

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2502/2010, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 diciembre, del Síndic de Greuges. Ha comparecido sin formular alegaciones el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por medio de sus respectivas representaciones procesales. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En escrito presentado el 24 marzo 2010, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 b), 3.1, 26 b) y c) y 78, y contra el Título VIII en su integridad, artículos 68 a 77 ambos inclusive, de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de

23 diciembre, del Síndic de Greuges. Según el recurso de inconstitucionalidad, los artículos impugnados incurrirían en las siguientes violaciones constitucionales:

a) El art. 3.1 de la Ley 24/2009, atribuye al Síndic de Greuges la supervisión de la actividad de las administraciones, organismos, empresas y personas a que se refiere el art. 78.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, o nuevo Estatuto). La demanda reitera los fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor del Pueblo contra el segundo inciso del art. 78.1 EAC, desarrollado en el art. 3.1 de la Ley 24/2009, por consagrar la supervisión “con carácter exclusivo” del Síndic de Greuges, que excluye la actuación del Defensor del Pueblo, contradiciendo el art. 54 CE en cuanto a las competencias de supervisión del Defensor del Pueblo, y al art. 14 CE, por la injustificada desigualdad que provoca entre los titulares de derechos y libertades fundamentales según la administración responsable de la actividad que afecta los derechos.

b) El art. 26 de la Ley 24/2009 prevé la supervisión por el Síndic de Greuges de la actividad de “b) La Administración local”, y “c) Los organismos públicos o privados que están vinculados (...) a la Administración local o que dependen de ésta, incluidos en cualquier caso los organismos autónomos, empresas públicas, agencias, corporaciones, sociedades civiles, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones públicas y fundaciones privadas, en los términos establecidos en el art. 78.1 del Estatuto”. Las referencias incondicionadas a la "Administración local" de los incisos “b” y “c” de este artículo reciben análogos reproches de inconstitucionalidad que los formulados por el Defensor del Pueblo contra el art. 78.1 último inciso EAC, del que el art. 26 de la Ley 24/2009 es desarrollo. Por las mismas razones que el precepto del Estatuto, debe ser declarada la inconstitucionalidad de los incisos del art. 26 de la Ley 24/2009 “la

Administración local” y "o a la Administración local", que comprenden la totalidad de la actividad de la Administración local y de los organismos vinculados a ella, contradiciendo los arts. 54 y 137 CE, desconociendo la competencia del Defensor del Pueblo y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las facultades de supervisión de los Comisionados parlamentarios y el Defensor del Pueblo sobre las Administraciones locales.

c) El art. 78 de la Ley 24/2009, bajo el epígrafe “relaciones de cooperación con el Defensor del Pueblo” desarrolla el art. 78.2 EAC. Es impugnado por desconocer las competencias de las Cortes Generales y de su Alto Comisionado para regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos, infringiendo los arts. 54 y 66.2 CE.

También aquí repite el Defensor del Pueblo los fundamentos de su recurso contra el Estatuto de Autonomía, en el que alegó que el art. 78.2 EAC vulnera el art. 54 CE, que llama para su desarrollo al legislador orgánico ordinario y no al legislador orgánico especial de la reforma estatutaria, así como al art. 14 CE. Añade la presente demanda que una Ley autonómica tampoco puede regular la colaboración del Síndic de Greuges con el Defensor del Pueblo.

A mayor abundamiento, la demanda invoca el desconocimiento de las previsiones del art.12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 abril del Defensor del Pueblo, a la que se refiere el art. 54 CE, que, en su párrafo primero, establece que el Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, supervisar por sí mismo la actividad en la Comunidad Autónoma, en el segundo párrafo impone a los Comisionados parlamentarios autonómicos la obligación de coordinarse con el Defensor del Pueblo, y prevé una facultad de iniciativa del Defensor del Pueblo para solicitar la cooperación de los Comisionados.

d) El art. 1.b) de la Ley 24/2009 atribuye al Síndic de Greuges la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en el ámbito de actuación establecido en los arts. 3.1 y 69. El Título VIII -- denominado "Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes" (arts. 68 a 77)-- regula dicha atribución. Estos artículos son impugnados por afectar a la competencia exclusiva del Estado en materia de "relaciones internacionales" que establece el art. 149.1.3ª CE. Las Cortes generales, mediante la Ley Orgánica 1/2009 de 3 noviembre, designaron al Defensor del Pueblo Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, y ratificado por España el 3 de marzo de 2006. Con la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, el Parlamento de Cataluña pretende hacer lo propio con el Síndic de Greuges, en una decisión inconstitucional no solo según la estricta literalidad del art.149.1.3ª CE, sino también según su interpretación por el Tribunal Constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo). Aunque el preámbulo de la Ley 24/2009 pretenda fundar esta designación del Síndic de Greuges en lo dispuesto en el art. 196.4 EAC, que encomienda a la Generalidad que en el ámbito de sus competencias adopte las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales, no está en el ámbito de las competencias autonómicas comprometer la voluntad del Estado sobre quién debe ser este mecanismo. Son las Cortes Generales las que tienen la competencia y las que han decidido que exista un solo mecanismo de prevención, el Defensor del Pueblo, el cual es competente para la supervisión de todas las Administraciones, incluida la de la Generalidad, en lo que se refiere al control de los lugares de privación de libertad en el marco del Protocolo.

2. Por providencia de 14 abril 2010, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de 15 días se personaran en el procedimiento y formularan las alegaciones que estimaran convenientes, y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Por escrito registrado el 28 de abril de 2010, se personó en el procedimiento el Senado y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito registrado el 29 de abril de 2010, el Congreso de los Diputados se personó ofreciendo también su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 27 de abril de 2010, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, presentó escrito personándose en el recurso, en el que se solicitaba fuera prorrogado el plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 29 de abril de 2010 se tuvo por personado al Gobierno, y se prorrogó en ocho días más aquel plazo.

5. El Parlamento de Cataluña se personó en el procedimiento por escrito presentado el 30 de abril de 2010, y solicitó la concesión de una prórroga para formular alegaciones.

6. La Generalidad de Cataluña se personó en el procedimiento por escrito presentado el 6 de mayo de 2010. Igualmente solicitó una prórroga del plazo para efectuar las alegaciones hasta el máximo legalmente posible.

7. Por providencia de 7 de mayo de 2010 se incorporaron los escritos del Parlamento y la Generalidad de Cataluña, se les tuvo por personados, y se acordó prorrogar en ocho días más el plazo concedido por la providencia de 14 de abril.

8. El Abogado del Estado, por escrito de 12 de mayo de 2010, comunica que la Subcomisión de Seguimiento Normativo Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado había acordado iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con el art.1, el Título VIII y preceptos concordantes de la Ley 24/2009 del Síndic de Greuges, designar un grupo de trabajo para proponer a la Subcomisión la solución que procediera, y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el art. 33.2 LOTC. Manifestando que, abierto el procedimiento conciliatorio, de conformidad con sus disposiciones orgánicas, era su intención no formular alegaciones, aunque solicitaba se le notifique en su día la sentencia que ponga fin al proceso.

9. El Gobierno de la Generalidad de Cataluña, cumplimentó el trámite conferido mediante escrito presentado en este Tribunal el 21 de mayo de 2010, en el que realiza las siguientes alegaciones:

a) Sobre el art. 3.1 de la Ley 24/2009, la Generalidad también reitera sus alegaciones al recurso del Defensor del Pueblo contra el art. 78.1 EAC, manteniendo que el Defensor del Pueblo no puede ser ajeno al principio de autonomía del art. 2 CE, de manera que su función de control de la Administración no se proyecta por encima de la organización territorial del Estado y del régimen de distribución de competencias y, en concreto, de las que corresponden al Síndic de

Greuges. En cualquier caso, el Estatuto y la legislación vigente prevén mecanismos de relación y colaboración que permitirían al Defensor del Pueblo conocer de las actuaciones presuntamente lesivas de derechos fundamentales antes de interponer los correspondientes recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional.

b) Son plenamente constitucionales los incisos "la Administración local" y "o a la Administración local", de las letras b) y c), respectivamente, del art. 26 de la Ley 24/2009. Las funciones de supervisión del Síndic de Greuges están reconocidas en el art. 78 EAC, que también reconoce en su párrafo segundo que el Defensor del Pueblo tiene en Cataluña facultades de control sobre la Administración del Estado, y funciones de garantía de los derechos de los ciudadanos, puesto que está legitimado para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad. Este reconocimiento justifica la previsión de la necesaria relación de colaboración del Defensor del Pueblo con el Síndic de Greuges. Por otro lado, prever la capacidad del Defensor del Pueblo para supervisar la actividad de la Administración Local en Cataluña no indica que la supervisión sea exclusiva.

El reconocimiento constitucional de la autonomía de los entes locales se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales del autogobierno de los entes locales territoriales, sin que esa garantía institucional impida la previsión de controles externos sobre los entes locales, entre otros por el Síndic de Greuges. Esta supervisión no limita la autonomía local debido a que no tiene incidencia directa e inmediata en las resoluciones de las administraciones municipales que el Síndic de Greuges no puede obligar a modificar. Por último, los sujetos titulares de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y de los derechos estatutarios no deben perder la garantía de la intervención del Síndic de Greuges ante la Administración local.

c) El art.78 de la Ley 24/2009 no impone un procedimiento de coordinación entre Defensor del Pueblo y Síndic de Greuges sino que establece un principio que deriva de la doctrina constitucional; la necesidad de colaboración y coordinación. Este art. 78 de la Ley 24/2009 encaja con las disposiciones del Estatuto, la Constitución, y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 abril del Defensor del Pueblo, en las que se reconoce la necesidad de colaboración y de coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges.

d) La designación del Síndic de Greuges como Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura por el art. 1 b) y su regulación en el Título VIII de la Ley 24/2009 es ejecución interna del Protocolo en materias que son competencia de la Generalidad, y no incide en la reserva estatal ni la perturba o condiciona, con lo que se cumplen los requisitos establecidos por la STC 165/1994 para que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actividades con proyección exterior. En el Protocolo se prevé que los Estados establezcan uno o varios mecanismos nacionales de prevención, siempre que estos cumplan determinadas características, que se dan en el Síndic de Greuges. Una vez designado el Síndic de Greuges, es el Estado, en tanto que sujeto internacional, el que debe comunicar formalmente su designación al organismo competente de las Naciones Unidas. Tampoco la atribución al Defensor del Pueblo del ejercicio de las funciones de mecanismo nacional por el art. 3 de la Ley Orgánica 1/2009 impide que el Parlamento de Cataluña establezca su propio mecanismo para actuar en aquellos ámbitos materiales en los que la Generalidad asumió competencias. Todo ello sin perjuicio de que los distintos mecanismos nacionales de prevención designados por España deberán coordinar el ejercicio de sus funciones, y lo cierto es que la Ley 24/2009 no solamente no impide esta coordinación sino que la promueve y prevé en diversos artículos.

Por todo lo cual el Letrado del Gobierno de la Generalidad solicita que, previos los trámites oportunos, se dicte sentencia que desestime íntegramente el recurso y declare que los preceptos impugnados de la Ley 24/2009 resultan plenamente conformes con la Constitución española.

10. El Letrado del Parlamento de Cataluña cumplimentó el trámite conferido mediante escrito presentado en este Tribunal el 26 de mayo de 2010, en el que insta que se desestime el recurso de inconstitucionalidad según las siguientes alegaciones:

a) La supervisión del Síndic de Greuges “con carácter exclusivo” sobre toda la Administración de la Generalidad no es contraria a los artículos 54 y 14 de la Constitución. Según el principio autonómico del art. 2 CE y la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña sobre sus instituciones de autogobierno, el defensor autonómico debe tener el control exclusivo de la Administración que depende del Gobierno autonómico. La referencia del art. 54 CE a la “administración” no especifica a cuál o cuáles se refiere, y si la Constitución hubiera querido que abarcase a cualquiera o a todas las Administraciones públicas lo habría dicho o expresado usando la palabra en plural.

El Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica de carácter especial, que de acuerdo con la Constitución establece el estatuto y funciones del Síndic de Greuges como institución homóloga y no subordinada al Defensor del Pueblo al que reserva en su art. 78.1 el ámbito de la administración de la Generalidad. La exclusividad sin embargo no es total, hay dos ámbitos de competencia de la Generalidad en los que el Defensor del Pueblo es el único que puede actuar, sin que quepa otra intervención del Síndic de Greuges que la de sugerencia o colaboración: interponer recurso de inconstitucionalidad si el Defensor del Pueblo considera que una ley del

Parlamento catalán fuera contraria a la Constitución (art. 32 LOTC), y, en segundo lugar, promover recurso de amparo si la actuación de Administración autonómica conculca los derechos fundamentales (art. 46.1 LOTC).

Añade dos argumentos más. La capacidad de actuación de un ombudsman debe venir referida a la del órgano del que actúa como comisionado, de manera que el Defensor del Pueblo no debe ejercer el control de la Administración autonómica puesto que son muy limitadas y excepcionales las actuaciones de control que las Cortes Generales pueden efectuar sobre el Gobierno y la Administración autonómica, en cambio estas funciones deben corresponder al Síndic de Greuges. En segundo lugar, el derecho comparado muestra que en los Estados compuestos donde coexisten instituciones de ombudsman en las áreas federal o estatal con otras de ámbito estatal y regional, la articulación competencial entre ambas está regulada en los términos de exclusividad que establece el art. 78.1 EAC.

b) La supervisión del Síndic de Greuges sobre los entes locales y organismos públicos y privados que de ellos dependen, establecida en el art. 26 de la Ley 24/2009, versa sobre las materias en las que la Generalidad tiene competencias. Es un error del recurrente predicar de una Ley Orgánica especial, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la doctrina constitucional sobre normas infraestatutarias, que no puede trasladarse a la interpretación de la norma estatutaria porque esta, a su vez, es la que deviene parámetro de constitucionalidad, ciertamente integrada y conforme a la Constitución. La autonomía de los entes locales no impide los controles externos como el ejercido por el Síndic de Greuges, así como por otros órganos y medios de control de la actuación de los entes locales cuya existencia no se cuestiona, como la Agencia Catalana de Protección de Datos y la Sindicatura de Comptes.

c) El art. 78 Ley 24/2009 es conforme al bloque de constitucionalidad siempre que se interprete correctamente en el contexto del Estado de las Autonomías. En este contexto, el art. 78.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce y exige la colaboración entre el Síndic y el Defensor del Pueblo, sin configurarla bajo una forma jurídica concreta, previendo que ambas instituciones la establezcan de la manera más respetuosa y eficiente posible. Este artículo del Estatuto ofrece además pautas hermenéuticas suficientes para determinar el alcance de los convenios de colaboración o, simplemente, de la práctica diaria de las relaciones entre ambas instituciones. Los supuestos que este precepto prevé son plenamente respetuosos para con las competencias respectivas de uno y otro, y constituyen un mínimo indispensable para esa colaboración.

d) El art. 1 b) y el Título VIII de la Ley 24/2009 no invaden la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales del art. 149.1.3ª CE, según resulta del art. 196.4 EAC y, fundamentalmente, de la doctrina de la STC 165/1994 con la que se ampliaron notablemente algunas líneas interpretativas contempladas por la doctrina anterior (STC 80/1993). De acuerdo con dicha doctrina, mientras no incidan en el núcleo reservado al Estado por el art. 149.1.3ª CE, las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades enmarcadas genéricamente en el concepto llamado “acción exterior”, siempre de acuerdo con las competencias que les atribuya el respectivo estatuto de autonomía y con la legítima finalidad de hacerlas efectivas.

e) La atribución al Síndic de Greuges por Ley 24/2009 de la condición de autoridad catalana para la prevención de la tortura es conforme, además de con la Constitución, con el Estatuto de Autonomía, el Protocolo y la modificación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo por Ley Orgánica 1/2009.

El art. 196.4 EAC prevé: “La Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias.”; y la Generalidad tiene competencias en la materia objeto de regulación por el Protocolo.

El Protocolo permite la creación de uno o varios “mecanismos nacionales de prevención” en cada Estado, que los establece, designa o mantiene según su ordenamiento interno, y que en los Estados compuestos los mecanismos que establezcan las “entidades descentralizadas” puedan ser designados mecanismos nacionales de prevención. Es una cuestión diferente de la designación la comunicación formal del establecimiento de la designación, de la autoridad catalana, al organismo competente de las Naciones Unidas.

La modificación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo por Ley Orgánica 1/2009, según el principio de interpretación conforme a la Constitución, permite entender que la atribución que hace al Defensor del Pueblo de las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura no excluye la posibilidad de que existan otros mecanismos nacionales establecidos por las Comunidades Autónomas.

La prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, son funciones competencia de la Generalidad, y específicamente del Síndic de Greuges en ejercicio de su función de protección y defensa de los derechos de las personas, aunque se ejercite de manera concurrente con la que mantiene genéricamente el Estado, y específicamente los Tribunales, el Tribunal Constitucional, y el Defensor del Pueblo, entre otros.

11. Por providencia tres de marzo de dos mil quince se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día cinco del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Defensor del Pueblo impugna de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 diciembre, del Síndic de Greuges los arts. 1b), 3.1, 26 apartados b) y c), incisos “la administración local” y “o a la administración local” y art.78, y el Título VIII en su integridad, arts. 68 a 77, ambos inclusive.

La demanda del Defensor del Pueblo considera inconstitucional los arts. 3.1 y 26, apartados b) y c), de la Ley 24/2009 por atribuir al Síndic de Greuges facultades de supervisión sobre la Administración Local y los organismos de ella dependientes, sin limitarlas a aquellas materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma, y que ésta, además, hubiera transferido o delegado en los entes locales. Con ello se vulneran las competencias que corresponden al Defensor del Pueblo según el art. 54 CE, y la autonomía local garantizada en el art. 137 CE. Por su parte, el art. 78 de la Ley 24/2009 es considerado inconstitucional por establecer la suscripción de convenios entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo para concretar el régimen de colaboración entre ambas instituciones, infringiendo los arts. 54 y 66.2 CE, de los que resulta la competencia de las Cortes Generales y del Defensor del Pueblo para regular las relaciones de éste último con los comisionados parlamentarios autonómicos.

La creación de un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura está prevista en el Protocolo Facultativo de la convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas

Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, y ratificado por España el 3 de marzo de 2006. El Defensor del Pueblo impugna el art. 1.b) de la Ley 24/2009 porque atribuye al Síndic de Greuges la condición de “Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”; esta atribución está regulada en el Título VIII de la Ley 24/2009, denominado "Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes", que incluyen los arts. 68 a 77, todos ellos impugnados. El Defensor del Pueblo alega la inconstitucionalidad de todos éstos preceptos, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales que establece el art.149.1.3ª CE, y que se ejercitó por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre, designando al Defensor del Pueblo Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Protocolo Facultativo.

El Gobierno de la Generalidad de Cataluña se opone al recurso del Defensor del Pueblo, alegando que los arts. 3.1, 26 apartados b) y c), y 78 de la Ley 24/2009 deben ser interpretados según el principio de autonomía del art. 2 CE. El art. 78.2 EAC reconoce al Defensor del Pueblo facultades de control sobre la Administración del Estado y funciones de garantía de los derechos de los ciudadanos, puesto que está legitimado para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad, lo que justifica la previsión de la necesaria relación de colaboración con el Síndic de Greuges. Por otro lado, la autonomía de los entes locales no impide controles externos, entre otros por el Síndic de Greuges.

Entiende el Gobierno de la Generalidad que el art. 1.b) y el Título VIII de la Ley 24/2009 no afectan a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, en cuanto se cumplen los requisitos establecidos en la STC 165/1994 para que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actividades con proyección exterior. La atribución al Defensor del

Pueblo del ejercicio de las funciones de Mecanismo Nacional por Ley Orgánica 1/2009 no impide que el Parlamento de Cataluña establezca su propio mecanismo para actuar en los ámbitos materiales en los que la Generalidad tiene competencias, y que sea después el Estado, como sujeto internacional, el que comunique la designación al organismo internacional correspondiente.

El Parlamento de Cataluña igualmente se opone a la demanda, alegando la constitucionalidad de los arts. 3.1, 26 y 78 de la Ley 24/2009, porque, en los dos primeros, no se veta la intervención del Defensor del Pueblo en el ámbito de la Generalidad, donde existen dos ámbitos de competencia en los que éste es el único que puede actuar: interponer recurso de inconstitucionalidad y promover recurso de amparo. El Síndic de Greuges ejerce su actividad respecto de los entes locales de Cataluña, teniendo en cuenta la regulación que hace el Estatuto de la Administración local y de las competencias de la Generalidad respecto a esas entidades. El art.78 de la Ley 24/2009, por su parte, no pretende regular al Defensor del Pueblo ni imponerle un procedimiento de coordinación con el Síndic de Greuges; sólo recoge el principio de colaboración y coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas.

También el Parlamento de Cataluña considera que la Ley 24/2009 no invade la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales del art. 149.1.3ª CE, ya que, siguiendo la doctrina de la STC 165/1994, las Comunidades Autónomas, en tanto no incidan en el núcleo reservado al Estado por el art. 149.1.3º, pueden realizar actividades enmarcadas genéricamente en el concepto llamado acción exterior, de acuerdo con las competencias que les atribuya el correspondiente estatuto de autonomía y con la legítima finalidad de hacerlas efectivas. Considera que tal atribución competencial deriva del art. 196.4 del EAC que atribuye a la Generalitat el deber de adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas

de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias. El principio de interpretación conforme a la Constitución, aplicado a la modificación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo por Ley Orgánica 1/2009 que atribuye al Defensor del Pueblo las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, permitiría además otros mecanismos nacionales establecidos por las Comunidades Autónomas.

2. Los artículos impugnados pueden dividirse en dos grupos. Un primer grupo estaría formado por los arts. 3.1, 26.b), inciso “la administración local”, y c), inciso “o a la administración local”, y el art. 78, que, según la demanda, guardan directa relación con los reproches de inconstitucionalidad que el Defensor del Pueblo formuló al art. 78 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en el recurso de inconstitucionalidad 8675/2006. El segundo grupo estaría formado por el resto de los artículos impugnados: el art. 1.b) y todo el Título VIII (arts. 68 a 77, ambos inclusive), en los que se regula la atribución al Síndic de Greuges de la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

3. Dentro del primer grupo de artículos impugnados, se cuestiona el art. 3.1 por establecer la supervisión del Síndic de Greuges “con carácter exclusivo” sobre la actividad administrativa autonómica, en todos los órdenes, que impediría la actuación del Defensor del Pueblo, vulnerándose el art. 54 CE.

En segundo lugar, se alega que el art. 26.b) inciso “la administración local” y c) inciso “o a la administración local” atribuyen al Síndic de Greuges la supervisión sobre la totalidad de la actividad de la administración local y de los organismos vinculados a ella, desconociendo la

competencia del Defensor del Pueblo, y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las facultades de supervisión del Defensor del Pueblo y Comisionados parlamentarios autonómicos sobre dichas corporaciones.

El art. 78 Ley 24/2009 es objeto de impugnación por desconocer las competencias de las Cortes Generales para regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos.

Éste grupo de impugnaciones ha quedado resuelto en las sentencias dictadas en los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 33), resolvió la impugnación del apartado primero del art. 78 EAC, concretamente por atribuir al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad administrativa autonómica, en todos los órdenes, “con carácter exclusivo”, ya que con esa exclusividad se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE. Indicamos entonces que la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo no 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. En consecuencia, declaramos en dicha Sentencia inconstitucional y nulo el inciso “con carácter exclusivo” contenido en el art. 78.1 EAC.

Sobre la base de la anterior Sentencia, la STC 137/2010, de 16 de diciembre (FJ 7),

razonó que declarada la inconstitucionalidad de la exclusividad del Síndic de Greuges en el ejercicio de la función de protección y defensa de los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el EAC, sin embargo, no es inconstitucional el hecho de que al Síndic de Greuges se le encargue la supervisión de la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma (art. 78.1 EAC), pues, sin formar parte de la Administración de la Generalitat, las Administraciones locales están reguladas en el Estatuto de Autonomía. No obstante, dicha supervisión, no podrá considerarse exclusiva ni excluyente de la supervisión del Defensor del Pueblo en cuanto que ésta lo es de todas las Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales.

Habiendo sido declarada la inconstitucionalidad del inciso “con carácter exclusivo” del apartado 1 del art. 78 EAC (STC 31/2010, FJ 33), la remisión que hace el art. 3.1 de la Ley 24/2009 al art. 78.1 EAC se hace a un artículo depurado de inconstitucionalidad, en el que ya no existe la expresión “con carácter exclusivo”. De forma que queda preservada la competencia del Defensor del Pueblo para supervisar no sólo a la Administración central del Estado, sino a cualesquiera Administración pública en Cataluña.

Lo mismo es aplicable a la impugnación de los incisos "la Administración local", y "o a la Administración local", de las letras b) y c) del art. 26, que prevé la supervisión por el Síndic de Greuges de la Administración local y de los organismos públicos y privados vinculados con ésta que, igualmente por remisión expresa, se realiza en los términos del art. 78.1 EAC. Una vez depurado éste artículo del Estatuto, la supervisión del Síndic de Greuges sobre la Administración local y los organismos vinculados a ella no es exclusiva, con lo que no excluye la del Defensor del Pueblo.

El último precepto de éste primer grupo es el art. 78 de la Ley 24/2009, que regula las relaciones de colaboración del Síndic de Greuges con el Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo impugna éste precepto porque, entiende, regula la colaboración entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo, vulnerando de esta forma las competencias de las Cortes Generales para regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios autonómicos, con infracción de la Constitución en sus arts. 54 (Defensor del Pueblo) y 66.2 (potestad legislativa del Estado). Ésta cuestión quedó resuelta en la antes citada STC 137/2010 (FJ 7), dictada en recurso del Defensor del Pueblo. La inclusión del llamado principio de cooperación en el art. 78.2 EAC y en el art. 78 de la Ley 24/2009 de desarrollo de aquél, está condicionada por el principio de voluntariedad. De manera que la previsión de la cooperación en el Estatuto o en normas autonómicas no impone nada al Estado, que puede actuar con plena libertad. De acuerdo con esta doctrina, no procede declarar que el art. 78 de la Ley 24/2009 es inconstitucional.

4. El segundo grupo de preceptos impugnados incluye el art. 1.b) de la ley 24/2009, que atribuye al Síndic de Greuges la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y el Título VIII - denominado "Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes", (arts. 68 a 77, ambos inclusive)- que regula la atribución. El Defensor del Pueblo impugna estos artículos porque vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales que establece el art. 149.1.3 CE; incumplen la doctrina constitucional sobre este precepto desarrollada en la STC 165/1994, de 26 de mayo; y contradicen la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, en la que las Cortes Generales designaron al Defensor del Pueblo Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. En cambio, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña consideran que la regulación impugnada no incide en el núcleo

reservado al Estado por el art. 149.1.3 CE. Se trataría por el contrario de una actividad de la Comunidad Autónoma enmarcada genéricamente en el concepto de actividades con proyección exterior, que permite al Parlamento de Cataluña establecer un mecanismo de prevención de la tortura para actuar en los ámbitos materiales en los que la Generalidad ostenta competencias. Una vez establecido el mecanismo por la Comunidad Autónoma, es el Estado, en tanto sujeto internacional, el que lo debe designar ante el organismo internacional correspondiente.

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 2002 y ratificado por España en 2006, tiene como objetivo establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos independientes, unos internacionales y otros nacionales, a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art.1). Para ello los Estados partes establecen un sistema preventivo, no judicial, constituido por un órgano internacional (Subcomité para la Prevención) y por uno o varios, si así lo decide cada Estado, órganos nacionales (Mecanismo Nacional de Prevención), que realizarán visitas a cualquier lugar bajo la jurisdicción y control del Estado en el que se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de libertad (arts. 2 y 3). A estos efectos, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente (art. 4).

El art. 17 del Protocolo dispone: “Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a

nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.” Por ello la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, añadió una nueva Disposición Final Única a la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dedicada al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en los términos siguientes:

“Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Segundo. Se crea un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, que será presidido por el Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones previstas en esta disposición. El Reglamento determinará su estructura, composición y funcionamiento.”

La Resolución de 25 de enero de 2012, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, modificó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, para adaptarlo a la modificación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, mediante la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, al objeto de que asuma las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención. En concreto, la modificación establece la estructura, composición y funcionamiento del Consejo Asesor que prevé la reforma como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención.

El Tribunal Constitucional, en la STC 165/1994, de 26 de mayo, restringiendo la postura mantenida hasta entonces, precisa el contenido del título competencial estatal “relaciones internacionales” del art. 149.1.3 CE: “..., no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España” (STC 165/1994, FJ 3). Anteriormente, el Tribunal había afirmado que “el constituyente -en un precepto [art.149.1.3ª CE] de alcance perfectamente meditado e inequívoco, según se deduce de sus antecedentes parlamentarios- ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales. Este carácter de la materia citada ya ha sido observado con anterioridad, si bien escuetamente, por este Tribunal (así en las SSTC 44/1982, fundamento jurídico 4.º y 154/1985, fundamento jurídico 5.º).” (STC 137/89, de 20 de julio, FJ 3). Si bien inmediatamente, el Tribunal Constitucional matizó esta afirmación rechazando que “...cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sólo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales».” (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8). En posteriores sentencias, el Tribunal consolida la doctrina que acepta que las Comunidades Autónomas realicen actividades con proyección exterior: “...la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...” (STC 80/1993, FJ 3).

Sin embargo, la STC 165/1994, de 26 de mayo, también estableció límites precisos a la

acción exterior de las Comunidades Autónomas: “No obstante lo dicho, la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como el alcance que esa actividad pueda tener, cuenta con un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado, y, señaladamente, la reserva prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.” (STC 165/1994, FJ 5).

La doctrina sobre actividades de las Comunidades Autónomas con proyección exterior y el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ha sido reiterada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 125, con cita expresa de la STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6, a los que se hace referencia por las partes en el presente recurso y posteriormente en la STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10, citada a su vez por la 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4.

Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos:

- a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.
- b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con

proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial.

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

d) Dentro de la competencia estatal, se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado.

Aplicando esta doctrina al caso concreto enjuiciado, se aprecia que según el art.17 del Protocolo Facultativo, “[c]ada Estado Parte mantendrá, designará o creará,..., uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional.” El mismo art. 17 prevé también que “[l]os mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.” En éste artículo es patente que la “designación” del

Mecanismo Nacional de Prevención prevista por los arts. 3 y 17 del protocolo, sólo puede realizarla “Cada Estado Parte”. Desde otro punto de vista, el Protocolo crea obligaciones internacionales y establece la responsabilidad internacional del Estado, que es el único responsable del cumplimiento del Protocolo, no sólo en cuanto a la designación del mecanismo o mecanismos nacionales, sino que es también responsable del resto de los deberes que impone el Protocolo, como la cooperación con el Subcomité para la Prevención, la garantía de independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, facilitar el cumplimiento de su mandato, o publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención, entre otros.

En consecuencia, el art. 149.1.3, según fue interpretado por la STC 165/1994, de 26 de mayo, no es compatible con una situación como la que plantea la Ley 24/2009 en los preceptos impugnados. El Protocolo ha sido firmado y ratificado por el Estado en ejercicio de sus propias competencias en “(...) materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)” (STC 165/1994, FJ 5). No se trata de un supuesto dudoso, de un aspecto de la competencia respecto del que el Tribunal Constitucional no se hubiera pronunciado, sino del núcleo esencial de la competencia exclusiva, perfectamente delimitado, compuesto de las materias características del derecho internacional, sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia. Sólo el Estado ostenta competencia para designar los mecanismos nacionales de prevención que establece el Protocolo, así como para decidir si han de ser uno o varios. La designación por la Comunidad Autónoma de un mecanismo de prevención vulnera la competencia estatal y las normas estatales que designan el mecanismo. Dicha designación del Mecanismo Nacional de Prevención, tampoco puede tener

amparo competencial –como alega el Letrado del Parlamento de Cataluña– en el art. 196.4 del EAC, al que se alude a través de su mera cita, pues el mismo no es la consagración de título competencial alguno del que pudiera resultar la parcelación de la competencia exclusiva del Estado contenida en el art. 149.1.3ª CE, sino, al contrario, consecuencia y lógico correlato de dicha exclusividad estatal al plasmar un deber de la Generalitat. En concreto, que la Generalitat “debe adoptar las medidas necesarias” para que puedan ser ejecutadas las obligaciones que se deriven de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, la tesis de que, una vez “designado” el mecanismo por la Comunidad Autónoma, es el Estado, en tanto sujeto internacional, el que debe “comunicar” la designación al organismo correspondiente de las Naciones Unidas, supone, equivocadamente, que la Comunidad Autónoma podría imponer al Estado obligaciones internacionales, que, en este caso, consistirían en notificar al organismo internacional competente la designación del organismo por la Comunidad Autónoma y, como consecuencia, asumir el Estado la responsabilidad del funcionamiento de un mecanismo cuya designación no habría realizado. Debemos insistir en que existen materias del ordenamiento internacional reservadas al Estado que actúan como límites a las actividades con proyección exterior que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas, uno de estos límites es que esas actividades de las Comunidades Autónomas no generen responsabilidad del Estado frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales: “A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del

Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales.” (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6).

Consecuencia de todo lo anterior es la declaración de inconstitucionalidad de los arts.1.b), 68.1 y 2, 69.2, 71 d), 74, 75 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, en tanto que: i) los arts. 1.b) y 68.1, atribuyen al Síndic de Greuges la condición de Autoridad Catalana en el marco del Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura; ii) los arts. 68.2 y 71 d), atribuyen al Síndic de Greuges el ejercicio de las competencias y funciones derivadas del mencionado Protocolo; iii) el art. 69.2 tiene como objeto articular la colaboración con el Estado para que el Síndic de Greuges pueda cumplir “las funciones que le corresponden como Autoridad Catalana”, en los espacios en que se hallen personas privadas de libertad “que sean de titularidad estatal”; iv) el art. 74 establece la obligación de presentar “un informe monográfico” sobre las actuaciones efectuadas como Autoridad Catalana vinculada al referido Protocolo; v) y, finalmente, el art. 75 que designa al Síndic de Greuges, como entidad que colabora con el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos, o Degradantes, que, como indica el art. 2 del Protocolo, realiza su labor en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y se relaciona con los “Estados Partes”. La regulación contenida en dichos preceptos vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art.149.1.3 CE y, en el caso del art. 69.2, también la competencia exclusiva del Defensor del Pueblo sobre la Administración General del Estado en Cataluña conforme al art. 54 CE.

Consecuencia accesoria de la declaración de inconstitucionalidad del art. 74 de la Ley 24/2009, que establece la obligación de presentar “un informe monográfico” sobre las actuaciones efectuadas como Autoridad Catalana vinculada al referido Protocolo, ha de ser la

declaración de inconstitucionalidad de la letra c), del apartado 5, del art. 77, de la misma Ley, cuando atribuye al Consejo Asesor del Síndic de Greuges la facultad de “tener conocimiento” del mencionado informe “para poder formular observaciones al mismo”, pues dicha facultad se sustenta en un informe cuya elaboración y presentación por el Síndic de Greuges hemos considerado inconstitucional. Declaración de inconstitucionalidad que por otra parte no afecta en modo alguno a la obligación que tiene el Síndic de Greuges de “presentar anualmente al Parlamento” un informe sobre las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de sus competencias (art. 64.1 Ley 24/2009).

5. Ahora bien, la impropiedad constitucional en la que ha incurrido el legislador autonómico al designar el Mecanismo Nacional de Prevención, no significa fatalmente la inconstitucionalidad de todo el Título VIII de la Ley 24/2009, pues sólo si la totalidad del contenido del referido Título estuviera vinculada de modo inescindible al exceso competencial indicado, sería inevitable declarar la inconstitucionalidad de todos los preceptos que en el mismo se contienen.

De este modo, el hecho de que solo el Estado ostente la competencia para designar el Mecanismo Nacional de Prevención que establece el Protocolo, así como para decidir si han de ser uno o varios mecanismos, y que la misma se integre en el núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales a la que alude el art. 149.1.3 CE, no es parámetro suficiente para enjuiciar la constitucionalidad del resto de los preceptos del Título VIII de la Ley 24/2009.

A tal fin, por una parte, es obligado insistir en que las funciones atribuidas al Mecanismo Nacional de Prevención no suponen obstáculo alguno al ejercicio de las competencias de

supervisión que tiene encomendadas el Síndic de Greuges, “exclusivamente”, pero no “con carácter exclusivo” (STC 31/2010, FJ 33), sobre la Administración de la Generalitat y la Administración local de Cataluña, y concretamente en relación con la prevención de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Tampoco las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención suponen un obstáculo para que el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de las competencias que son inherentes a sus cometidos, más allá de su designación como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, pueda recabar, en su caso, la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibir como tal, o como mecanismo nacional designado, las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de los órganos de la Administración pública estatal. Dicha colaboración podría concretarse mediante acuerdos, entre otros, sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, (art. 2.2 y 3 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas). Y ello, entiéndase también sin perjuicio de la funciones encomendadas al Ministerio Fiscal, a quien el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo deben comunicar los “indicios de la comisión de infracciones” penales o “la existencia de conducta o hechos presumiblemente delictivos” (arts. 45 de la Ley 24/2009 y 25.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo respectivamente).

Por otra parte, a los efectos de enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos contenidos en el Capítulo II y III del Título VIII de la Ley 24/2009, que llevan por rúbrica respectivamente “Equipo de Trabajo” y “Consejo Asesor” del Síndic de Greuges “para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, es conveniente recordar, que le corresponde al Parlamento de Cataluña, en el ámbito de sus competencias, en virtud de lo dispuesto en el art. 79.4 del EAC, regular “la organización y las atribuciones” del Síndic de

Greuges y que, además, el Síndic de Greuges “goza de autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria de acuerdo con las leyes”.

Llegados a este punto, tomando en consideración las premisas expuestas, y en tanto que sólo el Estado ostenta la competencia exclusiva para designar el Mecanismo Nacional, procede declarar inconstitucionales las expresiones: “Autoridad Catalana”, que rubrica el Capítulo I del Título VIII; “como Autoridad Catalana” de los arts. 69.1, 71, 72.1, 73, 76.1, 77.1; “en su condición de Autoridad Catalana” del art. 70, pues con dicha expresión se viene a identificar, en cada uno de los preceptos en que la misma se utiliza, al Síndic de Greuges como Mecanismo Nacional de Prevención incurriendo en el exceso competencial indicado. Esta es la finalidad de las expresiones utilizadas tal y como se deriva del Preámbulo de la Ley, en el que se pretende “otorgar al Síndic de Greuges la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, al amparo del Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 57/199, de 18 de diciembre de 2002, y ratificado por España el 3 de marzo de 2006”.

Del mismo modo, en tanto que el apartado segundo del art. 72, atribuye al Síndic de Greuges en su cometido de “Autoridad Catalana para la prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, el acceso “a datos de las historias clínicas solo en la medida en que estén relacionados con las funciones que ejerce en esta materia”, debe ser declarado inconstitucional, pues dicho precepto tiene como única finalidad atribuir al Síndic de Greuges facultades que se vinculan exclusivamente a su función como Mecanismo Nacional de Prevención y, por tanto, vinculadas de modo inescindible al exceso competencial señalado.

6. Al propio tiempo, declarada la inconstitucionalidad del apartado segundo del art. 69 de la Ley 24/2009, por desconocer no solo la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art.149.1.3 CE, sino también la competencia exclusiva de supervisión del Defensor del Pueblo de la Administración General del Estado, la lógica consecuencia es considerar que la remisión que al mismo se efectúa en el apartado primero del art. 72, cuando indica que el Síndic de Greuges “tiene acceso a la información sobre el número y la ubicación de los espacios a que se refiere el artículo 69, sobre el número de personas privadas de libertad, sobre el trato que reciben estas personas y sobre las condiciones de su detención o internamiento”, debe entenderse referida al apartado primero del art. 69, quedando por ello excluido el acceso a información que pueda afectar a espacios de titularidad estatal. En este sentido, hemos reiterado que el ejercicio de la competencia de supervisión que tiene encomendada el Síndic de Greuges se circunscribe “exclusivamente”, aunque no de modo excluyente, a la Administración de la Generalitat y a la Administración local de Cataluña, quedando al margen de la misma la Administración General del Estado.

Aplicando los parámetros de enjuiciamiento constitucional anteriormente expuestos, y suprimida por inconstitucional la expresión “como Autoridad Catalana” del art. 71 de la Ley 24/2009, las facultades que en dicho precepto se atribuyen al Síndic de Greuges en las letras a), b) y c), consistentes en visitar espacios en que se hallen personas privadas de libertad, hacer recomendaciones a las autoridades competentes y formular propuestas y observaciones sobre los anteproyectos de ley, así como la referencia contenida en el apartado primero del art. 73 de la referida Ley “en las dependencias que estime convenientes de aquellos espacios en que se hallen privadas de libertad”, deben entenderse referidas solamente a espacios que sean titularidad de la Administración de la Generalitat y a la Administración local de Cataluña, a autoridades de dichas

administraciones y, en fin, a anteproyectos de Ley del Parlamento de Cataluña.

Por último, debemos señalar que el apartado 2 del art. 73, cuando establece la posibilidad de que el Síndic de Greuges pueda realizar entrevistas, requerir la opinión del médico o médica, en tanto que tales funciones pueden entenderse desvinculadas de las funciones atribuidas como Autoridad Catalana y formar parte de los cometidos de supervisión del Síndic de Greuges a los que hemos aludido, no tiene tacha de inconstitucionalidad alguna. Esto mismo podemos afirmar de los arts. 76 y 77, una vez depurada por inconstitucional la expresión “como Autoridad Catalana” de los arts. 76.1 y 77.1, y declarada la inconstitucionalidad de la letra c), del apartado cinco, del art. 77, en tanto que los mismos respectivamente configuran la creación, composición, selección de los miembros y funciones del “Equipo de Trabajo” y del “Consejo Asesor”, del Síndic de Greuges para la prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En tal sentido, hemos afirmado que corresponde al Parlamento de Cataluña, en el ámbito de sus competencias, en virtud de lo dispuesto en el art. 79.4 del EAC, regular “la organización y las atribuciones” del Síndic de Greuges y que, además, el Síndic de Greuges “goza de autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria de acuerdo con las leyes”, para el ejercicio de sus competencias.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo contra la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 diciembre, del Síndic de Greuges, y, en consecuencia, declarar que:

1º. No son inconstitucionales, interpretados en los términos expresados en el fundamento jurídico tercero: los arts. 3.1; 26.b), inciso “la administración local”, y c), inciso “o a la administración local”, y el art. 78; ni los arts. 71 a), b) y c), 72.1 y 73.1, siempre que se interpreten conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico sexto.

2º. Se declaran inconstitucionales y se anulan los arts.1.b), 68.1 y 2, 69.2, 71 d), 72.2, 74, 75, 77.5 c), y los incisos “Autoridad Catalana”, que rubrica el Capítulo I del Título VIII, “como Autoridad Catalana” de los arts. 69.1, 71, 72.1, 73, 76.1, 77.1 y “en su condición de Autoridad Catalana” del art. 70.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cinco de marzo de dos mil quince.