase de las facultades y poderes necesarios para cumplir con eficacia su misión.

Hay que recordar que el artículo 35 del Estatuto de Autonomía configuró el *Sindic de Greuges* como una institución similar a la del Defensor del Pueblo, prevista en el artículo 54 de la Constitución. Por un lado, por su naturaleza jurídica, se trata de un comisionado del Parlamento de Cataluña, nombrado por éste para la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad. Por otro lado, este precepto también prevé la necesidad de una «coordinación» entre ambas Instituciones, dada la existencia de una superposición o concurrencia de las misiones que en el ámbito territorial de Cataluña otorga la Constitución y el Estatuto al Defensor del Pueblo y al *Sindic de Greuges*, respectivamente.

Sin embargo, los redactores de la Ley reguladora del *Sindic de Greuges* se encontraron, en el momento de elaborarla, con el problema de que había que dotar al *Sindic*, para asegurar la eficacia de la misión que se le encomendaba, de unas prerrogativas y de unas garantías que solamente podían obtenerse mediante la legislación del Estado.

También había que articular un marco jurídico amplio para desarrollar y concretar la forma de aplicación de los principios básicos de coordinación y

1. *Diario de Sesiones del Parlament de Catalunya*, serie P, núm. 163, Sesiones plenarias núms. 82 y 83, 28 de febrero de 1984, pp. 5452-5462.

cooperación entre el Defensor del Pueblo y las Instituciones similares, previstos tanto en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, como en el artículo 4 de la Ley 14/1984, del *Síndic de Greuges*.

Ante esta doble problemática, el Parlamento de Cataluña creyó conveniente que, además de elaborar y redactar la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del *Síndic de Greuges*, había que redactar y aprobar una Proposición de Ley<sup>2</sup> para ser presentada en la Mesa del Congreso de los Diputados acogiéndose al procedimiento especial de iniciativa legislativa previsto en el artículo 87.2 de la Constitución. Debemos añadir que dos Proposiciones de Ley de contenido idéntico fueron presentadas simultáneamente por los Parlamentos de Andalucía y Aragón, amparándose en el mismo procedimiento.

2. La Mesa del Congreso ordenó, con fecha 16 de mayo 1984, la publicación, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de la Proposición de Ley presentada por los tres Parlamentos Autonómicos, de acuerdo con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.<sup>3</sup>

La Proposición de Ley había sido previamente defendida por los representantes de los tres Parlamentos autonómicos ante el Congreso de los Diputados, el cual decidió tomar en consideración la Propuesta —por doscientos veinticuatro votos a favor y dos en contra— en la sesión Plenaria del 14 de marzo de 1985.

#### a) *Enmiendas incluidas por el Congreso de los Diputados*

La ponencia encargada de estudiar la Proposición de Ley redactó un informe<sup>4</sup> en el que las enmiendas más importantes que se incluyen en el texto propuesto son las siguientes:

a) En el artículo 1.º, y en relación con el párrafo 2.º, se acepta una enmienda quedando redactado su apartado c) de la siguiente manera: «cuando los supuestos previstos en el apartado anterior hagan referencia a actividades de las Administraciones públicas no autonómicas, el Comisionado parlamentario de la Comunidad Autónoma notificará al Defensor del Pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado. El Defensor del Pueblo, atendiendo a dicha información, podrá intervenir en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, e informar al respectivo Comisionado parlamentario de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado y del resultado de las mismas».

2. Resolución 141/I del Parlament de Catalunya, por la que se aprueba la proposición de Ley para regular las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diferentes Comunidades Autónomas: *Boletín Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 187, 7 de marzo de 1984, pp. 7974-7976.

3. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados II Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 21 de mayo de 1984, núm. 80-I, pp. 331-333.

4. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados II Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 3 de junio de 1985, núm. 80-II-1, Informe de la ponencia, pp. 334/3-334/4.

b) En el apartado 3 del artículo 2.º, en relación a la supervisión de la actividad de los órganos de la Administración Pública estatal que radican en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el informe de la ponencia sustituyó el tiempo verbal «recabará por «podrá recabar», de manera que el texto final dice: «El Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo comisionado parlamentario»; asimismo, se enmendó la última frase de este apartado sustituyendo el tiempo del verbo «informará» por el potestativo «podrá informar».

### b) *Enmiendas incluidas en el Senado*

Pero fue en el Senado donde la Proposición de Ley fue objeto de una enmienda cualitativamente importante que, a nuestro parecer, ha restringido el ámbito de colaboración y cooperación entre ambas Instituciones por lo que respecta a la supervisión de la Administración local por parte de los comisionados parlamentarios.

Esta enmienda se incluyó en el apartado 1.º del artículo 2.º con la adición de un nuevo inciso consistente en añadir la frase «cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla» (se refiere a competencias delegadas por la Administración de las Comunidades Autónomas a los entes locales). La justificación estaba en determinar «con absoluta claridad la referencia a los entes locales sobre cuyas Administraciones sólo cabe la acción en competencias delegadas por la Comunidad Autónoma».<sup>5</sup>

En el mismo sentido el Informe de la Ponencia del Senado afirma que se inclina a la aceptación de la citada enmienda «con objeto de que quede garantizada la autonomía de la Administración Local».<sup>6</sup> Éstas y otras enmiendas fueron aprobadas por el Pleno del Senado en la sesión del día 9 de octubre de 1985.<sup>7</sup>

Después de ser tramitada en las dos Cámaras, la Ley fue aprobada definitivamente el 22 de octubre de 1985, sancionada y promulgada el 6 de noviembre y publicada en el *BOE* de 12 de noviembre.<sup>8</sup>

3. Tal como hemos dicho al principio, la Ley 36/1985 tenía su origen en un proyecto aprobado unánimemente por el Parlamento de Cataluña que respondía a una voluntad de articular un amplio marco de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el *Sindic de Greuges*. Sin embargo, la inclusión en el Senado del anteriormente citado inciso en el apartado primero del artículo segundo restringe este ámbito de colaboración en materias de Administra-

5. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado II Legislatura, de 16 de septiembre de 1985, núm. 280 (b)

6. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado II Legislatura, de 27 de septiembre de 1985, núm. 280 (c), p. 7.

7. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado II Legislatura, de 9 de octubre de 1985, núm. 136, pp. 6401-6408.

8. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 271, de 12 de noviembre de 1985, pp. 35520-35521.

ción Local. Incluso la misma Institución del *Sindic de Greuges*, en su comparecencia del día 10 de diciembre de 1985 ante la Comisión parlamentaria encargada de relacionarse con él, afirmó que «no es justificable invocar el principio de autonomía local para restringir las posibilidades de colaboración de dos Instituciones que han sido creadas con la finalidad, tan loable, de defender los derechos humanos y las libertades públicas de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Tampoco hay que olvidar que el grado de eficacia de estas Instituciones dependerá, en buena medida, de la interpretación que se haga de los principios de colaboración y cooperación. En definitiva, una interpretación restrictiva de los principios citados no solamente se aparta de la voluntad de los redactores de la Proposición de Ley, sino que, además, es contraria al principio de la eficacia administrativa, tendente a evitar, entre otras cosas, duplicidad de actuaciones.<sup>9</sup> En términos parecidos hace referencia el *Sindic de Greuges* a este tema en su Informe al Parlament de Cataluña correspondiente al año 1985,<sup>10</sup> donde se pueden comprobar cómo las quejas referentes a la Administración Local representan el 22,76 % de las presentadas a la Institución.

Por su parte, la Mesa del Parlament, en sesión tenida el día 10 de diciembre de 1985, tomó el acuerdo de admitir a trámite la solicitud presentada el 6 de diciembre por más de una décima parte de los miembros de la Cámara, todos ellos del grupo parlamentario de *Convergència i Unió*, a fin de que se pidiese al Consejo Consultivo de la Generalidad un Dictamen en relación con la adecuación constitucional y estatutaria del artículo primero y el artículo segundo de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.<sup>11</sup> Admitida la solicitud, el Consejo Consultivo se declaró competente para emitir el dictamen correspondiente, que fue emitido el 3 de enero de 1986 y publicado en el *Boletín Oficial del Parlament* del 13 de enero.<sup>12</sup> Este dictamen, después de estudiar ampliamente la legislación vigente en relación con la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de aquellas Comunidades Autónomas que ya han promulgado las respectivas leyes reguladoras, así como el contenido de la citada Ley 36/1985 objeto del recurso, llegó a la conclusión de que el inciso «cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas» del artículo 2.1 de la Ley es contrario a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

4. A la vista del Dictamen, se presentó un escrito firmado por más de una décima parte de los diputados del Parlament, comunicando a la Presidencia la pretensión de interponer recurso de inconstitucionalidad contra la

9. *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, Comisión del *Sindic de Greuges*, Serie C, núm. 69, II Legislatura, de 10 de diciembre de 1985, pp. 930-931.

10. *Boletín Oficial del Parlament de Cataluña*, núm. 120, II Legislatura, Quinto período, de 19 de marzo de 1986, pp. 5723-5724.

11. *Boletín Oficial del Parlament de Cataluña*, núm. 105, II Legislatura, Cuarto período, de 16 de diciembre de 1985, p. 4861.

12. *Boletín Oficial del Parlament de Cataluña*, núm. 108, II Legislatura, Cuarto período, de 13 de enero de 1986, p. 5137.

Ley 36/1985.<sup>13</sup> Con esta finalidad se celebró el 14 de febrero de 1986, en convocatoria específica, una sesión plenaria donde, después de las intervenciones de los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara,<sup>14</sup> se aprobó por mayoría absoluta por 119 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención la Resolución 62/II del Parlament de Cataluña, en la que, conforme a lo que disponen los artículo 161.2.a) de la Constitución, 34.4 y 41 del Estatuto de Cataluña y 79 y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y conocido el Dictamen número 114 del Consejo Consultivo, se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «... así como de las Administraciones Locales cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla», contenido en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley 36/1986.<sup>15</sup> Finalmente, el texto del Recurso de inconstitucionalidad, que incluye las alegaciones que formula el Parlament al Tribunal Constitucional, tiene fecha de 12 de febrero y fue publicado en el número 113 del *Boletín Oficial del Parlament de Cataluña*,<sup>16</sup> al que haremos ampliamente referencia en apartados posteriores.

## II. CONTENIDO DE LA LEY

La Ley 36/1985 consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición adicional y una disposición transitoria.

### 1. *Objetivos de la Ley*

En el Preámbulo se subraya la singular importancia que tiene, en el proceso de desarrollo de las instituciones propias de las Comunidades Autónomas, regular el sistema de relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares previstas en los Estatutos de Autonomía respectivos<sup>17</sup> o, si procede, en leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas.

13. *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 109, II Legislatura, Cuarto Período, 22 de enero de 1986, p. 5137.

14. *Diario de Sesiones del Parlament de Cataluña*, Serie P, núm. 52, II Legislatura, Quinto período, de 10 de febrero de 1986, p. 5288.

15. *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 112, II Legislatura, Quinto período, 10 de febrero de 1986, p. 5288.

16. *Boletín Oficial del Parlament de Cataluña*, núm. 113, II Legislatura, Quinto período, de 17 de febrero de 1986, pp. 5353-5357.

17. En el sistema autonómico español, los Estatutos de Autonomía del País Vasco —art. 15—, Cataluña —art. 35—, Galicia —art. 14—, Andalucía —art. 46—, Canarias —art. 13—, Aragón —art. 33—, Valencia —art. 24— y Baleares —art. 29— prevén la existencia de instituciones similares a la del Defensor del Pueblo. De estas ocho Comunidades Autónomas que en sus Estatutos de Autonomía prevén estas instituciones hay seis que ya han aprobado las respectivas leyes reguladoras:

- Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.
- Ley 14/1984, de 20 de marzo, del *Sindic de Greuges*.
- Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia.

Es importante que se haya incluido en este Preámbulo esta última distinción porque significa que el legislador reconoce que la falta de previsión expresa de esta institución en el Estatuto respectivo no impide la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda introducirla mediante una ley territorial, en razón de que las Comunidades Autónomas tienen atribuida, de acuerdo con el artículo 148.1 de la Constitución, la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno, tesis que ha sido admitida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia de 14 de junio de 1982.<sup>18</sup> Además, el hecho de que el Preámbulo empiece recordando el proceso de desarrollo de las instituciones propias de las Comunidades Autónomas creemos que puede avalar esta interpretación.

Después de hacer alusión a la finalidad básica y común de todas estas figuras, que es la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, con la facultad de supervisar la actividad de la Administración Pública en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, se hace referencia a la naturaleza jurídica de estas instituciones que, de forma semejante a la del Defensor del Pueblo, son comisionados de los órganos parlamentarios autonómicos, los cuales los eligen<sup>19</sup> y a los cuales deben informar de sus actuaciones. Hay que decir al respecto que, aunque se trata de instituciones de origen parlamentario, no deben confundirse con un órgano interno de las Cámaras, ya que, en el ejercicio de sus funciones, las respectivas leyes reguladoras les reconocen un importante nivel de autonomía funcional.

Es la finalidad preeminente de estas instituciones y sus características especiales lo que mueve al legislador a actuar en un doble objetivo:

En primer lugar, a dotarlas de las prerrogativas y las garantías necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones, con independencia y efectividad parecidas a las que goza el Defensor del Pueblo de acuerdo con la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. En segundo lugar, teniendo en cuenta la concurrencia de las misiones que la Constitución confía al Defensor del Pueblo con las que corresponden a los Comisionados parlamentarios territoriales en la supervisión de las Administraciones Públicas dentro de cada ámbito territorial, en el Preámbulo —del que se suprimió esta mención expresa a la existencia de una concurrencia que sí estaba recogida en el texto original presentado por el Parlament de Catalunya— se reconoce la necesidad de establecer con carácter general «las normas adecuadas que desarrollen y concreten la forma de los principios básicos de coordinación y de cooperación previstos en el artícu-

— Ley 3/1985, de 12 de febrero, del Diputado del Común de Canarias.

— Ley 3/1983, de 27 de febrero, del *Ararteko* de Euskadi.

— Ley de 27 de junio de 1985 del Justicia Mayor de Aragón.

18. Imma Folchi y Antoni Bayona: «La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo». *Revista Vasca de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1983, pp. 79 y 80.

19. Hasta ahora, aparte del *Sindic de Greuges*, que fue nombrado el 27 de junio de 1984, sólo lo han sido el Defensor del Pueblo Andaluz, que fue elegido el 28 de noviembre de 1984, y últimamente el Diputado del Común de Canarias, que tomó posesión de su cargo el pasado 21 de marzo de 1986.

lo 12.2 de la mencionada Ley Orgánica, respetando siempre lo que establecen la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía».

Acaba el Preámbulo diciendo que es la conveniencia de conseguir una articulación razonable en el ejercicio de las funciones propias del Defensor del Pueblo y de estos Comisionados Parlamentarios, lo que justifica la presente Ley de Cortes Generales, que facilitará la formulación ulterior de las leyes propias de cada Comunidad Autónoma. Ya nos hemos referido a que era necesaria una ley estatal para otorgar a estas instituciones las prerrogativas y garantías que se mencionarán a continuación.

## 2. Prerrogativas y garantías (artículo 1)

El artículo 10 de la Ley 14/1984 establece que «el *Sindic de Greuges* goza de las prerrogativas que son necesarias para ejercer adecuadamente sus funciones, de acuerdo con la legislación vigente».<sup>20</sup> Es comprensible que los redactores de la Ley catalana no regulasen de forma concreta este aspecto, debido a que hacía referencia a materias que son competencia exclusiva del Estado, al cual corresponde, por tanto, esta regulación. En este sentido, el artículo 149.1, 5.º y 6.º, otorga al Estado competencia exclusiva en materias de Administración de Justicia y Legislación Penal. Por esta razón, debían ser las Cortes del Estado las que mediante el artículo primero de esta Ley regulasen las prerrogativas y garantías concretas que, para el mejor cumplimiento de sus funciones, con independencia y efectividad, se otorguen a los Comisionados Parlamentarios y, si procede, también a los Adjuntos, durante el ejercicio de sus funciones.

El apartado 1 establece que los titulares de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados Territoriales de las Asambleas Legislativas respectivas, gozarán, durante el ejercicio del cargo, de las garantías de inviolabilidad y de inmunidad que los Estatutos de Autonomía respectivos otorguen a los Diputados. Se entiende que el aforo especial se refiere a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial. En el caso concreto de Cataluña, al *Sindic de Greuges* se le otorgan las mismas prerrogativas que a los Diputados del Parlament de Cataluña (artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía, los artículos 14 y 15 del Reglamento del Parlament de Cataluña, y los artículos 12 y 13 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlament, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad). Por tanto, hay que entender que el *Sindic de Greuges* es inviolable por las opiniones que emita y los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo. Por lo que se refiere a la inmunidad, se atenderá a lo que regulen las leyes de desarrollo del apartado 2 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

20. En términos parecidos están redactados el artículo 4.3 de la Ley Reguladora del Justicia Mayor de Aragón y el artículo 6.2 de la Ley del Valedor del Pueblo Gallego. En cambio, el artículo 6 de la Ley del Diputado de Común de Canarias regula detalladamente este aspecto.

El apartado 2 del artículo 1 de la Ley dice que hay que aplicar también a estas instituciones autonómicas, siempre dentro del ámbito respectivo de competencia estatutaria, las garantías siguientes establecidas por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. Estas garantías son:

a) La preceptuada en el artículo 16, que es la *inviolabilidad de la correspondencia y de otras comunicaciones*. Hay que recordar que el artículo 14 de la Ley del *Sindic de Greuges* dispone que «la correspondencia y las otras comunicaciones que las personas físicas privadas de libertad por el hecho de encontrarse en centros de detención, de internamiento o de custodia quieran tener con el *Sindic de Greuges* gozan de las garantías que establece la legislación vigente». <sup>21</sup> Esta garantía del *Sindic* ha quedado ahora más reforzada al serle también aplicable el contenido del citado artículo 16, que establece:

«1. La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.

»2. Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se produzcan entre el Defensor del Pueblo o sus delegados y cualquier persona de las enumeradas en el apartado anterior.»

b) La preceptuada en el artículo 19, que hace referencia a la *cooperación de los poderes públicos*. La ley del *Sindic de Greuges* ya incluía dos preceptos sobre la obligación de colaboración de la Administración con el *Sindic de Greuges* con el fin de que éste pueda cumplir sus funciones.

Según el artículo 3 de la Ley catalana, «la Administración, y en general todos los poderes públicos dependientes de la Generalidad de Cataluña, están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al *Sindic de Greuges* en sus investigaciones». Por otro lado, el artículo 22 es más concreto y prescribe que «las autoridades, los funcionarios y en general todo el personal dependiente de la Administración o afecto a un servicio público, deben facilitar al *Sindic de Greuges* o a la persona en quien delegue las informaciones, la asistencia y la entrada a todas las dependencias, centros, organismos y entidades que soliciten, y también los datos, los expedientes y otros documentos necesarios que permitan llevar a término adecuadamente las actuaciones investigadoras». <sup>22</sup> Hay que decir que esta cooperación también queda más reforzada al ser aplicable a los Comisionados Parlamentarios las garantías establecidas en el artículo 19, que dice:

«1. Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.

21. En términos parecidos: art. 12.2 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

22. Sobre este aspecto: art. 19 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 26 de la Ley del Valedor del Pueblo de Galicia, art. 21 de la Ley del Diputado del Común de Canarias, art. 24 de la Ley del *Ararteko* del País Vasco y art. 19 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

»2. En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración pública dependiente de la misma o afecto a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria.

»3. A estos efectos no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 22 de esta Ley.»

c) La preceptuada en el artículo 24, sobre *medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora*. Al respecto, la Ley del *Sindic de Greuges* ya incluía los artículos 24 y 25. Por el primero, el *Sindic de Greuges* puede hacer hacer público el nombre de las personas y los Departamentos, los organismos y las entidades que obstaculicen el ejercicio de sus funciones y, también, destacar esta actuación en el informe anual al Parlament, o comunicarla a la Comisión del *Sindic de Greuges*. Por el segundo artículo, «la autoridad y el personal al servicio de la Administración que impidan la actuación del *Sindic de Greuges* negándose a transmitir los informes, los documentos y los expedientes que les solicita, pueden incurrir en la consiguiente responsabilidad penal, de acuerdo con la legislación vigente».<sup>23</sup> Ahora, al ser de aplicación el artículo 24 de la Ley Orgánica a los Comisionados, se llena el vacío existente en la Ley del *Sindic*, que por ser una ley territorial no podía calificar penalmente determinadas conductas, lo que sí hace el artículo 24, que tipifica como delito de desobediencia la conducta de los funcionarios que obstaculizan la investigación del Defensor del Pueblo.<sup>24</sup>

d) La preceptuada en el artículo 26, que hace referencia al *ejercicio de acciones de responsabilidad*, que también será aplicable a las instituciones autonómicas. Este artículo prescribe que «el Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo incluso local sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito».<sup>25</sup>

e) La contenida en el artículo 25.2, que hace referencia a la *denuncia de infracciones e irregularidades*, si bien en estos casos la relación del Comisionado Parlamentario autonómico será con el fiscal que corresponda en el ámbito territorial respectivo. El artículo 26 de la Ley del *Sindic* ya preveía esta posibilidad al prescribir que «si durante las investigaciones se observan indicios de haberse cometido infracciones disciplinarias, o producido conductas o

23. Sobre este aspecto: art. 18.2 y 23 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 22.2 de la Ley del Valedor del Pueblo de Galicia, art. 20.2 de la Ley del Diputado del Común de Canarias, art. 24 de la Ley del *Ararteko* del País Vasco y art. 21 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

24. Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad, p. 5058, referencia en la nota 12.

25. Sobre este aspecto: art. 26 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 28 de la Ley del *Ararteko* del País Vasco y art. 21 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

hechos presumiblemente delictivos, el *Sindic de Greuges* lo comunicará al órgano competente e inmediatamente al Ministerio Fiscal». <sup>26</sup> Sin embargo, el apartado 2.c) del artículo 1 de la Ley 36/1985 que comentamos añade que, en los supuestos en que las denuncias de infracciones e irregularidades se refieran a actividades de las Administraciones Públicas no autonómicas, el Comisionado Parlamentario de la Comunidad Autónoma notificará al Defensor del Pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado. El Defensor del Pueblo, atendiendo a esta información, podrá intervenir en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, e informar al respectivo Comisionado Parlamentario de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado y del resultado de las mismas.

f) Para acabar, el último apartado del artículo 1 de la Ley 36/1985 establece que la declaración de los Estados de excepción o de sitio no interrumpen la actividad de los Comisionados de los Parlamentos autonómicos, ni el derecho de las personas afectadas de acceder a él, siempre respecto de lo que establecen los artículos 55 y 116 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que los desarrollan. Este precepto viene a añadirse al contenido del artículo 18 de la Ley del *Sindic de Greuges*, que prevé que «por lo que respecta a la actuación del *Sindic de Greuges* y al derecho de dirigirsele cuando hayan sido delcarados los estados de excepción o de sitio, habrá que atenerse a lo que dispone la legislación vigente». <sup>27</sup> Como podemos observar, también este vacío queda llenado por el precepto anteriormente citado.

### 3. Régimen de colaboración y coordinación de las Instituciones (artículo 2)

El artículo 2 de la Ley 36/1985 responde a la voluntad ya anunciada en el Preámbulo de establecer las normas adecuadas que desarrollen y concreten la forma de aplicación de los principios de coordinación y de cooperación que deben informar las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares existentes en las diversas Comunidades Autónomas, a fin de conseguir una articulación razonable en el ejercicio de las funciones propias del Defensor del Pueblo y de los diferentes Comisionados Parlamentarios, habida cuenta de la superposición o concurrencia de las misiones que la Constitución confía al Defensor del Pueblo con las que los Estatutos y sus respectivas leyes reguladoras otorgan al Comisionado Parlamentario en la supervisión de las Administraciones Públicas, dentro de cada ámbito autonómico.

Hay que recordar que la necesidad de una coordinación con la institución del Defensor del Pueblo para evitar duplicidad de actuaciones y posibles

26. Sobre este aspecto: art. 24 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 25 de la Ley del Valedor del Pueblo de Galicia, art. 25 de la Ley del Diputado del Común de Canarias, art. 29 de la Ley del *Ararteko* del País Vasco y el art. 21 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

27. Sobre este aspecto: art. 12.3 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 15.2 de la Ley del Valedor del Pueblo de Galicia, art. 17.2 de la Ley del Diputado del Común de Canarias, art. 16.2 de la Ley del *Ararteko* del País Vasco y art. 25.2 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

contradicciones ya se había previsto en los Estatutos del País Vasco (artículo 15), de Cataluña (artículo 35) y de Galicia (artículo 14), que fueron promulgados antes de que las Cortes Españolas aprobasen la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Ésta también prevé la necesidad de coordinación y la posibilidad de cooperación entre las instituciones. Efectivamente, el artículo 12 dispone, en su apartado primero, que «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 competencia definido por esta Ley». En el apartado siguiente añade que «a 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 éste podrá solicitar su cooperación».

Las relaciones de coordinación y cooperación están previstas en todas las leyes reguladoras de estas instituciones promulgadas hasta ahora,<sup>28</sup> pero debemos destacar el artículo 4 de la Ley del *Síndic de Greuges* de Cataluña cuando prevé la necesidad de establecer convenios con el Defensor del Pueblo como fórmula para concretar el régimen de cooperación y colaboración con el mismo. Por ello, no es casual que fuese el Parlament de Cataluña el que tomase la iniciativa de presentar la Proposición de Ley ante las Cortes Generales.

El texto del artículo 2 de la Ley 36/1985 que fue aprobado consta de los tres apartados siguientes:

«1. La protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I 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 ejercicio de competencias delegadas por aquélla*, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado Parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía, y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

«2. A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios autonómicos, se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados Parlamentarios y la duración de los propios acuerdos.

28. Art. 1.2 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 16.3 de la Ley del Valor del Pueblo de Galicia, art. 1.2 de la Ley de Diputado del Común de Canarias, arts. 36 y 37 de la Ley del *Ararteko* del País Vasco y art. 6 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

»3. En la supervisión de la actividad de órganos de la Administración Pública estatal, que radican en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá mejorar la colaboración del respectivo Comisionado Parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones, y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración Pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado Parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones.»

En el capítulo siguiente comentaremos este artículo, del que hemos subrayado el controvertido inciso que, en relación a la supervisión de los entes locales, se incluyó en la tramitación de la Ley en el Senado y que ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlament de Catalunya ante el Tribunal Constitucional.

La Ley acaba con una disposición adicional y una disposición transitoria.

En la primera prescribe que «A los Comisionados Parlamentarios a los que se refiere la presente Ley, así como a sus Adjuntos, que ostentasen en el momento del nombramiento la condición de funcionario público en situación administrativa de activo, les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 29.2.e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto; pasando a la situación administrativa de servicios especiales en su Cuerpo o Escala de procedencia, mientras se encuentren desempeñando tal cargo». Esta disposición ha llenado uno de los vacíos legales existentes en la Ley del *Sindic de Greuges*, que no preveía esta cuestión.

La Disposición Transitoria dispone que «Hasta que se constituyan los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, será competente para actuar, en los supuestos a que se refiere el apartado primero del artículo primero de esta Ley, el Pleno de la Audiencia Territorial correspondiente.

»No obstante, en aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio existiese más de una Audiencia Territorial vendrá atribuida a la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional».

### III. LA FACULTAD DEL SÍNDIC DE GREUGES PARA SUPERVISAR LOS ENTES LOCALES EN CATALUÑA

Como hemos indicado en la Introducción, el Parlament de Catalunya, previo Dictamen del Consejo Consultivo, decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra el citado inciso del artículo 2, apartado 1, de la Ley 36/1985, por presunta infracción de los artículos 149.1.18, 149.3 de la Constitución en relación con los artículos 8, 9.1, 9.8 y 35 del Estatuto de Autonomía de Catalunya. El Parlament consideró que estaba legitimado para presentar el recurso, debido a que la norma estatal que se impugnaba afectaba a una institución autonómica incidiendo en un elemento nuclear pro-

pio de autonomía.<sup>29</sup> Tanto el Dictamen del Consejo Concultivo como, en especial, el escrito de alegaciones presentado por el Parlament ante el Tribunal Constitucional, han dado la ocasión para insistir en el estudio de cuál es la posición de los entes locales en el marco de la organización general del Estado y en el marco estatutario de Cataluña, ya que es esta posición la que constituye la base o fundamento de las facultades del *Sindic de Greuges* para supervisar los entes locales de Cataluña. Querríamos destacar que también los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona,<sup>30</sup> a solicitud de la Alcaldía, elaboraron un informe sobre la Ley 36/1985 en el que se estudian estas cuestiones. Ante el debate abierto sobre la incidencia de la Ley 36/1985 en todos estos temas y la posición de las diversas instituciones catalanas al respecto, creíamos que valía la pena incluir este capítulo, en el que se comparan básicamente los fundamentados argumentos defendidos por el Parlament de Cataluña en el escrito de recurso de inconstitucionalidad ya citado.

### 1. *El carácter bifronte de los entes locales*

El problema de determinar cuál es el carácter de los entes locales en el marco de la organización general del Estado ha sido el objeto de estudio por parte de la Doctrina. El debate se centraba en el carácter «intracomunitario o extracomunitario» que la Constitución atribuye a los entes locales. Existen en el Derecho Comparado elementos de referencia que pueden ayudar a situar el problema. Así, mientras en el Derecho Constitucional alemán<sup>31</sup> los entes locales forman parte de la propia organización de los *länder*, por lo cual tienen un carácter «intracomunitario», también encuentran el caso contrario en el Derecho Constitucional italiano,<sup>32</sup> donde las regiones autónomas no tienen competencias legislativas sobre los entes locales, salvo algunas que se rigen por estatutos especiales; por ello, en el caso italiano, en el que los entes locales son regulados por el Estado, se habla de carácter «extracomunitario» de las relaciones entre regiones y entes locales. De todas maneras, hay que decir que el carácter que los entes locales tienen en el modelo de organización estatal de la República Federal de Alemania (Estado Federal) y de Italia (Estado Regional) difícilmente podía encajar en el modelo español (Estado Autonómico), que, como podemos observar, no responde claramente a ninguno de los dos modelos expuestos.

En el marco constitucional español, el artículo 137 de la Constitución dispone que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en pro-

29. Ver referencia a nota 16.

30. Informe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona, de fecha 12 de febrero de 1986. La conclusión a la que llega el informe es: «El artículo 2.1 de la Ley del Estado 36/1985, de 6 de noviembre, al limitar la cooperación del Defensor del Pueblo y del *Sindic de Greuges* en la supervisión de los entes locales, exclusivamente cuando éstos actúen por delegación de la Administración Central de la Comunidad Autónoma, va contra el artículo 54 de la LODE y 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por los artículos 1 y 4 de la LSG y es, por tanto, inconstitucional.»

31. Art. 28 de la Ley fundamental de Bonn de 1949.

32. Art. 118 de la Constitución italiana de 1947.

vincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de los intereses respectivos», de lo que se desprende que los entes locales son un elemento de la organización territorial del Estado. Pero, además, constituyen un elemento estructurador de las Comunidades Autónomas. Esto se desprende de los diversos Estatutos de Autonomía, normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma que recogen con fórmulas diversas este carácter.<sup>33</sup> En el caso concreto de Cataluña, el artículo 5 del Estatuto de Autonomía dispone que «la Generalidad de Cataluña (que es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña) estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas».

Estas disposiciones permiten establecer que los entes locales tienen el carácter de piezas estructurales del aparato organizativo de la Comunidad Autónoma, tanto en el orden político como en el administrativo, y son elementos constitutivos de la misma.<sup>34</sup> Puede afirmarse que «las Comunidades Autónomas han interiorizado los entes locales», aunque esta interiorización no sea absoluta, dado que también el Estado puede establecer directamente determinado tipo de relaciones con las entidades locales, ya que éstas forman parte asimismo de su organización territorial.<sup>35</sup>

De todo lo anterior se deriva el *carácter bifronte de los entes locales*, que participan de forma simultánea de dos niveles políticos superiores, Estado y Comunidades Autónomas. Este doble carácter de los entes locales ha sido declarado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre,<sup>36</sup> que en su fundamento cuarto señala:

«El análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios ofrece, sin embargo, poca base para este debate. Los Entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (artículo 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la Catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del

33. Art. 6.1 del Estatuto de Asturias, art. 22.1 del Estatuto de Canarias, art. 3.1 del Estatuto de Murcia, art. 3.1 del Estatuto de Andalucía, art. 16.1 del Estatuto de Extremadura, art. 20.1 del Estatuto de Castilla y León.

34. Eliseo Aja y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Cap. xv y p. 313. Ed. Tecnos, 1985.

35. Recurso de inconstitucionalidad del Parlament de Cataluña, rif. 16, p. 5355.

36. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 21, enero 1983, p. 16.

Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.

»Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función.»

En definitiva, según el Tribunal Constitucional, los entes locales tienen carácter bifronte, lo cual implica que el Estado y las Comunidades Autónomas han de concurrir en la determinación de la estructura, régimen jurídico, competencias y sistema de relaciones de los entes locales.<sup>37</sup> La misma Constitución (artículo 149.1.18) efectúa un reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, reservándose el primero, en todo caso, las bases. En Cataluña, de acuerdo con el artículo 9.8 del Estatuto, la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de la competencia exclusiva que el Estado tiene atribuida constitucionalmente para dictar las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Finalmente, el artículo 2 de la Ley Regladora de las Bases del Régimen Local otorga al Estado y a las Comunidades Autónomas la potestad de atribuir competencias a los entes locales.

## 2. *La institución del Síndic de Greuges y las competencias de supervisión de los entes locales en Cataluña*

El artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que el *Síndic* tiene por misión la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de «la Administración de la Generalidad». Si bien esta última referencia podría dar lugar a una interpretación que restringiese este concepto al aparato administrativo propio de la Comunidad Autónoma, creemos que existen elementos suficientes para interpretar extensivamente la expresión «Administración de la Generalidad» en el sentido de integrar también, de forma genérica, las Administraciones locales de Cataluña.

El carácter bifronte de los entes locales (STC 84/1982, de 23 de diciembre) y las competencias exclusivas que tiene la Generalidad en materia de ré-

37. Eliseo Aja y otros, *op. cit.*, p. 313.

gimen local (artículo 9.8 del Estatuto) habilitan a la Comunidad Autónoma para regular la institución del *Sindic de Greuges* con facultades de supervisión extensivas a los entes locales de Cataluña. En la defensa de una interpretación amplia del artículo 35, el texto del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlament es contundente, ya que a los argumentos anteriores añade los siguientes:

«Pero aunque entendiéndose que la referencia a la Administración de la Generalidad se identificase exclusivamente con el aparato organizativo propio de la Comunidad Autónoma, dejando al margen los entes locales de Cataluña, tampoco sería improcedente la extensión del ámbito de actuación del *Sindic de Greuges* a la Administración de los citados entes, ya que el artículo 35 EAC se limita a señalar las características básicas de esta institución autónoma reenviando a una ley de Cataluña para la regulación de la misma. Esta ley puede ampliar el ámbito material de actuación del *Sindic de Greuges*, siempre y cuando exista un fundamento competencial suficiente.

»Pues bien, en la medida en que la Constitución (artículo 8.2) impone a la Generalidad, como poder público y en el ámbito de su competencia, el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos sociales en que éste se integra sean reales y efectivos, y de eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, resulta indiscutible que corresponde al ámbito de autonomía de la Generalidad en defensa de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento constitucional. Este deber, en conexión con las competencias que en relación con las corporaciones locales le atribuye el Estatuto, legitiman las facultades que el artículo 1 de la Ley del *Sindic de Greuges* otorga a esta institución para supervisar la actividad de los entes locales de Cataluña en todo lo que afecta a las materias de competencia de la Generalidad según el Estatuto.»<sup>38</sup>

Por otro lado, el informe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona afirma que la expresión «Administración de la Generalidad» del artículo 35 del Estatuto debe interpretarse en un sentido amplio, y que «no se limita a los órganos centrales legislativos judiciales o administrativos de Cataluña, sino a lo existente en el conjunto de la Comunidad Autónoma, incluidos sus entes territoriales autónomos, como son los municipios y las comarcas», y añade que «no puede ser de otra forma, ya que no tendría sentido que al *Sindic de Greuges* no le fuese posible supervisar la actividad de los entes locales, lo cual sucedería con una interpretación restrictiva del artículo 35 del Estatuto».

Esta interpretación amplia del artículo 35 del Estatuto, que permite al *Sindic de Greuges* supervisar los entes locales, está presente en el texto del artículo 1 de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, que dispone que el *Sindic* «supervisa también 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 Generalidad».

38. Recurso de inconstitucionalidad del Parlament de Cataluña, cif. 16, p. 5356.

El texto utilizado en el artículo 1 se justifica en el hecho de que las competencias legislativas sobre régimen local se encuentran compartidas entre el Estado, que fija las bases, y la Generalidad, que las desarrolla. También en el hecho de que cuando el precepto fue redactado aún estaba pendiente la futura ley que ha de regular el régimen local en Cataluña, en relación con la cual ya existen dos proposiciones de ley y un extenso documento de trabajo que se está estudiando en el Parlament. Asimismo, estaba pendiente la Ley de Bases del Régimen Local, que, una vez aprobada, dispone que la actuación de los entes locales se concreta legalmente en leyes sectoriales que deben elaborar el Estado o la Comunidad Autónoma, en función de la distribución de las competencias legislativas de cada sector de actuación pública. Por tanto, el artículo 1 de la Ley del *Síndic de Greuges* dependerá, en cada caso, del tipo de actividad local y de su incardinación en una de las «materias» en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la Generalidad. Sólo quedarían excluidos aquellos supuestos de la actividad sectorial absolutamente desconectados de cualquier competencia autonómica.

### 3. *La incidencia del artículo 2.1 de la Ley 36/1985 en las facultades del Síndic de Greuges en el ámbito local*

El Parlament de Cataluña presentó un recurso contra el inciso contenido en el apartado 1, artículo 2, de la Ley 36/1985 porque, a su parecer, comportaba una limitación del ámbito sobre el que se proyectan las facultades de las instituciones similares al Defensor del Pueblo y concretamente del *Síndic de Greuges*. A su criterio, esta limitación obedecía a una interpretación sobre la naturaleza de los entes locales difícilmente compatible con lo que dispone el Estatuto de Autonomía.

Este inciso, que no figuraba en la proposición de Ley originaria, consistía en añadir la expresión «cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla» (Comunidad Autónoma) después de hacer referencia a las Administraciones Locales. Con este añadido, el régimen de colaboración y coordinación mediante acuerdos entre el Defensor de Pueblo y las figuras similares solamente puede afectar a la supervisión de los entes locales cuando éstos actúen en el ejercicio de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma a los entes locales. Quedan excluidas del ámbito atribuido al *Síndic* todas las restantes actuaciones de los entes locales en que no se ejerzan competencias delegadas de las Comunidades Autónomas.

El Informe de la Ponencia del Senado justifica la enmienda en la necesidad de garantizar la autonomía local, pero esta justificación no es aceptable porque si la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 considera compatible el principio de autonomía de los entes locales con la existencia de actividades de control ejercidas por el Estado y la Generalidad, con más motivo debe serlo la intervención de los Comisionados Parlamentarios, que en ningún caso pueden modificar actas o resoluciones administrativas, ya que estas instituciones actúan en un nivel diferente al control de Tribunales de Justicia o al control jerárquico dentro de la misma Adminis-

tración, y están configuradas como Magistraturas de persuasión. Por otro lado, si se admite que la institución del Defensor del Pueblo tiene competencias para supervisar la Administración local sin entenderse que se vulnere la autonomía local, constitucionalmente reconocida, igualmente debe admitirse el mismo esquema para los Comisionados autonómicos, dada la similitud que, según la misma Ley 36/1985, existe entre estas instituciones y la del Defensor del Pueblo.

En el escrito que el Parlament dirigió al Tribunal Constitucional se subraya que «limitar la legitimidad de las facultades supervisoras de los Comisionados Parlamentarios sobre los entes locales a los supuestos en que éstos citen competencias delegadas por la Comunidad Autónoma crea situaciones paradójicas. Las comarcas, piezas clave de la estructura de la Generalidad, cuya creación, organización y funciones debe ser regulada por el Parlament de Cataluña, sólo podrían ser objeto de supervisión por el *Síndic de Greuges* en el supuesto concreto de referencia, y esto aun cuando las decisiones sustantivas sobre las mismas correspondan íntegramente a la Generalidad. Asimismo, la redacción de la Ley 36/1985 admite expresamente que el Defensor del Pueblo pueda recabar la colaboración del Comisionado autonómico para la supervisión de los órganos de la Administración Pública estatal que radiquen en el territorio de una Comunidad Autónoma, mientras que sobre los entes locales esta colaboración sólo podría existir en el supuesto concretado por la Ley, siendo privados los Comisionados autonómicos de posibilidades de intervención en cualquier otro caso.<sup>39</sup>

De los apartados anteriores se desprende que este inciso, en cuanto que implica la exclusión de un ámbito de actuación de las entidades locales del régimen de colaboración y coordinación —previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, y en el artículo 4 de la Ley 14/1984, del *Síndic de Greuges*, y que, según el Preámbulo de la Ley, se pretendía desarrollar y concretar— ha limitado no solamente las facultades del *Síndic de Greuges* sino también las facultades del Defensor del Pueblo de coordinarse con los diversos Comisionados Parlamentarios con el fin de servir mejor a los ciudadanos. Ahora queda esperar que el Tribunal Constitucional se manifieste al respecto.<sup>40</sup>

Barcelona, 8 de abril de 1986

39. Recurso de inconstitucionalidad del Parlament de Cataluña, cif. 16, p. 5356.

40. El Tribunal Constitucional también deberá pronunciarse en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 868/1985, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia Mayor de Aragón (BOE núm. 254, de 23 de octubre 1985). Entre los artículos impugnados se incluye el artículo 2.2, que se refiere a las facultades de supervisión de los entes locales por parte del Comisionado parlamentario aragonés. En sus alegaciones el Abogado del Estado entiende que el Justicia Mayor de Aragón solamente puede supervisar los entes locales cuando éstos actúen en el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma o actúen como simples gestores de los servicios ordinarios de ésta. Como puede observarse, las conexiones entre este recurso y el comentado en este trabajo son evidentes.