

# LES INSTITUCIONS DE LA GENERALITAT DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA SENTÈNCIA 31/2010, EL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES I EL SÍNDIC DE GREUGES

**Joaquín Tornos Mas**

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

SUMARI: I. Introducció. El control constitucional de les institucions d'autogovern. – II. El Consell de Garanties Estatutàries. – III. El Síndic de Greuges

---

## I. Introducció. El control constitucional de les institucions d'autogovern

La capacitat d'autoorganitzar-se lliurement és una de les característiques més pròpies de l'autonomia reconeguda a les comunitats autònomes. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 atribuïa, en l'article 9.1, a la Generalitat la competència exclusiva sobre l'organització de les seves institucions. En l'actualitat, l'article 150, amb una redacció que considerem més restrictiva, assumeix la competència exclusiva en matèria "d'organització de la seva Administració –la de la Generalitat".<sup>1</sup> En tot cas, la regulació de la pròpia organització institucional, amb caràcter general, i encara més quan no és l'organització administrativa, sempre s'ha entès com una matèria característica de la competència exclusiva autonòmica.

---

1. Per la seva banda, l'article 5 de l'actual Estatut afirma que dels drets històrics del poble català deriva una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional de manera reiterada. Així, en la sentència 22/1988, de 29 de novembre, FJ 21, s'afirma que "no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18.ª de la Constitución), es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 147 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales".

De forma més clara, la sentència 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3, afirma que "respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982 [RTC 1982\35], 165/1986 [RTC 1986\165], 13/1988 [RTC 1988\13] y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas administraciones (STC 35/1982, fundamenta jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988)".

Els límits a la competència exclusiva d'autoorganització poden derivar de la competència estatal sobre les bases de les administracions públiques, però si es tracta de regular institucions pròpies autonòmiques aquesta exclusivitat és absoluta. En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat que les institucions d'autogovern a què es refereix l'article 148.1 de la CE i els preceptes correlatius dels

estatuts, com era l'article 9.1 de l'Estatut català de 1979, són estrictament les institucions polítiques de les comunitats autònomes.

D'acord amb aquests raonaments, es podia pensar que el títol II de l'Estatut, en particular els capítols relatius al Parlament, el president o la presidenta, les relacions entre el Parlament i el Govern i, en particular, el cinquè, que conté la regulació de les "altres institucions de la Generalitat" no serien objecte d'impugnació. La realitat ha estat diversa. Si bé el títol II no és objecte d'una impugnació general com succeeix en relació amb altres títols, el cert és que es varen impugnar alguns dels preceptes relatius al Consell de Garanties Estatutàries, l'apartat 4 de l'article 76, i al Síndic de Greuges, l'expressió "amb caràcter exclusiu" de l'article 78.1.

Les impugnacions no es fonamenten en una vulneració material directa de la Constitució, sinó en l'afectació inconstitucional de competències d'institucions estatals. Així, pel que fa al Consell de Garanties Estatutàries, els recurrents entenen que es vulnera la competència exclusiva del mateix Tribunal pel control de les lleis, i pel que fa al Síndic de Greuges s'entén que es limiten les competències del Defensor del Poble.

Analitzarem a continuació els arguments de les parts en conflicte i la doctrina del Tribunal Constitucional. Avancem que compartim la sentència pel que fa a la inconstitucionalitat de l'expressió *amb caràcter exclusiu* de l'article 78.1, però discrepem de la declaració d'inconstitucionalitat de l'apartat 4 de l'article 76.

## II. El Consell de Garanties Estatutàries

La regulació estatutària del Consell de Garanties Estatutàries (CGE) va ser recorreguda pel que fa als apartats primer, segon i quart de l'article 76. Perquè hi està vinculat, també cal fer referència a la impugnació de l'article 38.1, en la mesura que aquest precepte estableix que el CGE tutela els drets que reconeixen els capítols I, II i III del títol primer i la carta del drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

La impugnació dels apartats 1 i 2 de l'article 76, i de l'article 38.1, tenia una fonamentació limitada, ja que es limitava a assenyalar que la institució autonòmica volia aparèixer com una alternativa al

Tribunal Constitucional, fet que segons la part recurrent era contrari a la reserva que l'article 161 de la Constitució estableix a favor del Tribunal Constitucional respecte del control de constitucionalitat de les normes amb força de llei.

La sentència, en el fonament jurídic 32, rebutja aquestes alegacions i afirma que la funció dictaminadora atribuïda al CGE forma part del gènere institucional "consultiu", la constitucionalitat del qual ja va ser confirmada per la sentència 204/1992.

El veritable conflicte és el que té per objecte la novetat que incorpora la institució estatutària en relació amb el Consell Consultiu, és a dir, la introducció d'un dictamen amb valor vinculant en el cas de projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut. Aquesta novetat s'inclou a l'apartat 4 de l'article 76 i és la que porta els recurrents a qüestionar la naturalesa merament consultiva del nou CGE. En concret, l'apartat 4 de l'article 76 estableix que "els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut".

La finalitat perseguida per la norma estatutària amb la introducció d'un dictamen vinculant, que no preceptiu, en els supòsits de projectes o proposicions de llei que desenvolupessin o afectessin drets estatutaris era establir al mateix Estatut una garantia reforçada d'aquests drets enfront del legislador català. Com s'ha dit, l'objectiu del precepte estatutari era protegir els drets reconeguts específicament al mateix Estatut, de tal manera que el Parlament de Catalunya no pogués aprovar amb caràcter definitiu aquelles iniciatives legislatives en tràmit a la Cambra que segons el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries no respectessin els drets estatutaris.<sup>2</sup>

La manca d'un sistema reforçat de control de les lleis deixava, de fet, aquesta categoria estatutària, els drets estatutaris, sense sentit, en la mesura que podrien ser desconeguts pel legislador ordinari sense cap entrebanc jurídic. Només es podria qüestionar la llei contra-

---

2. Vintró, J. Els dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries. A: *Revista Catalana de Dret Públic*, número electrònic especial Sentència sobre l'Estatut, 2010.

ria als drets estatutaris mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat per vulneració de l'Estatut, però amb el problema que planteja la limitació relativa als subjectes legitimats per accedir a aquesta via. El dictamen vinculant respon, per tant, de manera directa a la creació de la categoria dels "drets estatutaris".<sup>3</sup>

Deixant de banda aquesta qüestió, que no mereix cap mena de consideració, la sentència es limita a examinar en un breu fonament jurídic, el número 32, si el dictamen vinculant vulnera algun precepte constitucional. Per construir el seu raonament i fonamentar la seva decisió, el Tribunal parteix de l'afirmació segons la qual el model de control que pot exercir el CGE està indeterminat a l'Estatut ("el artículo 76.2 se remite en este punto a los términos que establezca la ley"). A partir d'aquesta afirmació, la sentència planteja diverses hipòtesis temporals sobre el moment de l'evacuació del dictamen i, d'acord amb la seva construcció, formula dos motius d'inconstitucionalitat del precepte estatutari.

El primer motiu d'inconstitucionalitat de l'article 76.4 és la limitació de les competències parlamentàries, amb vulneració dels drets de participació política garantits a l'article 23 de la Constitució, que comporta el dictamen vinculant del CGE. Aquest motiu que, com veurem, es pot analitzar tenint en compte dos diferents moments temporals, implica la introducció d'uns arguments que les parts no havien mencionat en el seu recurs.<sup>4</sup> Segons el Tribunal, en aquest cas

---

3. L'altra garantia dels drets estatutaris és l'establerta en l'article 38.2, segons el qual "los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes". Aquesta garantia permet impugnar els actes contraris als drets estatutaris i va adreçada a l'activitat de la justícia ordinària, sense efectes sobre l'activitat del legislador. La sentència 31/2010 en el seu fonament jurídic 27, salva la constitucionalitat del precepte amb una interpretació de conformitat segons la qual el precepte estatutari no "implica la introducción de novedades procesales", ni comporta una alteració de "las reglas procesales comunmente aplicables" en matèria de protecció de drets. La concreció de la previsió de l'article 38.2 es condiona al que disposin "los procedimientos establecidos en las leyes", és a dir, la legislació processal estatal. D'aquesta manera, el precepte queda buit de contingut.

4. Aquest fet és destacat en l'Informe del grup d'experts sobre la sentència del Tribunal Constitucional encarregat per l'MHP. L'Informe destaca l'aspecte processal d'aquesta qüestió, ja que segons l'article 84 de la llei orgànica del Tribunal Constitucional el Tribunal hauria de posar en coneixement de les parts aquest nou motiu en el qual fonamentarà la seva decisió, actuació que no es va donar. En aquest mateix sentit, vegeu Vintró, J. *op. cit.*

el dictamen comporta “una inadmissible limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el artículo 23 de la Constitución española en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos”. El fet que es pogués emetre un dictamen vinculant, que en el cas de ser negatiu impediria debatre el text i, per tant, la participació dels parlamentaris, vulneraria l'article 23 de la Constitució.

La primera hipòtesi temporal vinculada a aquest motiu d'inconstitucionalitat fa referència al cas en què l'informe s'ha d'evacuar a l'inici de la tramitació parlamentària. En aquest cas, certament l'informe negatiu i vinculant del CGE impediria la participació dels grups parlamentaris i la tramitació del projecte i, per tant, es podria admetre la inconstitucionalitat de l'article 76.4. Ara bé, el cert és que aquesta hipòtesi mai no s'havia plantejat. Introduir en el debat parlamentari la possibilitat que el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries s'evacués a l'inici de la tramitació parlamentària no té gaire sentit ni com a argument merament dialèctic. L'antecedent del Consell Consultiu permetia entendre que el dictamen s'hauria de produir un cop finalitzada la tramitació parlamentària. El que es vol controlar és un text que pot ser publicat com a llei i que pot no respectar el drets estatutaris, no un projecte o proposició de llei que inicia la seva tramitació parlamentària. El mateix fet que cap de les parts personades en el recurs fes referència a aquesta possibilitat i els seus problemes de constitucionalitat confirma que no es va tenir mai en compte aquesta possibilitat. D'altra banda, si el Tribunal volia evitar un desplegament del precepte estatutari que permetés aquest contingut, hauria pogut acudir, com ho fa de forma reiterada en la sentència, a declarar la constitucionalitat del precepte estatutari i excloure una interpretació i desenvolupament legal de l'article 76.4 que fes possible barrar el pas als grups parlamentaris i a la tramitació del projecte de llei.<sup>5</sup>

5. És a dir, la inconstitucionalitat a què fa referència la sentència no deriva directament del precepte estatutari, i només es podria produir, en el seu cas, en la norma postestatutària que regulés el moment en què s'ha d'evacuar l'informe. Si el dictamen es pot evacuar en un altre moment, i en aquest cas no hi ha vulneració de cap precepte constitucional, el Tribunal no ha de declarar la inconstitucionalitat de l'article 76.4 en ser possible una interpretació del precepte estatutari d'acord amb la Constitució. Conseqüentment, en relació amb aquesta primera hipòtesi, creiem que la sentència s'hauria hagut de limitar, en el seu cas, a fer un advertiment d'inconstitucionalitat si la norma postestatutària optava per

La segona hipòtesi temporal situaria la intervenció del dictamen vinculant en el si del procediment legislatiu entre les fases de comissió i plenari.<sup>6</sup> En aquest cas, el dictamen no afecta les facultats de proposta i lliure debat dels grups parlamentaris i, per tant, no es vulnera l'article 23 de la Constitució.

La introducció del dictamen vinculant dintre del procediment d'elaboració de la llei autonòmica és una decisió que correspon a la comunitat autònoma, que gaudeix d'àmplia autonomia per regular el procediment d'elaboració de les seves lleis. Es pot afirmar que, amb aquest dictamen vinculant, el Consell de Garanties Estatutàries desplega una funció de col·laboració interorgànica amb el Parlament en l'exercici de la competència legislativa d'aquest últim.<sup>7</sup> Aquesta construcció del procediment legislatiu, que es pot qüestionar des de diferents punts de vista,<sup>8</sup> entenem que en el cas d'aquesta segona opció temporal no vulnera cap precepte constitucional i és fruit de l'autonomia de la comunitat autònoma.

El segon motiu d'inconstitucionalitat en què fonamenta la seva decisió el Tribunal fa referència a la invasió de les competències del Tribunal Constitucional que comporta el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries. Ara el moment temporal de l'evacuació del dictamen se situa una vegada aprovada una iniciativa legislativa pel Ple del Parlament i abans de la seva publicació oficial. En aquest cas, el Tribunal afirma que el "dictamen del Consejo se emite en términos demasiado próximos materialmente equivalentes, desde luego, a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el

---

portar el dictamen vinculant a l'inici de la tramitació parlamentària. En aquest mateix sentit, vegeu Vintró, J. *op. cit.*

6. Aquesta hipòtesi és la que preveu la Llei catalana 2/2009 del Consell de Garanties Estatutàries.

7. En aquest sentit, Aparicio, M. A. *Órganos de garantía estatutaria y tutela de derechos*. A: Aparicio-Barceló (coord.). *Los órganos garantes de la autonomía política*. Barcelona: Atelier 2009, p. 172 i seg.

8. Una visió crítica del dictamen vinculant, feta amb caràcter general i abans de l'aprovació de l'Estatut de 2006, a Tornos Mas, J. J. El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley. *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, p. 105 a 113.

artículo 161 CE a este Tribunal". És a dir, en evacuar-se l'informe quan el projecte o la proposició ja estan debatuts i només resta la publicació, aquest informe vinculant és idèntic de fet al control reservat el Tribunal Constitucional.

En relació amb aquest raonament del Tribunal, no podem compartir la identificació que es fa en la sentència entre el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries sobre un projecte o proposició de Llei, encara que sigui en un moment final de la seva tramitació parlamentària, i el control jurisdiccional sobre normes amb força de Llei que la Constitució reserva al Tribunal Constitucional. Afirmar, com es fa en la sentència, que el fet que el dictamen s'evacui abans de la publicació de la Llei és, de fet, un control jurisdiccional, amb l'únic argument que aquest dictamen se situa temporalment en un moment proper al de la publicació de la Llei, oblida aspectes formals essencials de la teoria de les normes, com és que un text legal només és vàlid i té força de Llei un cop es publica, i oblida també que el monopoli de control del Tribunal Constitucional és sobre normes amb força de Llei, no sobre projectes o proposicions.<sup>9</sup>

En definitiva, el dictamen del CGE se situa dintre del procediment d'elaboració de la Llei, i aquest procediment pot ser regulat per l'Estatut i el legislador autonòmic, tal com es va argumentar en defensa d'aquest precepte. Modificar el procediment d'elaboració de les pròpies lleis no afecta la funció que la Constitució reserva al Tribunal Constitucional, i forma part de les competències de l'Estatut i del legislador autonòmic. És una qüestió d'organització interna, que podria regular el reglament del Parlament autonòmic. No es pot afirmar, doncs, que el precepte estatutari vulnera l'article 161 de la Constitució amb l'únic argument que el dictamen és proper, temporalment, al moment en què el projecte o proposició passarà a ser norma amb força de Llei. Aquest argument de la "proximitat temporal" ens sembla certament insostenible, ja que aquesta raó temporal no altera el valor ni el significat dels diferents moments de la tramitació parlamentària de les lleis.

Amb aquest pronunciament el Tribunal, com diu l'Informe del grup d'experts, ha dut a terme un enjudiciament especialment sever,

---

9. Com diu Vintró, J., *op. cit.*, "mentre que no es porten a terme la promulgació i la publicació la naturalesa de la iniciativa legislativa no experimenta cap canvi i s'ha de continuar parlant de projecte o proposició de Llei".



i al meu entendre poc fonamentat, a una qüestió d'organització interna d'una institució d'autogovern de Catalunya. A més, ha deixat, de fet, sense contingut la categoria dels "drets estatutaris", ja que els ha privat de l'instrument jurídic propi de l'ordenament català que permetia defensar el contingut d'aquest drets davant de l'actuació del legislador ordinari.

Pel que fa als efectes de la sentència constitucional, obliga a interpretar el contingut de la Llei 2/2009 d'acord amb la decisió de la sentència i, per tant, s'ha d'entendre que no és aplicable, en tant que norma nul·la, el precepte on es recull el dictamen vinculant. Aquesta és una declaració d'inconstitucionalitat que no pot ser "reparada" mitjançant reformes legislatives posteriors.

### III. El Síndic de Greuges

La regulació del Síndic de Greuges en l'article 78 de l'Estatut va ser impugnada en el recurs del Partit Popular en relació amb l'incís de l'apartat primer en què es diu que el Síndic, a l'efecte de garantir els drets fonamentals i estatutaris dels ciutadans de Catalunya, supervisarà "amb caràcter exclusiu" l'activitat de l'Administració de la Generalitat.

Per la seva banda, el Defensor del Poble, en el seu recurs 8675-2006 en què impugna molts preceptes de l'Estatut, impugna l'article 78 en relació amb tres qüestions diverses (antecedents 20, lletra E): "tres son los aspectos de la regulación estatutaria que el Defensor del Pueblo considera inconstitucionales: a) la atribución al Síndic de Greuges, con carácter exclusivo, de la competencia para supervisar la actividad de la Administración autonómica (artículo 78,1 EAC), b) la atribución al Síndic de Greuges de competencia para supervisar la actividad de la Administración local catalana más allá de las materias de competencia autonómica transferida o delegada a los entes locales –artículo 78,1 EAC; c) la imposición al Defensor del Pueblo –en norma estatutaria– del deber de colaborar en el ejercicio de sus funciones con el Síndic de Greuges, infringiendo la reserva establecida en favor de la ley orgánica de desarrollo del artículo 54 CE".

A. Analitzarem en primer lloc la impugnació de l'apartat primer de l'article 78 pel que fa a l'atribució amb caràcter exclusiu al Síndic de Greuges de la competència per supervisar l'activitat de l'Administració

autonòmica. Aquest motiu d'impugnació consta en els dos recursos, el del Partit Popular i el del Defensor del Poble, i és el motiu estimat per la sentència 31/2010 i confirmat en la sentència 137/2010 de 16 de desembre de 2010 dictada amb motiu del recurs del Defensor del Poble.

L'objectiu del precepte era establir l'exclusivitat de l'actuació del Síndic sobre l'Administració de la Generalitat<sup>10</sup> en l'exercici de les funcions del Síndic per a la protecció dels drets estatutaris i constitucionals, de manera que l'Administració autonòmica no pogués ser supervisada pel Defensor del Poble. Aquesta exclusió del Defensor del Poble en l'àmbit català per controlar l'Administració de la Generalitat és la novetat del precepte respecte a la regulació anterior de la figura del Síndic, i és el que motiva la impugnació, ja que els recurrents entenen que el precepte vulnera en aquest punt de manera oberta i sense possibilitat d'interpretació l'article 54 de la Constitució. Cal recordar que l'article 54 de la Constitució estableix que "una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales".

En relació amb aquest precepte,<sup>11</sup> el Consell Consultiu, en el seu Dictamen 269 d'1 de setembre de 2005, ja va advertir sobre la seva possible inconstitucionalitat en afirmar que l'article 54 de la Cons-

---

10. S'ha d'entendre que l'expressió *Administració de la Generalitat* es refereix a tot l'aparell administratiu de la Generalitat en les seves diferents formes, organismes autònoms, empreses públiques, agències, fundacions del sector públic i consorcis, però no inclou l'Administració local. Aquesta exclusió, o oblit, dels ens locals contrasta amb la voluntat d'incloure l'Administració local dintre de la Generalitat de Catalunya, article 2.3 de l'Estatut.

11. Cal assenyalar que el dictamen del Consell Consultiu es va realitzar sobre l'article 75.3 i 4 de la Proposta de reforma de l'Estatut, que no era idèntic a l'article 78.1. L'article 75.3 deia que "el Síndic de Greuges vetlla pels drets i les llibertats a què es refereix l'apartat 1 respecte a les institucions i les empreses privades que gestionen serveis públics, que duen a terme activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de forma concertada o indirecta, i també respecte a les altres persones amb vincle contractual amb les administracions públiques". L'apartat 4 establí que "el Síndic de Greuges fa les funcions que estableix l'apartat anterior amb caràcter exclusiu. També pot estendre la seva actuació de protecció i defensa dels drets dels ciutadans a l'Administració de l'Estat a Catalunya en els termes que estableixin els acords de cooperació amb el Defensor del Poble". Malgrat aquesta petita diferència, la doctrina del Consell Consultiu és perfectament aplicable a l'article 78.1, ja que també fa referència al caràcter exclusiu de la competència del Síndic.

titució "atribueix a la institució del Defensor del Poble la funció general de la defensa dels drets continguts al títol primer de la Constitució davant l'actuació de qualsevol Administració", la qual cosa impedia que un precepte estatutari limités l'actuació del Defensor del Poble en relació amb l'Administració autonòmica. Aquesta observació no va ser presa en consideració pels redactors del projecte que finalment va ser aprovat pel Parlament de Catalunya. Com veurem, el Tribunal Constitucional coincideix plenament amb el plantejament del Consell Consultiu en el fonament jurídic, en el qual declara la inconstitucionalitat de l'incís "amb caràcter exclusiu" de l'article 78.1 de l'Estatut.

En la defensa del precepte es van aportar arguments de diferent naturalesa.<sup>12</sup> L'advocat de l'Estat va intentar justificar una interpretació d'acord amb el precepte, ja que reconeixia que la seva redacció tenia una clara aparença d'inconstitucionalitat. Així, diu que el precepte seria inconstitucional si "se entendiera que con ellas –l'expressió amb caràcter exclusiu– se pretende impedir al Defensor del Pueblo la supervisión de la Administración autónoma catalana contra lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución, precisado y aclarado este precepto por la ley orgánica 3/1981 de 6 de abril". És a dir, exactament el que pretenia aquest incís. A partir d'aquesta afirmació, tracta d'aconseguir una interpretació de conformitat amb la Constitució assenyalant que el caràcter exclusiu atribuït a la supervisió del Síndic de Greuges s'ha d'entendre limitat als nous drets estatutaris. Conseqüentment, "en la función de proteger los derechos y libertades consagrados por la Constitución, el Síndico concurriría con el Defensor del Pueblo, en los términos de sus respectivas regulaciones, pero sólo el Síndico de Agravios protegería y defendería los derechos estatutarios, por lo que sólo de él podría decirse que, simultánea-

---

12. Els arguments de l'advocat de l'Estat, del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya es reiteren en els dos recursos. En el recurs del Defensor del Poble, aquest al·lega que el Defensor del Poble és garant de les llibertats i drets fonamentals, raó per la qual "la decisión del constituyente de incluir al Defensor del Pueblo entre las garantías de los derechos y libertades fundamentales obliga al legislador 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 en la Constitución". S'hi afegeix que el concepte d'Administració de l'article 54 CE inclou totes les administracions i que la doctrina de la STC 204/1992 relativa al Consell d'Estat no és aplicable, atès que el Consell d'Estat no és una garantia dels drets fonamentals sinó un òrgan consultiu del Govern, i que l'article 107 està ubicat en el títol IV de la Constitució que tracta del Govern i de l'Administració.

mente, ostenta la funció de supervisar los derechos y libertades constitucionales y los derechos estatutarios. Así intepretado, el art. 78.1 no sería inconstitucional, puesto que no impide ni mengua la función supervisora del Defensor del Pueblo”.

El Govern de la Generalitat i el Parlament autonòmic tracten de defensar la constitucionalitat de l'incís impugnat amb arguments semblants. El Govern argumenta que el Defensor del Poble, en tant que Comissionat de les Corts, i d'acord amb el principi d'autonomia, no hauria de supervisar l'Administració catalana. S'afegeix que s'hauria d'aplicar la doctrina constitucional relativa al Consell d'Estat, òrgan consultiu que és substituït en la seva actuació pel que fa al control de les administracions autonòmiques i locals.

Per la seva banda, el Parlament afirma que la referència de la Constitució al control de l'Administració s'ha d'entendre limitat a l'Administració de l'Estat, i que qui va estendre el control a totes les administracions va ser la llei orgànica del Defensor del Poble. Conclou aquest raonament assenyalant que la llei orgànica no pot ser paràmetre de constitucionalitat. A més, es diu que el Defensor manté l'exclusivitat pel que fa a la impugnació de les lleis i al recurs d'emparament.

Recollint tots aquests arguments, i sense intentar en aquest cas fer una sentència interpretativa en els termes proposats per l'advocat de l'Estat, el Tribunal, en la sentència 31/2010, declara la inconstitucionalitat de l'incís abans esmentat. El fonament jurídic 33, de forma especialment concisa, fonamenta la decisió del Tribunal en els termes següents, que per la seva claredat i brevetat passem a reproduir:

La función supervisora atribuida al Defensor del Pueblo por el artículo 54 CE tiene por objeto la defensa de los derechos comprendidos en el título primero de la Constitución y se configura como una de las garantías de las libertades y derechos fundamentales previstas en el capítulo cuarto de este mismo título (artículos 53 y 54 CE). El hecho de que ejerza esta función como comisionado de las Cortes Generales no supone que la actividad administrativa sobre la que puede proyectarse sea únicamente la propia del Estado central, con exclusión de la Administración autonómica. Tratándose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los artículos 53 y 54 han de serlo fren-

te a todos los poderes públicos, pues a todos ellos, sin excepción, vinculan y someten. Así como la garantía jurisdiccional no admite distingo en su proyección sobre el poder público autonómico, tanto legislativo como administrativo, así tampoco la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público. La Administración del artículo 54 CE, como la Administración de los artículos 103 y 106 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. De ahí que la exclusividad que proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el artículo 54.

Compartim el raonament del Tribunal. La Constitució espanyola no ha configurat el Defensor del Poble com una institució per al control de l'Administració, sinó com a Comissionat de les Corts Generals per a la defensa dels drets reconeguts al títol primer de la Constitució. Per tal de dur a terme aquesta funció, ha de controlar l'Administració. Però atès que totes les administracions poden lesionar els drets fonamentals que ha de protegir el Defensor del Poble, la seva actuació ha de comprendre la supervisió de totes les administracions. Aquesta és la voluntat de la Constitució.

De manera ben clara, el Tribunal afirma que "tratándose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los artículos 53 y 54 han de serlo frente a todos los poderes públicos, pues a todos ellos, sin excepción, vinculan y someten".

Segurament la interpretació del contingut i l'abast dels drets fonamentals reconeguts a la Constitució reclama un òrgan únic de garantia. Però més enllà d'aquesta raó finalista i basada en criteris de raonabilitat per tal d'interpretar el precepte, el cert és que l'article 54 CE diu el que diu i la voluntat del constituent és clara.

No podem compartir l'opinió segons la qual el Tribunal ha dut a terme una interpretació literal de la referència a "l'Administració", ja que hagués pogut entendre que es referia només a l'Administració

de l'Estat.<sup>13</sup> Tampoc els arguments del Govern de la Generalitat i del seu Parlament. El principi d'autonomia no pot impedir que la institució del Defensor del Poble no acompleixi la funció que li atribueix la Constitució, ni és cert que qui amplia les funcions de control sobre totes les administracions sigui la llei orgànica del Defensor del Poble.

El Tribunal interpreta l'article 54 d'acord amb la seva funcionalitat i posant en primer pla la defensa dels drets fonamentals, defensa que ha de ser igual per a tots els ciutadans i ciutadanes de l'Estat.

Evidentment, la funció del Defensor del Poble tampoc no és exclusiva, i la garantia dels drets fonamentals de la Constitució també pot ser encomanada al Síndic de Greuges. Aquesta realitat obliga a cercar formes d'actuació coordinada.

Pel que fa als efectes de la sentència, se'n poden destacar tres:

En primer lloc, la sentència no afecta la Llei del Síndic de Greuges. Aquesta Llei 24/2009 de 23 de desembre estableix les competències del Síndic sense fer referència al seu caràcter exclusiu. Així, l'article 3 disposa el següent: "1. El Síndic de Greuges supervisa l'activitat de les administracions, els organismes, les empreses i les persones a què fa referència l'article 78.1 de l'Estatut. 2. El Síndic de Greuges pot supervisar, en els supòsits i en els termes en què ho acordi expressament per conveni amb el Defensor del Poble, l'activitat de l'Administració general de l'Estat a Catalunya. 3. El Síndic de Greuges, en el compliment de la seva funció de protecció i defensa dels drets i les llibertats, es pot adreçar a totes les autoritats, tots els òrgans i tot el personal de qualsevol Administració pública amb seu a Catalunya."

El legislador va actuar de forma prudent i, davant de la possible declaració d'inconstitucionalitat de l'afirmació del caràcter exclusiu de la competència del Síndic, va preferir evitar aquesta referència en el text legal i deixar-ho exclusivament a la norma estatutària. D'aquesta forma, la Llei no es veu afectada per la sentència del Tribunal Constitucional, i es podrà fer efectiva la previsió de l'apartat segon a favor d'un conveni de col·laboració.

---

13. En aquest sentit es manifesta Vintró, J., en el seu article "L'exclusivitat del Síndic de Greuges", publicat a la *Revista Catalana de Dret Públic*, edició electrònica "Especial Sentència sobre l'Estatut".

En segon lloc, es pot defensar l'exclusivitat del Síndic de Greuges quant a la supervisió de l'Administració de la Generalitat i les administracions locals catalanes pel que fa a la garantia dels drets estatutaris. La funció constitucional del Defensor del Poble es limita als drets fonamentals de la Constitució i, per tant, no hauria d'intervenir en la garantia dels drets estatutaris, tasca, aquesta sí, exclusiva del Síndic de Greuges.

Finalment, caldrà aprofundir en els mecanismes de relació i coordinació entre totes dues institucions pel que fa a la supervisió de l'Administració catalana i els ens locals de Catalunya com a garantia dels drets fonamentals de la Constitució.

Com ja hem apuntat, l'apartat segon de l'article 3 la Llei del Síndic fa referència a la col·laboració amb el Defensor del Poble articulada mitjançant convenis. El desenvolupament d'aquests convenis pot reduir l'activitat del Defensor del Poble a Catalunya i fer realitat el caràcter exclusiu del Síndic pel que fa a la supervisió de l'Administració de la Generalitat i l'Administració local.

Pel que fa a la sentència de 16 de desembre de 2010, dictada en el recurs del Defensor del Poble, el Tribunal es limita a dir que "dicho inciso –el relatiu a l'exclusivitat del Síndic a Catalunya– fue declarado inconstitucional y por lo tanto nulo en la sentencia 31/2010, FJ 33 y fallo, por lo que el recurso ha perdido objeto en forma sobrevenida respecto el mismo".

B. Els altres motius d'impugnació de l'article 78, que només apareixen en el recurs del Defensor del Poble, fan referència a l'atribució al Síndic de Greuges de la competència per supervisar l'activitat de l'Administració local catalana, més enllà de les matèries de competència autonòmica transferides o delegades als ens locals, i a la imposició al Defensor del Poble –en norma estatutària– del deure de col·laborar en l'exercici de les seves funcions amb el Síndic de Greuges.

Pel que fa al primer motiu, el Defensor del Poble al·lega que en atribuir al Síndic de Greuges la competència per supervisar els ens locals, l'Estatut d'autonomia estaria alterant el règim de garanties previst en la Constitució i limitant l'autonomia local mitjançant la imposició sobre els ens locals d'un control que la Constitució només encomana al Defensor del Poble. En aquest sentit, recorda que la Llei

4/1984 del Síndic de Greuges, modificada per la Llei 12/1989, va establir que el Síndic supervisa l'actuació de la Generalitat i també "l'actuació dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries en què l'Estatut d'autonomia de Catalunya atorga competències a la Generalitat". La inconstitucionalitat rau en el fet de l'ampliació de les facultats de supervisió sobre els ens locals, fet que vulnera l'article 54 CE i l'article 137 CE.

Aquest raonament és replicat per l'advocat de l'Estat i les defenses del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya. L'advocat de l'Estat recorda la sentència del Tribunal Constitucional 157/1988 en la qual es va afirmar que les competències del Síndic depenen d'allò que "el propio Estatuto de Autonomía catalán establece en relación con la figura del Síndic de Greuges, así como de las competencias que en materia de régimen local ostenta la Generalidad". En les al·legacions del Parlament es fa referència a la nova posició dels ens local a l'Estatut com a ens que formen part de la Generalitat, article 2.3, i a la compatibilitat de l'actuació del Síndic amb la intervenció del Defensor del Poble o dels síndics locals. Finalment, el Govern de la Generalitat reitera que aquesta supervisió sobre els ens locals no és exclusiva, i afegeix que la supervisió no limita l'autonomia local, atès que la seva garantia institucional és compatible amb controls externs com els que duen a terme la Sindicatura de Comptes o l'Agència Catalana de Protecció de Dades.

El Tribunal rebutja aquesta impugnació de forma breu i, al meu entendre, sense entrar en el fons de la qüestió que plantejava la part recurrent. El Tribunal es limita a dir que un cop declarada inconstitucional l'exclusivitat del Síndic en la sentència 31/2010 "el fet que també s'encarregui de la supervisió de l'activitat de l'Administració local de Catalunya i dels organismes públics o privats vinculats que en depenen, art. 78,1 EAC, no és inconstitucional".

Però creiem que el recurs no plantejava en aquest punt la qüestió de l'exclusivitat del Síndic, sinó que afirmava que el Síndic no podia supervisar els ens locals en l'exercici de les seves competències, ja que aquest control no està previst a favor de l'ens autonòmic, i la seva intervenció pot vulnerar el principi d'autonomia local. Sobre aquest argument, que creiem feble i que és contestat amb arguments suficients per les parts que defensen la constitucionalitat de l'Estatut, res no diu el Tribunal.



Finalment, l'últim motiu d'impugnació qüestiona que l'Estatut pugui imposar al Defensor del Poble el deure de col·laboració amb el Síndic. Per la part recurrent, "el precepte impugnado infringe la específica reserva de ley orgánica contenida en el artículo 54 CE, ya que el legislador al que este precepto llama para regular la institución del Defensor del Pueblo –y, por tanto, sus competencias– es el legislador orgánico ordinario y no el legislador orgánico especial de reforma estatutaria, que tiene una misión definida y debe ceñirse a un ámbito material concreto".

Davant d'aquest raonament, l'advocat de l'Estat recorda que el principi de col·laboració entre el Defensor del Poble i els defensors autonòmics el recull la Llei ordinària 36/1985, i que l'article 78.2 es limita a recordar el contingut d'aquesta llei. A més, afegeix que el precepte es pot interpretar en el sentit que el mandat de col·laboració només s'adreça al Síndic de Greuges. El Parlament de Catalunya sosté que l'actuació del Defensor del Poble i del Síndic de Greuges ha d'estar presidida pels principis de col·laboració i cooperació, i no pel d'exclusivitat i exclusió (fet que no deixa de ser contradictori amb la defensa del primer apartat de l'article 78.1 EAC). D'acord amb aquest criteri, si l'Estatut estableix una nova repartició de funcions és coherent que defensi la col·laboració de les dues institucions. El Govern de la Generalitat insisteix amb l'argument que l'Estatut s'adreça al Síndic i no al Defensor del Poble.

El Tribunal Constitucional, de nou de forma breu, desestima el recurs contra l'article 78.2 EAC quan afirma que "el principio de cooperación queda conectado con el principio de voluntariedad, STC 13/2007, FJ 9, de forma tal que la inclusión o no en el Estatuto no vincula en ningún caso al Estado, por lo que no puede considerarse como una imposición, sino únicamente como una manifestación de respeto hacia dicho principio, pudiendo actuar el Estado con plena libertad".

## RESUM

L'article analitza el contingut de la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 pel que fa a les institucions estatutàries del Consell de Garanties Estatutàries i el Síndic de Greuges, i, en particular, els apartats declarats inconstitucionals, l'apartat 4 de l'article 76 i l'incís de l'apartat primer de l'article 78. Pel que fa a la inconstitucionalitat de l'apartat 4 de l'article 76, s'exposen les postures de la part recurrent i dels defensors del contingut estatutari, i es critiquen els arguments de la sentència per arribar a la declaració d'inconstitucionalitat d'aquest apartat. No es comparteix el criteri del Tribunal segons el qual el dictamen vinculant del Consell en cas de lleis autonòmiques que vulnerin els drets estatutaris pugui afectar el dret de participació dels diputats en l'elaboració de les lleis o la competència exclusiva del Tribunal Constitucional per controlar les lleis. Pel que fa al precepte relatiu al Síndic de Greuges, s'examina també les postures de les parts enfrontades i es comparteix el criteri de la sentència en entendre que l'article 54 de la CE no permet limitar la intervenció del Defensor del Poble en garantia dels drets fonamentals per violacions d'aquests drets a Catalunya.

**Paraules clau:** institucions estatutàries; Consell de Garanties Estatutàries; drets estatutaris; Síndic de Greuges; Defensor del Poble.

## RESUMEN

El artículo analiza el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 con respecto a las instituciones estatutarias Consejo de Garantías Estatutarias y *Síndic de Greuges*, y en particular los apartados declarados inconstitucionales, el apartado 4 del artículo 76 y el inciso del apartado primero del artículo 78. Con respecto a la inconstitucionalidad del apartado 4 del artículo 76 se exponen las posturas de la parte recurrente y de los defensores del contenido estatutario y se critican los argumentos de la sentencia para llegar a la declaración de inconstitucionalidad de este apartado. No se comparte el criterio del Tribunal según el cual el dictamen vinculante del Consejo en caso de leyes autonómicas que vulneren los derechos estatutarios pueda afectar al derecho de participación de los diputados en la elaboración de las leyes o la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional para controlar las leyes. Con respecto al precepto relativo al *Síndic de Greuges* se examinan también las posturas de las partes enfrontadas y se comparte el criterio de la sentencia al entender que el artículo 54 de la CE no permite

limitar la intervención del Defensor del Pueblo en garantía de los derechos fundamentales por violaciones de estos derechos en Cataluña.

**Palabras clave:** instituciones estatutarias; Consejo de Garantías Estatutarias; derechos estatutarios; Síndic de Greuges; Defensor del Pueblo

## **ABSTRACT**

This article analyses the content of the Ruling of the Constitutional Court 21/2010 regarding the statutory institutions of the Council of Statutory Guarantees and the Ombudsman's Office, and in particular the section declared unconstitutional: section 4 of article 76 and the first section of article 78. With regard to the unconstitutionality of section 4 of article 76 the positions of the appellant and the defenders of the statutory content are presented and there is a criticism of the arguments for the Ruling and finally the declaration of unconstitutionality in that section. It does not share the criteria of the Court in which the ruling of the Council in the case of autonomous laws that violate statutory rights may affect the law of participation of MPs in making the laws or the exclusive powers of the Constitutional Court in controlling them. With respect to the rule relating to the Ombudsman's Office the positions of the opposing sides are also examined and the criteria of the Ruling is shared on understanding that article 54 of the EC does not allow the Ombudsman to intervene in the guarantee of basic rights by violating those rights in Catalonia.

**Key words:** statutory institutions; Council of Statutory Guarantees; statutory rights; Ombudsman's Office; Ombudsman.