

LA LLEI 36/1985, DE 6 DE NOVEMBRE, PER LA QUAL
ES REGULEN LES RELACIONS ENTRE LA INSTITUCIÓ
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO I LES FIGURES SIMILARS
A LES DIVERSES COMUNITATS AUTÒNOMES.
LA SEVA INCIDÈNCIA EN LES FACULTATS DEL SÍNDIC
DE GREUGES PER SUPERVISAR EN ELS LOCALS
DE CATALUNYA

JAUME GINÉ I DAVI

I. INTRODUCCIÓ

1. Aquesta llei, que regula les relacions entre la institució del Defensor del Pueblo i les figures similars a les diferents Comunitats Autònomes, té el seu *origen* en una proposta de proposició de llei del Parlament de Catalunya que fou aprovada el dia 28 de febrer de 1984, a continuació d'ésser també aprovada la Llei del Síndic de Greuges que regulava l'organització i el funcionament d'aquesta institució conformement amb el manament que fa l'art. 35 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

L'aprovació dels dos textos en el mateix dia¹ no es produïa per un fet casual sinó que responia, segons les manifestacions fetes pels representants dels grups parlamentaris de la Cambra, a la voluntat d'atorgar a la figura del Síndic de Greuges un ample marc jurídic que el dotés de les facultats i poders necessaris per complir amb eficàcia la seva missió.

Cal recordar que l'art. 35 de l'Estatut d'Autonomia va configurar el Síndic de Greuges com una institució similar a la del Defensor del Pueblo, prevista a l'art. 54 de la Constitució. Per una banda, a causa de la seva naturalesa jurídica, es tracta d'un comissionat del Parlament de Catalunya, nomenat per aquest, per a la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans, a efectes de la qual podrà supervisar les activitats de l'Administració de la Generalitat. Per altra banda, aquest precepte també preveu la necessitat d'una «coordinació» entre ambdues institucions, atesa l'existència d'una superposició o concurrència de les missions que dins l'àmbit territorial de Catalunya atorga la Constitució i l'Estatut al Defensor del Pueblo i al Síndic de Greuges respectivament.

Tanmateix, els redactors de la Llei Reguladora del Síndic de Greuges es trobaren, en el moment d'elaborar-la, amb el problema que calia dotar el Síndic, per assegurar l'eficàcia de la missió que se li encomanava, d'unes prerrogatives i d'unes garanties que solament es podien obtenir mitjançant la legislació de l'Estat.

També calia articular un marc jurídic ampli per desenvolupar i concretar la forma d'aplicació dels principis bàsics de coordinació i cooperació entre el Defensor del Pueblo i les institucions similars, previstos tant a l'art. 12.2 de

1. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 163, sessions plenàries n.ºs. 82 i 83, 28 febrer de 1984, pp. 5452-5462.

la Llei Orgànica 3/1981, de 6 d'abril, com a l'art. 4 de la Llei 14/1984, del Síndic de Greuges.

Davant aquesta doble problemàtica, el Parlament de Catalunya va creure convenient que a més d'elaborar i redactar la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges s'havia de redactar i aprovar una proposició de llei² per ésser presentada a la Mesa del Congrés dels Diputats acollint-se al procediment especial d'iniciativa legislativa previst a l'art. 87.2 de la Constitució. S'ha d'afegir que dues proposicions de llei de contingut idèntic foren presentades simultàniament pels Parlaments d'Andalusia i d'Aragó, emparant-se en el mateix procediment.

2. La Mesa del Congrés va ordenar, amb data de 16 de maig de 1984, la publicació en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de la proposició de llei presentada pels tres Parlaments autonòmics, d'acord amb l'art. 97 del Reglament de la Cambra.³

La proposició de llei havia estat prèviament defensada pels representants dels tres Parlaments autonòmics davant el Congrés dels Diputats, el qual decidí prendre en consideració la proposta —per dos-cents vint-i-quatre vots a favor i dos en contra— en la sessió plenària del 14 de març de 1985.

a) *Esmenes incloses pel Congrés dels Diputats.* La ponència encarregada d'estudiar la proposició de llei va redactar un informe⁴ en el qual les esmenes més importants que s'inclouen en el text proposat són les següents:

— A l'art. 1 i en relació amb el paràgraf 2 s'accepta una esmena que fa que la redacció de l'apartat c) quedi de la següent 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 dicha información, podrá intervenir en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, e informar al respectivo Comisionado parlamentario de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado y del resultado de la misma*».

— A l'apartat 3 de l'art. 2, en relació amb la supervisió de l'activitat dels òrgans de l'Administració pública estatal que radiquen en territori de cada Comunitat Autònoma, l'informe de la ponència va substituir el temps verbal «*recabarà*» per «*podrá recabar*», de manera que el text final diu: «*El Defensor*

2. Resolució 141/1 del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la proposició de llei per regular les relacions entre la institució del Defensor del Pueblo i les figures similars a les diferents Comunitats Autònomes: *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 187, 7 de març de 1984, pp. 7974-7976.

3. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congrés dels Diputats, II legislatura, sèrie B: *Proposiciones de Ley*, 21 de maig de 1984, núm. 80-1, pp. 331-333.

4. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congrés dels Diputats, II legislatura, sèrie B: *Proposiciones de Ley*, 3 de juny de 1985, núm. 80-11-1, informe de la ponència, pp. 334/3, 334/4.

del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario»; així mateix, es va esmenar l'última frase d'aquest apartat substituint el temps del verb «informará pel potestatiu «podrá informar».

b) *Esmenes incloses en el Senat.* Però fou en el Senat on la proposició de llei va ésser objecte d'una esmena qualitativament important que, al nostre parer, ha restringit l'àmbit de col·laboració i cooperació entre ambdues institucions, pel que fa a la supervisió de l'Administració local per part dels comissionats parlamentaris.

Aquesta esmena es va incloure en l'apartat 1 de l'art. 2 amb l'addició d'un nou incís consistent a afegir la frase «cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla» (es refereix a competències delegades per l'Administració de les Comunitats Autònomes als ens locals). La justificació de l'esmena estava a determinar «con absoluta claridad la referencia a los entes locales sobre cuyas Administraciones sólo cabe la acción en competencias delegadas por la Comunidad Autónoma».⁵

En el mateix sentit l'informe de la ponència del Senat afirma que s'inclina a l'acceptació de l'esmentada esmena «con objeto de que quede garantizada la autonomía de la Administración Local».⁶ Aquestes i altres esmenes van ésser aprovades pel Ple del Senat en la sessió del dia 9 d'octubre de 1985.⁷

Després d'ésser tramitades en totes dues Cambres, la llei fou aprovada definitivament el 22 d'octubre de 1985, sancionada i promulgada el 6 de novembre i publicada en el BOE de 12 de novembre.⁸

3. Tal com hem dit al començament, la Llei 36/1985 tenia el seu origen en un projecte aprovat unànimement pel Parlament de Catalunya que responia a una voluntat d'articular un ampli marc de col·laboració entre el Defensor del Pueblo i el Síndic de Greuges. Tanmateix, la inclusió en el Senat de l'incís abans esmentat en l'apartat 1 de l'art. 2 restringeix aquest àmbit de col·laboració en matèries d'Administració local. Àdhuc la mateixa institució del Síndic de Greuges en la seva compareixença del dia 10 de desembre de 1985 davant la comissió parlamentària encarregada de relacionar-se amb ell, va afirmar que «no és justificable invocar el principi d'autonomia local per restringir les possibilitats de col·laboració de dues Institucions que han estat creades amb la finalitat, tan lloable, de defensar els drets humans i les llibertats públiques dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració». Tampoc no s'ha d'oblidar que el grau d'eficàcia d'aquestes institucions dependrà, en bona part, de la interpretació que es faci dels principis de col·laboració i cooperació. En definitiva, una interpretació restrictiva dels esmentats principis no solament s'aparta de la voluntat dels redactors de la proposició de llei, aprovada unànimement

5. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senat, II legislatura, 16 de setembre de 1985, núm. 280 (b).

6. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senat, II legislatura, 27 de setembre de 1985, núm. 280 (c), p. 7.

7. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senat, II legislatura, 9 d'octubre de 1985, núm. 136, pp. 6401-6408.

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

ment pel Parlament català, sinó que, a més a més, és contrària al principi de l'eficàcia administrativa, tendent a evitar, entre altres coses, la duplictat d'actuacions.⁹ En semblants termes fa referència el Síndic de Greuges a aquest tema en el seu informe al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1985,¹⁰ on es pot comprovar com les queixes referents a l'Administració local representen el 22,76 % de les presentades a la institució.

Per la seva banda, la Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 10 de desembre de 1985, prengué l'acord d'admetre a tràmit la sol·licitud presentada el 6 de desembre per més d'una desena part dels membres de la Cambra, tots ells del grup parlamentari de Convergència i Unió, a fi que es demanés al Consell Consultiu de la Generalitat un dictamen en relació amb l'adequació constitucional i estatutària dels arts. 1 i 2 de la Llei 36/1985, de 6 de novembre.¹¹ Admesa la sol·licitud, el Consell Consultiu es declarà competent per emetre el dictamen corresponent, cosa que féu el 3 de gener de 1986 publicà en el *Butlletí Oficial del Parlament* de 13 de gener.¹² Aquest dictamen, després d'estudiar àmpliament la legislació vigent en relació amb la institució del Defensor del Pueblo i les figures similars d'aquelles Comunitats Autònomes, que ja han promulgat les respectives lleis reguladores, així com el contingut de l'esmentada Llei 36/1985 objecte del recurs, arribà a la conclusió que l'incís «*cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas*» de l'article 2.1 de la llei és contrari a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.

4. A la vista del dictamen, es presentà un escrit firmat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, comunicant a la Presidència la pretensió d'interposar recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 36/1985.¹³ Amb aquesta finalitat se celebrà, el 4 de febrer de 1986, en convocatòria específica, una sessió plenària on, després de les intervencions dels portaveus de tots els grups parlamentaris de la Cambra,¹⁴ s'aprovà per majoria absoluta —per 119 vots a favor, cap en contra i cap abstenció— la Resolució 62/II del Parlament de Catalunya, en la qual, conforme amb el que disposen els arts. 162.1.a) de la Constitució, 34.4 i 41 de l'Estatut de Catalunya, i 79 i 32.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional i conegut el Dictamen 114 del Consell Consultiu, s'acorda interposar recurs d'inconstitucionalitat contra l'incís «*... así como las Administraciones Locales cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla*» contingut a l'art. 2, paràgraf 1 de la Llei 36/1985.¹⁵

9. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Comissió del Síndic de Greuges, sèrie C, núm. 69, II legislatura, 10 de desembre de 1985, pp. 930-931.

10. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 120, II legislatura, cinquè període, 19 de març de 1986, pp. 5723-5724.

11. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 105, II legislatura, quart període, 16 de desembre de 1985, p. 4861.

12. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 108, II legislatura, quart període, 13 de gener de 1986, pp. 5054-5061.

13. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 109, II legislatura, quart període, 22 de gener de 1986, n. 5137.

14. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P., núm. 52, II legislatura, cinquè

15. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 112, II legislatura, cinquè període, 10 de febrer de 1986, p. 5288.

Finalment, el text del recurs d'inconstitucionalitat que inclou les al·legacions que formula el Parlament al Tribunal Constitucional té data de 12 de febrer i fou publicat en el núm. 113 del *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*,¹⁶ al qual farem àmpliament referència en apartats posteriors.

II. CONTINGUT DE LA LLEI

La Llei 36/1985 consta d'un preàmbul, dos articles, una disposició addicional i una disposició transitòria.

1. *Objectius de la llei*

En el Preàmbul se subratlla la singular importància que té, en el procés de desenvolupament de les institucions pròpies de les Comunitats Autònomes, regular el sistema de relacions entre la institució del Defensor del Pueblo i les figures similars previstes en els Estatuts d'Autonomia respectius¹⁷ o, si s'escau, en lleis aprovades per les Comunitats Autònomes. Aquesta última distinció és important que hagi estat inclosa en aquest Preàmbul perquè significa que el legislador reconeix que la falta de previsió expressa d'aquesta institució en l'Estatut respectiu no impedeix la possibilitat que una Comunitat Autònoma pugui introduir-la mitjançant una llei territorial, ja que les Comunitats Autònomes tenen atribuïda, d'acord amb l'art. 148.1 de la Constitució, la competència d'organització de les seves institucions d'autogovern, tesi que ha estat admesa per la jurisprudència del Tribunal Constitucional en la sentència de 14 de juny de 1982.¹⁸ A més a més, el fet que el Preàmbul comenci recordant el procés de desenvolupament de les institucions pròpies de les Comunitats Autònomes creiem que permet avalar aquesta interpretació.

Després de fer al·lusió a la finalitat bàsica i comuna de totes aquestes figures que és la defensa dels drets i llibertats compresos en el Títol I de la Constitució amb la facultat de supervisar l'activitat de l'Administració pública, en

16. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 113, II legislatura, cinquè període, 17 de febrer de 1986, pp. 5353-5357.

17. En el sistema autonòmic espanyol, els Estatuts d'Autonomia del País Basc (art. 15), Catalunya (art. 35), Galícia (art. 14), Andalusia (art. 46), Canàries (art. 13), Aragó (art. 33), València (art. 24) i Balears (art. 29) preveuen l'existència d'institucions similars a la del Defensor del Pueblo. D'aquestes vuit Comunitats Autònomes que en els seus Estatuts d'Autonomia preveuen aquestes Institucions, n'hi ha sis que ja han aprovat les respectives lleis reguladores:

- Ley 9/1983, d'1 de desembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.
- Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges.
- Ley 6/1984, de 5 de juny, del Valedor del Pueblo de Galicia.
- Ley 1/1985, de 12 de febrer, del Diputado del Común de Canarias.
- Ley 3/1985, de 27 de febrer, del Ararteko de Euskadi.
- Ley de 27 de juny de 1985 del Justicia Mayor de Aragón.

18. IMMA FOLCHI i 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 i 80.

l'àmbit de cada Comunitat Autònoma, es fa referència a la naturalesa jurídica d'aquestes institucions que, semblantment a la del Defensor del Pueblo, són comissionats dels òrgans parlamentaris autonòmics, els quals els elegeixen¹⁹ i als quals han d'informar de les seves actuacions. Al respecte cal dir que encara que es tracta d'institucions d'origen parlamentari, no s'han de confondre amb un òrgan intern de les Cambres, ja que en l'exercici de les seves funcions les respectives lleis reguladores els reconeixen un important nivell d'autonomia funcional.

És la finalitat preeminent d'aquestes institucions i llurs característiques especials allò que mou el legislador a actuar en un doble objectiu:

En primer lloc, dotar-les de les prerrogatives i de les garanties que són necessàries per al millor compliment de llurs funcions, amb independència i efectivitat, semblantment a les que té el Defensor del Pueblo d'acord amb la Llei Orgànica 3/1981 de 6 d'abril. En segon lloc, atesa la concurrència de les missions que la Constitució confia al Defensor del Pueblo, amb les que pertiquen als comissionats parlamentaris territorials en la supervisió de les Administracions públiques dins de cada àmbit territorial, en el Preàmbul —del qual es va suprimir aquesta menció expressa de l'existència d'una concurrència que sí que era recollida en el text original presentat pel Parlament de Catalunya— es reconeix la necessitat d'establir amb caràcter general «les normes adequades que desenvolupin i concretin la forma d'aplicació dels principis bàsics de coordinació i de cooperació previstos en l'art. 12.2 de la mencionada Llei Orgànica, tot respectant sempre el que estableixen la Constitució i els respectius Estatuts d'Autonomia».

Acaba el Preàmbul insistint que és la conveniència d'assolir una articulació raonable en l'exercici de les funcions pròpies del Defensor del Pueblo i d'aquest comissionats parlamentaris el que justifica la present Llei de les Corts Generals, que facilitarà la formulació ulterior de les lleis pròpies de cada Comunitat Autònoma. Ja hem fet referència al fet que calia una llei estatal per atorgar a aquestes institucions les prerrogatives i garanties que es mencionaran seguidament.

2. Prerrogatives i garanties (art. 1)

L'art. 10 de la Llei 14/1984 estableix que «el Síndic de Greuges gaudeix de les prerrogatives que són necessàries per a exercir adequadament les seves funcions, d'acord amb la legislació vigent».²⁰ És comprensible que els redactors de la llei catalana no regulessin de manera concreta aquest aspecte, atès que

19. Fins ara, a part del Síndic de Greuges, que fou nomenat el 27 de juny 1984, només ho han estat el Defensor del Pueblo Andaluz, que fou elegit el 28 de novembre de 1984, i darrerament el Diputado del Común de Canàries, que va prendre possessió del seu càrrec el passat 21 de març de 1986.

20. En termes semblants estan redactats l'art. 4.3 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón i l'art. 6.2 de la Ley del Valedor del Pueblo Gallego. En canvi l'art. 6 de la Ley del Diputado del Común de Canàries regula detalladament aquest aspecte.

feia referència a matèries que són competència exclusiva de l'Estat, al qual correspon, per tant, aquesta regulació. En aquest sentit, l'art. 149.1.5 i 6 atorga a l'Estat competència exclusiva en matèries d'Administració de Justícia i Legislació Penal. Per això, calia que fossin les Corts de l'Estat les que mitjançant l'art. 1 d'aquesta llei regulessin les prerrogatives i garanties concretes que, per al millor compliment de les seves funcions, amb independència i efectivitat, s'atorguen als comissionats parlamentaris i, si s'escau, també als adjunts durant l'exercici de llurs funcions.

L'apartat 1 estableix que els titulars de les institucions autonòmiques similars al Defensor del Pueblo, comissionats territorials de les Assemblees legislatives respectives, gaudiran, durant l'exercici del càrrec, de les garanties d'inviolabilitat i d'immunitat que els Estatuts d'Autonomia respectivament atorguen als diputats. S'entén que el fur especial és referit a la Sala corresponent dels Tribunals Superiors de Justícia en cada àmbit territorial. En el cas concret de Catalunya, al Síndic de Greuges se li atorguen les mateixes prerrogatives que als diputats del Parlament de Catalunya (art. 31.2 de l'Estatut d'Autonomia, els arts. 14 i 15 del Reglament del Parlament de Catalunya, i els arts. 12 i 13 de la Llei 3/1982, de 25 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat). Per tant, cal entendre que el Síndic de Greuges és inviolable per les opinions que emeti i els actes que realitzi en l'exercici de les competències pròpies del seu càrrec. Pel que fa a la immunitat s'estarà a allò que regularan les lleis de desenvolupament de l'apartat 2 de l'art. 31 de l'Estatut de Catalunya.

L'apartat 2 de l'art. 1 de la llei diu que cal aplicar també a aquestes institucions autonòmiques, sempre dins l'àmbit respectiu de competència estatutària, les garanties següents establertes per la Llei Orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del Defensor del Pueblo. Aquestes garanties són:

a) La preceptuada a l'art. 16 que és *la inviolabilitat de la correspondència i d'altres comunicacions*. Cal recordar que l'art. 14 de la Llei del Síndic de Greuges disposa que «la correspondència i les altres comunicacions que les persones físiques privades de llibertat pel fet de trobar-se en centres de detenció, d'internament o de custòdia vulguin tenir amb el Síndic de Greuges gaudeixen de les garanties que estableix la legislació vigent».²¹ Aquesta garantia del Síndic ha quedat ara més reforçada en ser-li també aplicable al contingut de l'esmentat art. 16, que estableix:

«1. La correspondència 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 a l'art. 19 que fa referència a *la cooperació dels poders públics*. La Llei del Síndic de Greuges ja incloïa dos preceptes sobre l'o-

21. En termes semblants: art. 12.2 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

bligació de col·laboració de l'Administració amb el Síndic de Greuges a fi que aquest pugui complir les seves funcions.

Segons l'art. 3 de la llei catalana, «l'Administració i en general tots els poders públics dependents de la Generalitat de Catalunya estan obligats a auxiliar, amb caràcter preferent i urgent, el Síndic de Greuges en les seves investigacions». D'altra banda, l'art. 22 és més concret i prescriu que «les autoritats, els funcionaris i en general tot el personal dependent de l'Administració o afecte a un servei públic han de facilitar al Síndic de Greuges o a la persona en qui ho delegui les informacions, l'assistència i l'entrada a totes les dependències, centres, organismes i entitats que sol·licitin, i també les dades, els expedients i altres documents necessaris que permetin dur a terme adequadament les actuacions investigadores».²² Cal dir que aquesta cooperació també queda més reforçada en ésser aplicable als comissionats parlamentaris les garanties establertes a l'art. 19, que diu:

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

»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, dependientes de la misma o afectos 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 a l'art. 24 sobre mesures en cas d'entorpidament o resistència a l'actuació investigadora. Al respecte, la Llei del Síndic de Greuges ja incloïa els arts. 24 i 25. Segons el primer article, el Síndic pot fer públic el nom de les persones i els Departaments, els organismes i les entitats que obstaculitzin l'exercici de les seves funcions i també destacar aquesta actuació en l'informe anual al Parlament o comunicar-la a la Comissió del Síndic de Greuges. Segons el segon, «l'autoritat i el personal al servei de l'Administració que impedeixin l'actuació del Síndic de Greuges negant-se a trametre els informes, els documents i els expedients que els sol·licita poden incórrer en la consegüent responsabilitat penal, d'acord amb la legislació vigent».²³ Ara, en ésser d'apli-

22. Sobre aquest aspecte: 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 de Diputado del Común de Canarias, art. 24 de la Ley del Ararteko del País Vasco i art. 19 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

23. Sobre aquest aspecte: art. 18.2 i 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 i art. 21 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

ció l'art. 24 de la llei orgànica als comissionats s'omple el buit existent en la Llei del Síndic, que pel fet d'ésser una llei territorial no podia qualificar penalment determinades conductes, la qual cosa sí que fa l'art. 24, que tipifica com a delictes de desobediència la conducta dels funcionaris que obstaculitzen la investigació del Defensor del Pueblo.²⁴

d) La preceptuada a l'art. 26 que fa referència a l'*exercici d'accions de responsabilitat*, que també serà aplicable a les institucions autonòmiques. Aquest article prescriu 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».²⁵

e) La continguda a l'article 25.2 que fa referència a la *denúncia d'infraccions i d'irregularitats*, si bé en aquests casos la relació del comissionat parlamentari autonòmic serà amb el fiscal que correspongui en l'àmbit territorial respectiu. L'art. 26 de la Llei del Síndic ja preveia aquesta possibilitat en prescriure que «si durant les investigacions s'observen indicis d'haver-se comès infraccions disciplinàries o produït conductes o fets presumiblement delictius, el Síndic de Greuges ho comunicarà a l'òrgan competent o ho farà avinent tot seguit al Ministeri Fiscal».²⁶ Tanmateix, l'apartat 2.c) de l'art. 1 de la Llei 36/1985 que comentem afegeix que en els supòsits en què les denúncies d'infraccions i irregularitats facin referència a activitats de les Administracions Públiques no autonòmiques, el comissionat parlamentari de la Comunitat Autònoma notificarà al Defensor del Pueblo les infraccions i irregularitats que hagi observat. El Defensor del Pueblo, atenent aquesta informació, podrà intervenir en ús de les facultats que li confereix la Llei Orgànica 3/1981, de 6 d'abril, i informar el respectiu comissionat parlamentari de les seves gestions davant el fiscal general de l'Estat i del resultat que n'obtingui.

f) Per acabar, l'últim apartat de l'art. 1 de la Llei 36/1985 estableix que la declaració dels estats d'excepció o de setge no interrompen l'activitat dels comissionats dels Parlaments autonòmics, ni el dret de les persones afectades d'accedir-hi, sempre dins el respecte al que estableixen els arts. 55 i 116 de la Constitució i les lleis orgàniques que els desenvolupen. Aquest precepte ve a afegir-se al contingut de l'art. 18 de la Llei del Síndic de Greuges que preveu que «pel que fa a l'actuació del Síndic de Greuges i al dret d'adreçar-s'hi quan hagin estat declarats els estats d'excepció o de setge, hom s'atindrà al que disposa la legislació vigent».²⁷ Com podem observar també aquest buit ha estat omplert pel precepte abans esmentat.

24. Dictamen de Consell Consultiu de la Generalitat, p. 5058, referència en la nota 12.

25. Sobre aquest aspecte: art. 26 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 28 de la Ley del Ararteko del País Vasco i art. 21 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

26. Sobre aquest aspecte: 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, i art. 21 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

27. Sobre aquest aspecte: art. 12.3 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, art. 15.2

3. Règim de col·laboració i coordinació de les institucions (art. 2)

L'art. 2 de la Llei 36/1985 respon a la voluntat, enunciativa ja en el Preàmbul, d'establir les normes adequades que desenvolupin i concretin la forma d'aplicació dels principis de coordinació i de cooperació que han d'informar les relacions entre la institució del Defensor del Pueblo i les figures similars, existents a les diverses Comunitats Autònomes, a fi d'assolir una articulació raonable en l'exercici de les funcions pròpies del Defensor del Pueblo i dels diferents comissionats parlamentaris, atesa la superposició o concurrència de les missions que la Constitució confia al Defensor del Pueblo amb les que els Estatuts i les seves respectives lleis reguladores atorguen al comissionat parlamentari en la supervisió de les Administracions públiques, dins cada àmbit autonòmic.

Cal recordar que la necessitat d'una coordinació amb la institució del Defensor del Pueblo per evitar duplicitat d'actuacions i possibles contradiccions, ja s'havia previst en els Estatuts del País Basc (art. 15), de Catalunya (art. 35) i de Galícia (art. 14), que foren promulgats abans que les Corts espanyoles aprovessin la Llei Orgànica del Defensor del Pueblo. Aquesta també preveu la necessitat de coordinació i la possibilitat de cooperació entre les institucions. Efectivament, l'art. 12 disposa, en el seu apartat primer, 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 l'apartat següent afegeix que *«a los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación»*.

Les relacions de coordinació i cooperació estan previstes en totes les lleis reguladores d'aquestes institucions promulgades fins ara,²⁸ però s'ha de destacar l'art. 4 de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya, que preveu la necessitat d'establir convenis amb el Defensor del Pueblo com a fórmula per concretar el règim de cooperació i col·laboració amb ell. Per això no és gens casual que fos el Parlament de Catalunya el que prengué la iniciativa de presentar la proposició de Llei davant les Corts Generals.

El text de l'art. 2 de la Llei 36/1985 que fou aprovat consta dels tres apartats següents:

«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

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 i art. 25.2 de la Ley del Justicia Mayor de Aragón.

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

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 los Comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicaciones entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parlamentarios y la duración de los propios acuerdos.

»3. En la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal, que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar 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 capítol següent comentarem aquest article del qual hem subratllat el controvertit incís que en relació amb la supervisió dels ens locals fou inclòs en la tramitació de la llei al Senat i que ha estat l'objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya davant el Tribunal Constitucional.

La llei acaba amb una disposició addicional i una disposició transitòria.

En la primera prescriu que «a los Comisionados parlamentarios a los que se refiere la presente Ley, así como a sus Adjuntos, que ostentasen al 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». Aquesta disposició ha omplert un dels buits legals existents a la Llei del Síndic de Greuges que no preveia aquesta qüestió.

La disposició transitòria disposa 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, la competencia vendrá atribuida a la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional».

III. LA FACULTAT DEL SÍNDIC DE GREUGES PER SUPERVISAR ELS ENS LOCALS A CATALUNYA

Com hem indicat a la Introducció, el Parlament de Catalunya, amb el dictamen previ del Consell Consultiu, va decidir interposar recurs d'inconstitucionalitat contra l'esmentat incís de l'art. 2, apartat 1 de la Llei 36/1985, per presumpta infracció dels arts. 149.1.18 i 149.3 de la Constitució en relació amb els arts. 8, 9.1, 9.8 i 35 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. El Parlament va considerar que estava legitimat per presentar el recurs, atès que la norma estatal que s'impugnava afectava una institució autonòmica incidint en un element nuclear propi d'autonomia.²⁹ Tant el dictamen del Consell Consultiu com, en especial, l'escrit d'allegacions presentat pel Parlament davant el Tribunal Constitucional ha donat l'ocasió per insistir en l'estudi de quina és la posició dels ens locals en el marc de l'organització general de l'Estat i en el marc estatutari de Catalunya, ja que és aquesta posició la que constitueix la base o fonament de les facultats del Síndic de Greuges per supervisar els ens locals de Catalunya. Voldríem destacar que també els serveis jurídics de l'Ajuntament de Barcelona,³⁰ a sol·licitud de l'Alcaldia, van elaborar un informe sobre la Llei 36/1985 en què s'estudien aquestes qüestions. Davant el debat obert sobre la incidència de la Llei 36/1985 en tots aquests temes i la posició de les diverses institucions catalanes al respecte, creiem que mereixia incloure aquest capítol en el qual es comparteixen bàsicament els fonamentats arguments defensats pel Parlament de Catalunya en l'escrit de recurs d'inconstitucionalitat ja esmentat.

1. *El caràcter bifront dels ens locals*

El problema de determinar quin és el caràcter dels ens locals dins el marc de l'organització general de l'Estat ha estat objecte d'estudi per part de la doctrina. El debat se centrava en el caràcter «intracomunitari o extracomunitari» que la Constitució atribueix als ens locals. Existeixen en el Dret comparat elements de referència que poden ajudar a situar el problema. Així, mentre en el Dret constitucional alemany³¹ els ens locals formen part de la mateixa organització dels Länder, per la qual cosa tenen un caràcter «intracomunitari», també trobem el cas contrari en el Dret constitucional italià³² on les regions autònomes no tenen competències legislatives sobre els ens locals, llevat d'al-

29. Vegeu referència a nota 16.

30. Informe dels serveis jurídics de l'Ajuntament de Barcelona, de data 12 de febrer de 1986. La conclusió a la qual arriba l'informe és: «L'article 2.1 de la Llei de l'Estat 36/85, de 6 de novembre, en limitar la cooperació del Defensor del Pueblo i del Síndic de Greuges en la supervisió dels ens locals, exclusivament quan aquests actuïn per delegació de l'Administració central de la Comunitat Autònoma, va contra l'art. 54 LODP i 35 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, desenvolupament en el que ens interessa, pels articles 1 i 4 LSG i és, per tant, inconstitucional.»

31. Art. 28 de la Llei Fonamental de Bonn de 1949.

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

gunes que es regeixen per estatuts especials: per això en el cas italià, en el qual els ens locals són regulats per l'Estat, hom parla de caràcter «extracomunitari» de les relacions entre regions i ens locals. De totes maneres, cal dir que el caràcter que els ens locals tenen en el model d'organització estatal de la República Federal d'Alemanya (Estat federal) i d'Itàlia (Estat regional) difícilment podien encaixar en el model espanyol (Estat autonòmic) que, com podem observar, no respon clarament a cap dels dos models exposats.

En el marc constitucional espanyol, l'art. 137 de la Constitució disposa que «l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius», don es desprèn que els ens locals són un element de l'organització territorial de l'Estat. Però, a més a més, constitueixen un element estructurador de les Comunitats Autònomes. Això es desprèn dels diversos Estatuts d'Autonomia, normes institucionals bàsiques de cada Comunitat Autònoma, que recullen, amb fórmules diverses, aquest caràcter.³³ En el cas concret de Catalunya, l'art. 5 de l'Estatut d'Autonomia disposa que «la Generalitat de Catalunya (que és la Institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya) estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcals».

Aquestes disposicions permeten establir que els ens locals tenen el caràcter de peces estructurals de l'aparell organitzatiu de la Comunitat Autònoma, tant en l'ordre polític en l'administratiu, i en són elements constructius.³⁴ Pot afirmar-se que «les Comunitats Autònomes han interioritzat els ens locals, encara que aquesta interiorització no sigui absoluta, donat que també l'Estat pot establir directament determinat tipus de relacions amb les entitats locals, ja que aquestes formen part així mateix de la seva organització territorial».³⁵

De tot això se'n deriva el caràcter *bifront dels ens locals* que participen de manera simultània de dos nivells polítics superiors, Estat i Comunitats Autònomes. Aquest doble caràcter dels ens locals ha estat declarat pel Tribunal Constitucional en la Sentència 84/1982, de 23 de desembre,³⁶ la qual, en el seu fonament quart, assenyala el següent:

«El análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios ofrece, sin embargo, poca base para ese 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

33. Art. 6.1 de l'Estatut d'Astúries, art. 22.1 de l'Estatut de Canàries, art. 3.1 de l'Estatut de Múrcia, art. 3.1 de l'Estatut d'Andalusia, art. 16.1 de l'Estatut d'Extremadura, art. 20.1 de l'Estatut de Castella i Lleó.

34. ELISEO AJA i altres: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, 1985, cap. XV i p. 313.

35. Recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de Catalunya, *cfr.* nota 16, p. 5355.

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

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 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, segons el Tribunal Constitucional, els ens locals tenen caràcter bifront, la qual cosa implica que l'Estat i les Comunitats Autònomes han de concórrer en la determinació de l'estructura, règim jurídic, competències i sistema de relacions dels ens locals.³⁷ La mateixa Constitució (art. 149.1.18) efectua un repartiment entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en matèria de règim local, reservant-se el primer, en tot cas, les bases. A Catalunya, d'acord amb l'art. 9.8 de l'Estatut, la Generalitat té competència exclusiva en matèria de règim local sense perjudici de la competència exclusiva que l'Estat té atribuïda constitucionalment per dictar les «bases del règim jurídico de las Administraciones Públicas». Finalment, l'art. 2 de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local atorga a l'Estat i a les Comunitats Autònomes la potestat d'atribuir competències als ens locals.

2. La institució del Síndic de Greuges i les competències de supervisió dels ens locals de Catalunya

L'art. 35 de l'Estatut de Catalunya disposa que el Síndic té per missió la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans, a efectes de la qual podrà supervisar les activitats de «l'Administració de la Generalitat». Si bé aquesta última referència podria donar lloc a una interpretació que restringís aquest concepte a l'aparell administratiu propi de la Comunitat

37. ELISEO AJA i altres: *op. cit.*, p. 313.

Autònoma, creiem que existeixen elements suficients per interpretar extensivament l'expressió «Administració de la Generalitat» en el sentit d'integrar també, de forma genèrica, les Administracions locals de Catalunya.

El caràcter bifront dels ens locals (STC 84/1982, de 23 de desembre) i les competències exclusives que té la Generalitat en matèria de règim local (art. 9.8 de l'Estatut) habiliten la Comunitat Autònoma a regular la institució del Síndic de Greuges amb facultats de supervisió extensives envers els ens locals de Catalunya. En la defensa d'una interpretació àmplia de l'art. 35, el text del recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Parlament és contundent, ja que als arguments anteriors hi afegeix els següents:

«Però encara que s'entengués que la referència a l'Administració de la Generalitat s'identifiqués exclusivament amb l'aparell organitzatiu propi de la Comunitat Autònoma, deixant al marge els ens locals de l'àmbit d'actuació del Síndic de Greuges a l'Administració dels esmentats ens, ja que l'article 35 EAC es limita a assenyalar les característiques bàsiques d'aquesta Institució autonòmica reenviant a una llei de Catalunya per a la regulació de la mateixa. Aquesta llei pot ampliar l'àmbit material d'actuació del Síndic de Greuges sempre i quan existeixi un fonament competencial suficient.

»Doncs bé, en la mesura que la Constitució (art. 8.2) imposa a la Generalitat, com a poder públic i en l'àmbit de la seva competència, el deure de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups socials en què aquest s'integra siguin reals i efectius i de remoure els obstacles que impedeixin o dificultin llur plenitud, resulta indiscutible que correspon a l'àmbit d'autonomia de la Generalitat de defensa dels drets i llibertats fonamentals reconeguts per l'ordenament constitucional. Aquest deure, en connexió amb les competències que en relació a les corporacions locals li atribueix l'Estatut, legitimen les facultats que l'article 1 de la Llei del Síndic de Greuges atorga a aquesta institució per a supervisar l'activitat dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries de competència de la Generalitat segons l'Estatut.»³⁸

D'altra banda, l'informe dels serveis jurídics de l'Ajuntament de Barcelona afirma que l'expressió «Administració de la Generalitat» de l'art. 35 de l'Estatut cal interpretar-la en un sentit ampli, i que «no es limita als òrgans centrals legislatius judicials o administratius de Catalunya, sinó a l'existent en el conjunt de la Comunitat Autònoma, inclosos els seus ens territorials autònoms, com són els municipis i les comarques», i afegeix que «no pot ser d'altra manera, ja que no tindria sentit que al Síndic de Greuges no li fos possible supervisar l'activitat dels ens locals, cosa que succeiria amb una interpretació restrictiva de l'art. 35 de l'Estatut».

Aquesta interpretació àmplia de l'art. 35 de l'Estatut que permet al Síndic de Greuges supervisar els ens locals està present al text de l'art. 1 de la Llei 14/1984, de 20 de març, que disposa que el Síndic «supervisa també l'actuació dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries en

38. Recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de Catalunya, *cfr.* nota 16, pp. 5355-5356.

què l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atorga competències a la Generalitat».

El text emprat a l'article 1 es justifica en el fet que les competències legislatives sobre règim local es troben compartides entre l'Estat, que fixa les bases, i la Generalitat, que les desenvolupa. També, en el fet que quan el precepte va ésser redactat encara estava pendent la futura llei que ha de regular el règim local a Catalunya, en relació amb la qual ja existeixen dos proposicions de llei i un extens document de treball que s'està estudiant al Parlament. Així mateix, estava pendent la Llei de Bases del Règim Local, que un cop aprovada, disposa que l'actuació dels ens locals es concreta legalment en lleis sectorials que ha d'elaborar l'Estat o la Comunitat Autònoma, en funció de la distribució de les competències legislatives de cada sector de l'actuació pública. Per tant, l'art. 1 de la Llei del Síndic de Greuges cal emmarcar-lo en la dinàmica legislativa a la qual s'ha fet referència. Per concloure, s'ha de dir que la competència del Síndic dependrà, en cada cas, del tipus d'activitat local i de llur incardinació en una de les «matèries» en què l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atorga competències a la Generalitat. Només quedarien exclosos aquells supòsits de l'activitat sectorial absolutament desconnectats de qualsevol competència autonòmica.

3. *La incidència de l'art. 2.1 de la Llei 36/1985 en les facultats del Síndic de Greuges en l'àmbit local*

El Parlament de Catalunya va presentar un recurs contra l'incís contingut en l'apartat 1 de l'art. 2 de la Llei 36/1985 perquè, al seu parer, comportava una limitació de l'àmbit sobre el qual es projecten les facultats de les institucions similars al Defensor del Pueblo i concretament del Síndic de Greuges. Al seu criteri aquesta limitació obeeix a una interpretació sobre la naturalesa dels ens locals difícilment compatible amb el que disposa l'Estatut d'Autonomia.

Aquest incís, que no figurava en la proposició de Llei originària, consistí a afegir l'expressió «*cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquella*» (Comunitat Autònoma) després de fer referència a les Administracions locals. Amb aquest afegit el règim de col·laboració i coordinació mitjançant acords entre el Defensor del Pueblo i les figures similars solament poden afectar la supervisió dels ens locals quan aquests actuïn en exercici de competències «delegades» per la Comunitat Autònoma als ens locals. Queden excloses de l'àmbit atribuït al Síndic totes les altres actuacions dels ens locals en què no s'exerceixin competències delegades de les Comunitats Autònomes.

L'informe de la ponència del Senat justifica l'esmena en la necessitat de garantir l'autonomia local, però aquesta justificació no és acceptable perquè si la sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1981 considera compatible el principi d'autonomia dels ens locals amb l'existència d'activitats de control exercides per l'Estat i la Generalitat, amb més motiu ho ha d'ésser la intervenció dels comissionats parlamentaris, els quals en cap cas no poden modificar actes o resolucions administratives, ja que aquestes institu-

cions actuen en un nivell diferent al control de Tribunals de Justícia o al control jeràrquic dins la mateixa Administració, i són configurades com Magistratures de persuasió. D'altra banda, si s'admet que la institució del Defensor del Pueblo té competències per supervisar l'Administració local sense que s'entengui que es vulnera l'autonomia local, constitucionalment reconeguda, igualment s'ha d'admetre el mateix esquema per als comissionats autonòmics donada la similitud que segons la mateixa Llei 36/1985 existeix entre aquestes institucions i la del Defensor del Pueblo.

A l'escrit que el Parlament adreça al Tribunal Constitucional se subratlla que «limitar la legitimitat de les facultats supervisores dels comissionats parlamentaris sobre els ens locals als supòsits en què aquests exerceixin competències delegades per la Comunitat Autònoma, crea situacions paradoxals. Les comarques, peces clau de l'estructura de la Generalitat, la creació, organització i funcions de les quals han d'ésser regulades pel Parlament de Catalunya, només podrien ser objecte de supervisió pel Síndic de Greuges en el supòsit concret de referència, tot i que les decisions substantives sobre aquestes corresponguin íntegrament a la Generalitat. Així mateix, la redacció de la Llei 36/1985 admet expressament que el Defensor del Pueblo pugui requerir la col·laboració del comissionat autonòmic per a la supervisió dels òrgans de l'Administració pública estatal que radiquen al territori d'una Comunitat Autònoma, mentre que sobre els ens locals aquesta col·laboració solament podria existir en el supòsit concretat per la llei, ja que els comissionats autonòmics manquen de possibilitats d'intervenció en qualsevol altre cas».³⁹

Dels apartats anteriors es desprèn que aquest incís, quan implica l'exclusió d'un àmbit d'actuació de les entitats locals del règim de col·laboració i coordinació —previst en l'art. 12 de la Llei Orgànica 3/1984 del Síndic de Greuges i que, segons el preàmbul de la Llei 36/1985, es pretenia desenvolupar i concretar—, ha limitat no solament les facultats del Síndic de Greuges sinó també les facultats del Defensor del Pueblo de coordinar-se amb els diversos comissionats parlamentaris a fi de servir millor els ciutadans. Ara resta esperar que el Tribunal Constitucional es manifesti al respecte.⁴⁰

Barcelona, 8 d'abril de 1986

39. Recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de Catalunya, *cf.* nota 16, p. 5356.

40. El Tribunal Constitucional també haurà de pronunciar-se en relació amb el recurs d'inconstitucionalitat núm. 868/1985 promogut pel President del Govern contra determinats articles de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de juny, reguladora del Justicia Mayor de Aragón (BOE, núm. 254, de 23 d'octubre de 1985). Entre els articles impugnats s'inclou l'article 2.2 que fa referència a les facultats de supervisió dels ens locals per part del comissionat parlamentari aragonès. En les seves alegacions l'Advocat de l'Estat entén que el Justicia Mayor de Aragón solament pot supervisar els ens locals quan aquests actuin en l'exercici de competències transferides o delegades per la Comunitat Autònoma o actuïn com a simples gestors dels serveis ordinaris d'aquesta. Com es pot observar, les connexions entre aquest recurs i el comentat en aquest treball són evidents.

