

ACCESO AL E-BOOK GRATIS

- [+] Diríjase a la página web de la editorial www.tirant.com
- [+] En *Mi cuenta* vaya a Mis promociones www.tirant.com/mispromociones
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Una vez en Mis promociones inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

Código Promocional



Rasque para visualizar

La utilización del LIBRO ELECTRÓNICO y la visualización del mismo en NUBE DE LECTURA excluyen los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

No se admitirá la devolución de este libro si el código promocional ha sido manipulado

**OMBUDSMAN Y COLECTIVOS EN SITUACIÓN
DE VULNERABILIDAD**

Actas del III Congreso Internacional del PRADPI

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de México*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN M. FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la
Universidad de Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

OMBUDSMAN Y COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Actas del III Congreso Internacional del
PRADPI

Editor

GUILLERMO ESCOBAR

Autores

| | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| Adoración Perez Troya | Mariana Sheehan |
| Albert Noguera Fernández | María Macías Jara |
| Angel Sánchez Blanco | Melba Adriana Olvera Rodríguez |
| Baltasar Tomás Carrasco | Miguel Donayre Pinedo |
| Carmen Rivas Alonso | Octavio Salazar Benítez |
| Fernando Centenera Sánchez-Seco | Perla Gómez |
| Joan Ridao Martín | Rainer Hofmann |
| Jordi Barrat Esteve | Remedio Sánchez Ferriz |
| Jose Díaz Lafuente | Sergio Cámara Arroyo |
| Luis Delgado del Rincón | Tania García Sedano |
| | Tatsiana Ushakova |

tirant lo blanch

Valencia, 2017

Copyright ® 2017

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Director de la Colección
Guillermo Escobar

© Guillermo Escobar (Editor)

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-
ISBN: 978-84-9143-983-7
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. PATENTES Y COLECTIVOS VULNERABLES. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA MEDIANTE LICENCIAS OBLIGATORIAS

Adoración Pérez Troya

| | |
|--|----|
| I. EQUILIBRIO DEL SISTEMA DE PATENTES Y EL PROBLEMA DEL PRECIO DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS..... | 15 |
| II. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA MEDIANTE LICENCIAS OBLIGATORIAS | 19 |
| III. CONCLUSIÓN | 25 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 26 |

LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Albert Noguera Fernández

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 27 |
| II. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS DE LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD: DERECHOS COMPLEMENTARIOS O DERECHOS CONSTITUYENTES | 28 |
| II.1. Los derechos de los colectivos en situación de vulnerabilidad como derechos complementarios | 28 |
| II.2. Los derechos de los colectivos en situación de vulnerabilidad como derechos constituyentes | 31 |
| III. LA FORMA DE INTEGRACIÓN DE LA VULNERABILIDAD O LA DIFERENCIA EN EL INTERIOR DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES | 33 |
| III.1. Las vías de integración de los grupos en situación de vulnerabilidad en la Constitución..... | 35 |
| III.2. Las consecuencias jurídicas del reconocimiento constitucional explícito de los grupos en situación de vulnerabilidad.... | 38 |
| IV. LOS INSTRUMENTOS JURISDICCIONALES DE LOS QUE DISPONEN ESTOS GRUPOS PARA LA JUSTICIABILIDAD DE SUS DERECHOS..... | 41 |
| IV.1. El acceso a la justicia | 42 |
| IV.2. El régimen probatorio de la discriminación..... | 45 |
| V. LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A COMBATIR LA VULNERABILIDAD..... | 49 |
| V.1. Modelos de cooperación horizontal de poderes por arriba en la Sociedad Política | 51 |

| | |
|---|-----------|
| V.2. Modelos de cooperación asociativista por abajo en la Sociedad Civil..... | 53 |
| V.3. Modelos de corresponsabilidad Estado-Sociedad Civil en el marco de estructuras intermedias de concertación | 55 |
| VI. CONCLUSIÓN | 56 |
| VII. BIBLIOGRAFÍA | 57 |
| | |
| VÍCTIMAS DEL TERRORISMO. DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL Y AFECTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO..... | 61 |
| <i>Ángel Sánchez Blanco</i> | |
| | |
| RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN | |
| <i>Baltasar Tomás Carrasco</i> | |
| | |
| I. INTRODUCCIÓN | 73 |
| II. EXIGIBILIDAD DE LAS PRESTACIONES..... | 78 |
| III. DURACIÓN DE LAS PRESTACIONES | 79 |
| IV. DEFICIENTE ARTICULACIÓN CON LAS INCOMPATIBILIDADES DE LA PRESTACIÓN | 80 |
| V. REQUISITOS EXIGIDOS A LOS CIUDADANOS DE ORIGEN EXTRANJERO..... | 83 |
| VI. VALORACIÓN DE INMUEBLES PARA LA ESTIMACIÓN DEL PATRIMONIO | 84 |
| VII. DEMORAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ... | 85 |
| VIII. ACCESO A LA RENTAS MÍNIMAS POR PARTE DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA | 86 |
| IX. CONCLUSIÓN | 87 |
| X. BIBLIOGRAFÍA | 88 |
| | |
| EL USO DE TWITTER EN LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL JUSTICIA DE ARAGÓN CON LOS COLECTIVOS VULNERABLES..... | 91 |
| <i>Carmen Rivas Alonso</i> | |
| | |
| LAS ACCIONES DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO SOBRE EL ACCESO DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR A LA ASISTENCIA SANITARIA: A PROPÓSITO DE LOS ANÁLISIS SOBRE RACIONALIDAD NORMATIVA | |
| <i>Fernando Centenera Sánchez-Seco</i> | |
| | |
| I. INTRODUCCIÓN | 101 |
| II. LAS ACCIONES DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO..... | 104 |

| | |
|--|-----|
| II.1. Racionalidad pragmática | 104 |
| II.2. Racionalidad teleológica | 108 |
| II.3. Racionalidad ética | 109 |
| III. ALGUNAS PROPUESTAS Y ACTUACIONES..... | 112 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 115 |

LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN AUTONÓMICO: LUCES Y SOMBRAS DE SU EJECUTORIA RECIENTE

Joan Ridao Martín

| | |
|--|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 117 |
| II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CARÁCTER “EXCLUSIVO” DE LA ACTIVIDAD DEL SÍNDIC DE GREUGES Y COMO GARANTE INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS (STC 31/2010 Y STC 247/2007) | 119 |
| III. LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA EVENTUAL DESAPARICIÓN DE ALGUNOS DEFENSORES AUTONÓMICOS | 125 |
| IV. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL O EXTERIOR DE LOS OMBUDSMAN AUTONÓMICOS: LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA | 129 |
| IV.1. Los instrumentos internacionales para erradicar la tortura .. | 131 |
| IV.2. La acción exterior de las Comunidades Autónomas y de sus instituciones..... | 133 |
| IV.3. Los acuerdos de colaboración con el Estado en materia de acción exterior y los tratados internacionales..... | 138 |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 141 |

DISCAPACITADOS MENTALES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: EL DERECHO DE SUFRAGIO

Jordi Barrat Esteve

| | |
|---|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 143 |
| II. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS..... | 144 |
| III. LOS DISCAPACITADOS MENTALES | 145 |
| IV. NORMA Y PRAXIS, PROCESO Y DECISIÓN..... | 149 |
| V. LÍMITES A LA PRIVACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO ... | 150 |
| VI. LA REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS DISCAPACITADOS MENTALES | 155 |
| VII. CONCLUSIONES | 157 |
| VIII. BIBLIOGRAFÍA | 158 |

EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA ACTUAL CRISIS DE LOS VALORES DE SOLIDARIDAD, DIGNIDAD Y RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Jose Díaz Lafuente

| | |
|--|-----|
| I. EUROPA EN LA ENCRUCIJADA: LA CRISIS DE VALORES ANTE EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS QUE AMENAZA LA FRACTURA DEL PROYECTO EUROPEO | 159 |
| II. LA NUEVA NORMATIVA DE ASILO DE LA UE. DESAFÍOS PARA UNA APLICACIÓN EFECTIVA..... | 165 |
| II.1. El reasentamiento y los derechos inherentes a la protección internacional a la luz de la normativa internacional, europea y nacional | 167 |
| II.2. Reflexiones finales. La verdadera naturaleza jurídica del asilo | 172 |
| III. BIBLIOGRAFÍA | 174 |

EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANTE LA DESIGUAL PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD DE LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN EL ESTADO ESPAÑOL

Luis Delgado del Rincón

| | |
|--|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 175 |
| II. LA REFORMA INTRODUCIDA POR EL DECRETO-LEY 16/2012, DE 20 DE ABRIL, QUE LIMITA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR | 176 |
| III. ALGUNAS RAZONES SOBRE LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR EL DECRETO-LEY 16/2012 | 179 |
| IV. LA DIFERENTE APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL DECRETO-LEY 16/2012 POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ... | 184 |
| V. LA OPORTUNA, PERO INSUFICIENTE REACCIÓN DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN..... | 190 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 191 |

EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES EN PRISIÓN POR PARTE DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN

Mariana Sheehan

| | |
|-----------------------|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 195 |
|-----------------------|-----|

| | | |
|---------|---|-----|
| I.1. | Marco histórico de la Procuración | 195 |
| I.2. | Colectivos sobrevulnerados..... | 197 |
| II. | ¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS DETENIDAS? | 198 |
| II.1. | Estadísticas y marco sociocultural..... | 198 |
| II.2. | Principales problemáticas detectadas | 200 |
| II.3. | La salud como derecho humano | 200 |
| II.4. | Las requisas como un trato denigrante y humillante | 202 |
| II.5. | Violencia directa sobre el colectivo de mujeres..... | 203 |
| II.6. | La situación de las madres y sus hijos en prisión..... | 204 |
| II.6.1. | Contexto | 204 |
| II.6.2. | Obstáculos en el acceso al arresto domiciliario para mujeres embarazadas y/o con hijas/os a cargo | 206 |
| III. | LAS MUJERES TRANS EN SITUACIÓN DE ENCIERRO | 209 |
| IV. | CONSIDERACIONES FINALES..... | 211 |
| V. | BIBLIOGRAFÍA | 212 |

LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS. EL CASO DE LA PROSTITUCIÓN FORZOSA NO VINCULADA A LA TRATA

María Macías Jara

| | | |
|------|--|-----|
| I. | EL SIGNIFICADO DE VULNERABILIDAD Y VULNERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: BREVES APUNTES | 213 |
| II. | LA PROSTITUCIÓN FORZOSA COMO CONSECUENCIA DE LA VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL | 217 |
| III. | BREVES CONCLUSIONES..... | 220 |
| IV. | BIBLIOGRAFÍA | 223 |

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD; DEL ACTIVISMO AL MECANISMO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Melba Adriana Olvera Rodríguez

| | | |
|-----|---|-----|
| I. | ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR PARTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA..... | 225 |
| II. | RETOS Y DIFICULTADES | 228 |

EL VIAJE DE VUELTA: LOS OMBUDSMEN ESPECIALIZADOS*Miguel Donayre Pinedo*

| | |
|--|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 235 |
| II. LA EXPERIENCIA AMERINDIA | 237 |
| III. EXPERIENCIA DE EUROPA MERIDIONAL..... | 241 |
| III.1. Ombudsmen autonómicos | 244 |
| III.2. Coda..... | 245 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 247 |

LAS BASES CONSTITUCIONALES PARA UNA CIUDADANÍA SOCIAL: DE LA VULNERABILIDAD A LA AUTONOMÍA*Octavio Salazar Benítez*

| | |
|---|-----|
| I. TODAS Y TODOS VULNERABLES..... | 249 |
| II. MÁS IGUALDAD, MENOS VULNERABILIDAD | 253 |
| III. CONCLUSIONES: DECÁLOGO PARA UNA CIUDADANÍA “SOCIAL”..... | 257 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 263 |

RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL SOBRE PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE*Perla Gómez*

| | |
|---|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 265 |
| II. RECOMENDACIÓN 7/2015 | 266 |
| III. RECOMENDACIÓN 8/2015 | 271 |
| IV. RECOMENDACIONES VINCULADAS CON PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE | 275 |

PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS*Rainer Hofmann*

| | |
|--|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 277 |
| II. EL CONVENIO MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES..... | 279 |
| II.1. ¿Por qué existe en esta institución una Convención específica para proteger los derechos de las minorías nacionales? | 279 |
| II.2. ¿Cuáles son los derechos protegidos por el Convenio marco? | 280 |
| II.3. ¿Porque un Convenio “marco”? | 282 |
| II.4. ¿De qué modo se vela por el cumplimiento del Convenio marco en un Estado parte?..... | 283 |

| | |
|---|-----|
| II.5. ¿Qué grupos de personas constituyen una minoría nacional según el derecho internacional?..... | 284 |
| II.6. ¿Cuál es el papel que podrían desempeñar los defensores del pueblo (Ombudsman) en el contexto del convenio? | 286 |
| III. LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE 2007 | 286 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 288 |

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES Y OMBUDSMAN

Remedio Sánchez Ferriz

| | |
|--|-----|
| I. INTRODUCCIÓN | 291 |
| II. LA PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL | 292 |
| III. ¿NORMATIVA ESPECIAL PARA UN ÁMBITO SUBJETIVO ESPECIAL? | 307 |
| III.1. Necesidad de normativa especial..... | 307 |
| III.2. Información y concienciación para lograr la visibilidad del problema | 308 |
| III.3. Dificultad de predeterminar el objeto de aplicación | 309 |
| III.4. Desarrollo normativo tendente a respetar la dignidad del anciano..... | 310 |
| III.5. Especialización en el seno de las instituciones garantes de los derechos y protectoras de los grupos vulnerables | 313 |
| IV. UN DEFENSOR DE LOS ANCIANOS | 315 |
| IV.1. Difícil fijación de los contornos del problema a la hora de enervar la actuación de garantías jurisdiccionales | 316 |
| IV.2. La oportunidad de determinar, más que los derechos que ya poseen, las necesidades que han de ser atendidas | 317 |
| IV.3. Necesidad de residenciar la vigilancia, siquiera en forma temporal, en una institución flexible | 318 |
| IV.4. Las Defensorías como institución apropiada para recibir quejas y llevar a cabo una primera aproximación a los problemas de la ancianidad | 319 |
| IV.5. Para concluir..... | 322 |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 323 |

EL BAREMO SOCIAL DEL DERECHO PENAL EN ESPAÑA: CIRCUNSTANCIAS PERSONALES Y SOCIOECONÓMICAS DEL DELINCUENTE COMO CRITERIO DE INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA

Sergio Cámara Arroyo

| | |
|--|-----|
| I. INTRODUCCIÓN: JUSTICIA SOCIAL Y SISTEMA PENAL | 325 |
|--|-----|

| | |
|--|------------|
| II. INDIVIDUALIZACIÓN PRIMARIA DE LA PENA Y CIRCUNSTANCIAS PERSONALES O ECONÓMICAS DEL DELINCUENTE..... | 331 |
| III. UN CASO PARADIGMÁTICO DE ESTADO DE NECESIDAD EN SITUACIONES DE RIESGO SOCIAL: EL HURTO FAMILIAR..... | 346 |
| IV. FLEXIBILIZACIÓN EN LA IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS SANCIONADORAS EDUCATIVAS DE LA LORRPM ATENDIENDO A LAS CIRCUNSTANCIAS PERSONALES DEL MENOR DELINCUENTE | 352 |
| VULNERABILIDAD Y DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS | 367 |
| <i>Tania García Sedano</i> | |
| VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL SISTEMA REGIONAL DE LA OEA: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO <i>PENAL MIGUEL CASTRO CASTRO</i> | |
| <i>Tatsiana Ushakova</i> | |
| I. LA PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA EN EL SIDH | 377 |
| II. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER VISTA A TRAVÉS DE LOS DERECHOS HUMANOS | 380 |
| III. LA PRÁCTICA DE LA CORTE IDH EN EL CASO <i>PENAL MIGUEL CASTRO CASTRO</i> | 384 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA..... | 386 |
| RELATORÍA DEL ENCUENTRO CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DEFENSA DE LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD..... | 389 |
| <i>Alejandra Celi</i> | |

LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN AUTONÓMICO: LUCES Y SOMBRAS DE SU EJECUTORIA RECIENTE

JOAN RIDAO MARTÍN
Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CARÁCTER “EXCLUSIVO” DE LA ACTIVIDAD DEL *SÍNDIC DE GREUGES* Y COMO GARANTE INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS (STC 31/2010 Y STC 247/2007). III. LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA EVENTUAL DESAPARICIÓN DE ALGUNOS DEFENSORES AUTONÓMICOS. IV. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL O EXTERIOR DE LOS OMBUDSMAN AUTONÓMICOS: LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. IV.1. Los instrumentos internacionales para erradicar la tortura. IV.2. La acción exterior de las Comunidades Autónomas y de sus instituciones. IV.3. Los acuerdos de colaboración con el Estado en materia de acción exterior y los tratados internacionales. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la institución del *Ombudsman* aparece con la Constitución sueca de 1809 para controlar la actividad de la Administración. Se pretendía así cubrir las limitaciones inherentes a los sistemas de control tradicional, ya sea el parlamentario o el judicial. Con esa misma finalidad se la puede encontrar a lo largo del siglo XX en diversos países escandinavos, pero también en Inglaterra y Francia. A partir de la Segunda Guerra Mundial empezó a ejercer el rol de defensor de los derechos de los ciudadanos. Dicha observancia halló su fundamento y garantía en el carácter independiente de la institución y en su condición de comisionado del Parlamento, pero sobre todo en la agilidad y flexibilidad de su actuación, no vinculante, pero con gran capacidad de persuasión.

En este contexto y evolución histórica, el art. 54 de la Constitución española de 1978 (CE) estableció que corresponde al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos de los ciudadanos contenidos en el Título

I CE, para lo que se le encomendó la tarea de supervisar la actividad de la Administración. La ulterior Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo (LDP) desplegó en este punto el Texto constitucional. Lo relevante, a los efectos que aquí interesan es que la Constitución no mencionaba la posibilidad de crear figuras análogas en las Comunidades Autónomas (CCAA). Pese a ello, la mayoría de éstas acabaron creando esa figura de acuerdo con el principio dispositivo que inspiraba el Estado autonómico (y a las facultades de auto-organización conferidas por los art. 147.1 y 152.2 CE). No se olvide que en el momento de aprobarse la Constitución se desconocía, a nivel jurídico-formal, cuántas CCAA acabarían conformándose. No en vano, el desarrollo del Título VIII CE, relativo a la organización territorial del Estado y la creación de hasta diecisiete CCAA conllevó no sólo la creación de distintos *Ombudsman* autonómicos sino también la obligación de interpretar sistemáticamente y en clave autonómica las funciones del Defensor del Pueblo para adaptar dicha institución a la nueva realidad territorial.

Durante las décadas de 1980 i 1990, las distintas CCAA estatuyeron y regularon la figura del defensor del pueblo autonómico. En este contexto, algunos Estatutos de nueva generación como el de Cataluña (EAC) (art. 78.2) y el de Andalucía (art. 128) hablan de colaboración entre su *Ombudsperson* y el Defensor. Por su parte, el Estatuto de Extremadura menciona del Defensor del Pueblo, pero para decir que una “ley de la Asamblea creará y regulará el régimen jurídico y funcionamiento de un órgano similar” al mismo, lo que no proporciona ningún dato sobre la aludida preeminencia. El Estatuto de Cantabria (art. 16) y el de la Comunidad Valenciana (art. 38) no aluden para nada al Defensor del Pueblo estatal. Podría decirse, pues, que hemos asistido a una evolución que va desde la preeminencia del Defensor estatal hasta la defensa de una situación absolutamente igualitaria (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J.)¹. Sin embargo, como se verá en los apartados siguientes, este período no ha estado exento de vicisitudes como las que han puesto en cuestión la subsistencia misma de alguno de los defensores autonómicos, en el marco de la crisis económica iniciada en 2007 y a consecuencia de las tensiones de tesorería

¹ “Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas. Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010, pp. 259-283.

experimentadas por las CCAA, sin perder de vista que esta misma situación y algunos conflictos sobre la naturaleza y funcionalidad de los órganos autonómicos, que se ha dirimido ante la Justicia constitucional, se explican por un intento de simplificar/racionalizar el espectro de instituciones que ha deparado el Estado autonómico y de rearmar de paso la institución estatal.

II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CARÁCTER “EXCLUSIVO” DE LA ACTIVIDAD DEL *SÍNDIC DE GREUGES* Y COMO GARANTE INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS (STC 31/2010 Y STC 247/2007)

La incorporación en el EAC de 2006 de un título específico sobre derechos y deberes de la ciudadanía y principios rectores meritó la previsión de un sistema de garantías para asegurar su eficacia frente a los poderes públicos y, en su caso, en las relaciones entre los particulares. Además de la proclamación de los principios de vinculación de los poderes públicos y de interpretación y aplicación de las normas de acuerdo con el contenido de los derechos, el mencionado Estatuto establecía un mecanismo innovador de protección de los derechos consistente en un aparato tanto de garantías normativas como institucionales.

Por un lado, con relación a la actividad legislativa del Parlamento —y de la legislación delegada del Gobierno—, el Estatuto previó un mecanismo de control previo por parte del Consejo de Garantías Estatutarias (CGE); y, de otro, con relación al resto de actividades de los poderes públicos, especialmente de las administraciones y, en su caso, de los particulares, un control a través del acceso a la jurisdicción. En concreto, en cuanto a la primera de estas garantías (art. 38.1 EAC), el artículo 76 EAC atribuía al CGE la facultad de emitir dictámenes sobre proyectos y proposiciones de ley, además de decretos legislativos del Gobierno, antes de su aprobación por el Parlamento, para compulsar su adecuación a los derechos estatutarios². Y en cuanto

² El artículo 76.4 establecía en origen (y el Tribunal Constitucional lo anuló en virtud de la STC 31/2010) que estos dictámenes debían ser vinculantes cuando afectaran derechos, como garantía reforzada de los derechos frente al legislador

a la garantía institucional frente a la actividad no legislativa o actos de los poderes públicos, el artículo 38.2 EAC contemplaba que estos eventos pudiesen ser objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes, sin predeterminedar el cauce procesal concreto, que requeriría una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) al efecto³.

Por lo que se refiere al *rol* del *Síndic de Greuges* como *Ombudsman* catalán, el artículo 78 EAC establece que éste “tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con

catalán. Esta declaración de inconstitucionalidad se fundamentó por parte del Alto Tribunal en una doble *ratio decidendi* alternativa: si el Estatuto —y la ley que debía desarrollarlo— preveía que el dictamen debía producirse una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación, la inconstitucionalidad derivaría del hecho de que se trataría de un control “ejercido en términos demasiado próximos a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicando el monopolio de rechazo a las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal”. Por el contrario, si el dictamen tenía lugar en una fase anterior, la inconstitucionalidad derivaría de la “inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave fractura de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE”. Sea como fuere, la sentencia vació así de contenido esta previsión estatutaria, cuyos efectos difícilmente pueden ser reparados. La única solución factible, aunque dotada de nulos efectos jurídicos, consistiría en consolidar una convención parlamentaria de reconocimiento *de facto* de estos efectos vinculantes.

³ Sobre este particular, la STC 31/2010 interpretó que como aquel precepto estatutario no se refiere a un tipo de recurso concreto del que deba conocer un tribunal en particular, sino que califica a determinados actos como “objeto de recurso” ante el TSJC, debía entenderse que no implicaba la introducción de “innovaciones procesales” ni la alteración “de las reglas procesales comúnmente establecidas”, de manera que los procedimientos serán los establecidos en las leyes estatales (FJ 27).

las entidades públicas dependientes de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma. [...] El *Síndic de Greuges* puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el presente Estatuto”.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 54 CE establece que corresponde al Defensor del Pueblo “la defensa de los derechos de los ciudadanos contenidos en el Título I CE, y que para ello podrá supervisar la actividad de la Administración”, aspecto éste desarrollado por la posterior Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo (LDP). Sin embargo, la Constitución no menciona la posibilidad de que existan figuras análogas en las CCAA, pese a que la mayoría de ellas han creado esta figura, habida cuenta de que el Estado de las autonomías constitucionalizado en el Título VIII CE se basó en el principio dispositivo y, en el momento de aprobarse la Constitución, se desconocía, a nivel jurídico-formal, cuántas CCAA lo acabarían conformando. De modo que cuando el constituyente estableció un alto comisionado de las Cortes Generales (el Defensor), éste no podía lógicamente restringir su actividad a una administración determinada. Por lo demás, resulta obvio que la creación de las CCAA y la regulación de las instituciones de autogobierno han permitido no sólo la creación de *ombudsman* autonómicos, sino que también ha obligado a interpretar sistemáticamente y en clave autonómica la institución del Defensor del Pueblo, en el marco de una nueva realidad institucional.

Es a partir de esa constatación que el artículo 78 EAC regula la institución del *Síndic de Greuges* y le atribuye las facultades descritas, además de que el artículo 79 determina los principios de su organización y funcionamiento. La Ley catalana 24/2009, de 23 de diciembre, del *Síndic de Greuges* (LSG)⁴, de acuerdo con el carácter de ley de

⁴ El primer objeto de la ley era la regulación de esta institución de la Generalitat que tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades constitucionales y estatutarias, en los ámbitos y en la forma determinados por el Estatuto, por esta norma de desarrollo básico y por las demás leyes que sean

desarrollo básico estatutario que le atribuye el artículo 62.2 EAC, estableció ulteriormente la regulación directa de la institución, sustituyendo a la Ley 14/1984, de 20 de marzo, modificada por la Ley 12/1989, de 14 de diciembre.

La STC 31/2010 (FJ 33) declaró sin embargo la inconstitucionalidad y la nulidad del inciso “con carácter exclusivo”, con el que el Estatuto definía la capacidad del *Síndic* de supervisar las administraciones públicas de Cataluña, reforzando la autonomía política de la Generalitat y evitando la anomalía de que un órgano como el Defensor del Pueblo, Comisionado del Parlamento estatal, y que tiene como instrumento primordial para el ejercicio de sus funciones la presentación de un informe a las Cortes Generales, supervisara una Administración ajena, que depende de un ente dotado de plena autonomía política. Se trataba, sin duda, de adaptar la institución del *Síndic de Greuges* a lo que es una regla casi sin excepción en Derecho comparado en los estados compuestos y políticamente descentralizados, en los que los *ombudsman* estatales no controlan la actividad de las administraciones públicas subestatales sino que son los defensores regionales o infraestatales los que controlan en exclusiva estas administraciones.

A nuestro parecer, la declaración de inconstitucionalidad se fundamentó en la tesis —harto discutible— de que la función supervisora del Defensor del Pueblo, en cuanto a los derechos reconocidos en la Constitución (Título I) es una de las garantías establecidas en los artículos 53 y 54 CE (garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas y la institución del Defensor del Pueblo) frente a todos los poderes públicos sin excepción. Así, para el Alto Tribunal, tanto “la Administración” a que se refiere el artículo 54 CE, como la que mencionan los artículos 103 y 106 CE no es la concreta y especial Administración central sino “el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción”.

aplicables. El segundo objeto fue el de atribuir al *Síndic de Greuges* la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, en el marco del correspondiente Protocolo de las Naciones Unidas y al amparo del artículo 196.4 EAC, que encomienda a la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales.

Esta inconstitucionalidad mantiene, pues, el sistema actual de doble supervisión en cuanto a los derechos fundamentales en Cataluña, no así en cuanto a los derechos estatutarios, que la propia sentencia reconoce que no son derechos fundamentales o constitucionales. En consecuencia, debe entenderse que la exclusividad se mantiene por lo que respecta a la supervisión de los derechos estatutarios.

En suma, en cuanto al ámbito de actuación del *Síndic*, el criterio material delimitador es la defensa de los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el Estatuto (art. 78 EAC y 3 LSG). El elemento subjetivo indispensable es la presencia de las “administraciones”, entendidas en sentido amplio, esto es, comprensivas tanto de los organismos como de las empresas y las personas con vínculo contractual con ellas, además de los entes locales. También puede supervisar la Administración del Estado en Cataluña, en los supuestos y en los términos en que se acuerde expresamente por convenio con el Defensor del Pueblo, así como dirigirse a todas las autoridades, todos los órganos y todo el personal de cualquier administración pública con sede en Cataluña. En todo caso, por derechos y libertades debe entenderse los derechos fundamentales y las libertades públicas contenidos en el capítulo II del Título I CE, o más concretamente los susceptibles de amparo constitucional (art. 14 al 28 y 30.2 CE), además de los derechos estatutarios del título III (capítulos I-III).

En este sentido, la locución del artículo 35 EAC y del artículo 1ª LSG es similar a la que contienen la mayoría de leyes de creación de los distintos *ombudsman* autonómicos. La doctrina se ha pronunciado mayoritariamente a favor de interpretar que dentro del ámbito competencial del *Síndic* y de sus homólogos autonómicos se hallan también incluidos los derechos del título I CE. Además, un mero examen de los informes anuales del *Síndic* permite comprobar que su actividad se proyecta sobre la totalidad de los derechos reconocidos, con modulaciones diversas. En cualquier caso, la defensa de los derechos y libertades constitucionales y estatutarias se efectúa a través de la supervisión de las actividades de la administración de la Generalitat y de los entes locales de Cataluña, en todo lo que afecta a las materias en las que el Estatuto otorga competencias a la Generalitat.

La amplitud del catálogo de derechos de los ciudadanos utilizados como referencia, el del título I de la Constitución, permite poner en relación cualquier actuación u omisión administrativa con cada uno de los derechos comprendidos. La falta de resolución, la lentitud en resolver, la omisión de un trámite en un procedimiento constitutivo de una irregularidad invalidante, se considera una no-realización del derecho o una realización tardía o incompleta. Por ello, podría llegarse a considerar que se trata de una infracción del ordenamiento jurídico, determinante de la anulación del acto administrativo, de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas i del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), de modo que, al no resultar vulnerados derechos fundamentales (en todo caso, el principio de legalidad del art. 9 CE), el *Síndic* debería concluir su actuación sin más, o bien, como es habitual, constatando la irregularidad e instando la enmienda con un razonamiento relativo a la afcción de derechos como justificación de la intervención, en la línea de lo que prevé el artículo 9.1 LDP.

Ahora bien, como resultado del ejercicio de sus competencias, el *Síndic de Greuges* no puede modificar o anular actos o resoluciones administrativas sino tan sólo dar publicidad a determinadas actuaciones, proponer la revisión de la actuación administrativa y sugerir reformas normativas. Se trata, por tanto, de lo que doctrinalmente se conoce como una “Magistratura de persuasión”, o lo que es igual, que la eficacia de sus resoluciones no deriva tanto de sus inexistentes potestades vinculantes o coercitivas, sino del rigor, la objetividad y la independencia con que desarrolle su actuación⁵.

⁵ Esto no tiene nada que ver, como es obvio, con la jurisdicción que tiene el Tribunal Constitucional (art. 161 CE) para conocer los recursos de amparo por violación de los derechos y de las libertades en los términos del artículo 53.2 CE, en el sentido de que cualquier ciudadano puede solicitar la tutela de las libertades y los derechos anteriores a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el TC.

III. LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA EVENTUAL DESAPARICIÓN DE ALGUNOS DEFENSORES AUTONÓMICOS

El tres de noviembre de 2011 las Cortes de Castilla-La Mancha, en el primer acto legislativo de la VIII Legislatura acabada de inaugurar, aprobaron la Ley 12/2011, de supresión del Defensor del Pueblo Castilla-La Mancha, atribuyendo sus competencias expresamente al Defensor del Pueblo estatal (Disposición Transitoria Tercera). Conviene recordar que, en esta Comunidad Autónoma, dicha institución no tenía sede normativa en el correspondiente Estatuto sino que había sido creado mediante la Ley autonómica 16/2001⁶. Durante la campaña que precedió a las elecciones al parlamento manchego de 22.05.2011, la candidata del Partido Popular (PP), María Dolores de Cospedal, sostuvo destacadamente la conveniencia de suprimir la totalidad de las instituciones autonómicas que fuesen reflejo o parangón de figuras estatales con competencias análogas. En dicha propuesta se incluían, además del Defensor del Pueblo, entre otras, las figuras del Consejo Económico y Social o el Síndico de Cuentas.

Con la victoria del PP, el compromiso electoral se concretó, inicialmente, en la mencionada Ley 12/2011, cuya justificación fue fundamentada, por el nuevo gobierno manchego, principalmente en la necesaria racionalización del sector público en un contexto de notables dificultades presupuestarias. Sin embargo, durante el debate de investidura, la propia candidata a la presidencia de la Comunidad, añadió una justificación de significativa naturaleza política: “[e]sta actuación, señorías, tiene una significación no solo económica, creo

⁶ Quizá conscientes de la debilidad institucional inherente a dicha situación, el grupo parlamentario socialista y, paradójicamente, también el popular presentaron una Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, VI Legislatura, núm. 190 de 6.11.2006) que, entre otras cosas, establecía estatutariamente la figura del Defensor del Pueblo y, también, el Consejo Consultivo, la Sindicatura de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha. Después de una tramitación compleja y la introducción de unas enmiendas conjuntas de ambos grupos que representaban radicales cambios de criterio (*vid. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, VI Legislatura, núm. 210 de 24.01.2007, pp. 6760-6761), la proposición finalmente decayó.

que es hora de que el Estado de las Autonomías se mire a sí mismo, y acierte alcanzar un equilibrio entre la descentralización política y administrativa necesaria y en la que todos creemos y el necesario papel que han de jugar las instituciones del Estado como una única nación que somos”⁷.

La concurrencia de argumentaciones basadas en razones técnicas de ahorro presupuestario, por un lado, junto a otras de evidente rai-gambre política, en la supresión de la figura del Defensor del Pueblo es lo que sugiere a DEL REY Y MARTÍNEZ ALARCÓN la conclusión de que “en momentos de crisis como el que atravesamos, resulta especialmente sencillo y tentador para el poder público recurrir al argumento de la eficiencia administrativa para suprimir o edulcorar, en la medida en que ello sea posible, ciertas instituciones de control, enmascarando así las verdaderas razones de dicha actuación”⁸.

Debe tenerse en cuenta que, establecida suficientemente la constitucionalidad, bajo determinadas condiciones, de las instituciones autonómicas paralelas a algunas estatales (*cf.* Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Defensa de la Competencia, etc.)⁹, la fundamentación ideológica sobre la incongruencia de su aparente duplicidad derivó hacia argumentaciones basadas en el despilfarro de recursos públicos que representaban (GARCÉS)¹⁰. No hay duda de que esta elaboración en forma de propuesta política influyó substancialmente

⁷ Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha*, VIII Legislatura, núm. 2, de 20 y 21 de junio de 2011, p. 5.

⁸ La tramitación de la supresión del *Ombudsman* manchego, realizada sin problemas procedimentales, generó sin embargo un notable movimiento de reivindicación de la necesidad de dicho órgano, incluyendo en el ámbito institucional al resto de Defensores del Pueblo Autonómicos, el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*-Defensor del Pueblo, el *International Ombudsman Institute* y el Consejo de Europa a través del XXI Congreso de Autoridades Locales y Regionales.

⁹ Por lo que respecta a la figura del Defensor del Pueblo, entre otras en las mencionadas STC 142/1988 y 31/2010 (FJ 33); para los órganos de fiscalización externos asimilables al Tribunal de Cuentas, por ejemplo, STC 187/1988 y STC 31/2010 (FJ 34); finalmente, para los consejos consultivos, la STC 204/1992.

¹⁰ Circunstancialmente, la presentación pública del libro en el que se incluye el estudio citado de Mario Garcés (31.01.2011) estuvo a cargo de María Dolores de Cospedal, en su condición de secretaria general del Partido Popular y vicepresidenta de la Fundación FAES.

en la actuación descrita del Gobierno del Castilla-La Mancha, cuyo ejemplo alentó la adopción de decisiones similares en otras CCAA gobernadas por el PP (Murcia¹¹ y Madrid¹²).

Por su parte, el gobierno del Estado, dentro del *Programa de Reformas*, acordó en el Consejo de Ministros de 26.10.2012, la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con el objetivo genérico procurar “una Administración Pública austera y eficiente que sea un valor competitivo para nuestro país” (CORA, 2013). Las conclusiones del informe final de la Comisión fueron particularmente severas con los DPA y sus instituciones análogas (Órganos de Control Externo y órganos consultivos autonómicos): “No se cuestiona la competencia de las CCAA para crear dichos órganos, sino que se trata de reflexionar acerca de la idoneidad, eficacia y eficiencia que tienen estos órganos, y más aún, en un periodo de crisis como el actual (...). La proliferación de Defensores del Pueblo autonómicos (...) y su coexistencia con el Defensor del Pueblo estatal, con funciones básicamente iguales pero limitadas en virtud del principio de territorialidad, o bien al Estado o bien a las CCAA, ha dado lugar a un elevado coste en la tramitación de las quejas y un bajo rendimiento de los recursos humanos destinados a los *Ombudsmen* autonómicos” (CORA). A partir de aquí, la Comisión proponía, como medida de eficiencia del gasto público, se propone la supresión de los DPA y “la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el Defensor del Pueblo del Estado” (CORA). En realidad, no se debería hablar, propiamente, de una “asunción de competencias”, dado que con extinción de la figura del DPA, el defensor estatal continúa manteniendo sus competencias de forma idéntica y lo único que desaparece es la doble garantía de derechos que comportaba la superposición de órganos.

En términos cuantitativos, la Subcomisión de duplicidades administrativas de la CORA detectó un diferencial elevado en el coste medio de la tramitación de un expediente en un DPA respecto a la institución estatal (835,78€/queja frente a 414,19€/queja) y también

¹¹ Art. 68 de la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional.

¹² Ley 3/2012, de 12 de junio, de supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

un mayor consumo de recursos humanos (el conjunto de DDPPAA emplea 346 personas para tramitar 38.407 quejas, mientras que en el estatal 165 tramitan 33.849 quejas), lo cual permite a la Subcomisión estimar el ahorro neto¹³ derivado de la medida en algo más de 30 millones de euros anuales (CORA, 2013b: 24-30).

Con independencia de los problemas que presentan este tipo de estimaciones del impacto presupuestario basadas en parámetros lineales, las cuales acostumbran a introducir un sesgo que sobrevalorara el importe total del ahorro efectivo, lo que si resulta claramente cuestionable es que, suprimida la figura del DPA, la existencia del Defensor del Pueblo estatal asegure un nivel equivalente de cobertura a la protección de los derechos individuales de los ciudadanos y ciudadanas. Como acreditan con profusión de datos DEL REY Y MARTÍNEZ ALARCÓN, en relación al caso del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el factor proximidad e implantación territorial es decisivo para establecer la confianza ciudadana y de las administraciones en este tipo de magistraturas; por otro lado, en su primer año de actividad (2002), la oficina del Defensor manchego recibió 452 quejas en relación a la Administración de la CA, mientras que el año anterior, el Defensor del Pueblo estatal sólo había recibido 28 quejas originadas en Castilla-La Mancha por el mismo concepto (DEL REY Y MARTÍNEZ ALARCÓN)¹⁴.

Lo que sí podemos asegurar, de forma categórica, es que la adopción de una medida de esta naturaleza desapodera de forma substancial a los correspondientes parlamentos autonómicos, dado que, como hemos señalado antes, en su configuración constitucional el Defensor del Pueblo estatal informa únicamente a las Cortes, sin obligación alguna para con los Parlamentos territoriales. Es por esta razón, principalmente, que la supresión de la institución del DPA, a nuestro

¹³ Es decir, compensados los ahorros directos de la supresión de las figuras autonómicas con el refuerzo de recursos con que se debería dotar al Defensor estatal para absorber un volumen de quejas del orden del tramitado en la actualidad en las CCAA.

¹⁴ Cifra de quejas al Defensor estatal que, por otro lado, se había mantenido en un nivel similar durante la década anterior y continuó así durante todos los años en que estuvo en funcionamiento la figura del DPA en Castilla-La Mancha.

entender, comportaría una merma significativa de la calidad democrática del sistema.

IV. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL O EXTERIOR DE LOS OMBUDSMAN AUTONÓMICOS: LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA

Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional (TC) dictó el 5 de marzo de 2015 una sentencia (STC 46/2015)¹⁵, en la que se daba respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo (DP) (24 de marzo de 2010), contra distintos preceptos de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del *Síndic de Greuges* (LSG)¹⁶. Esta ley de desarrollo básico estatutario tenía por objeto, de acuerdo con su artículo 1, letras a i b, regular esta institución de la Generalitat de Catalunya [art. 78.1 de l'Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], encargada de proteger y de defender los derechos i las libertades constitucionales i estatutarias; además de asumir la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante, Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura), en el marco del Protocolo de las Naciones Unidas (en adelante, Protocolo facultativo)¹⁷, al amparo del artículo 196.4 EAC, que encomienda a la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados i convenios internacionales¹⁸.

Cabe recordar que, con su recurso, del Defensor del Pueblo instó al TC a anular diversas disposiciones de la Ley 24/2009 (art. 3.1, 26.b, 26.ci 78), aduciendo que con la supervisión del Defensor del Pueblo sobre la actividad administrativa de la Generalitat y de la Ad-

¹⁵ BOE núm. 85, de 9 d'abril de 2015.

¹⁶ D'acord amb el caràcter de llei de desenvolupament bàsic estatutari que li atribueix l'article 62.2 EAC, estableix la regulació directa de la institució, substituint la Llei 14/1984, de 20 de març, modificada per la Llei 12/1989, de 14 de desembre.

¹⁷ Adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 57/199, del 8 de desembre de 2002, i ratificat per Espanya el 3 de març de 2006.

¹⁸ DOGC núm. 5536, de 30 de desembre de 2009; i BOE núm. 15, de 18 de gener de 2010.

ministración local, en todos los órdenes y “con carácter exclusivo”, se le estaba impidiendo su actuación en Cataluña. Y por otro, que la atribución al *Síndic* de la condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura (art. 1.bi título VIII) vulneraba la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE.

La STC 46/2015 concluye que “sólo el Estado tiene la competencia para designar el Mecanismo Nacional de Prevención que establece el Protocolo (para la prevención de la tortura)”. En síntesis, el TC estima que el *Síndic* incurre en un “exceso competencial” al ejercer como Autoridad Catalana contra la tortura al amparo de las Naciones Unidas¹⁹. Por este motivo, declara inconstitucional el precepto que atribuye al SG facultades tales como el acceso a datos de las historias clínicas en relación con denuncias por torturas, que reserva al denominado Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), si bien admite su competencia para realizar entrevistas y requerir la opinión del médico, en tanto que estas funciones “puedo entenderse desvinculadas de las funciones atribuidas a la Autoridad Catalana y formar parte del portal los cometidos de supervisión del *Síndic de Greuges*”.

Con todo, hay que decir que la Sentencia no anula todos los artículos del título VIII. Esto permite que el SG continúe ejerciendo las funciones de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura, incluso conservando esta misma denominación²⁰. Es en este sentido que estimamos que el Parlamento de Cataluña puede facultar a ejercer tareas de supervisión de los centros de privación de libertad de titularidad de la Administración de la Generalidad o de la Adminis-

¹⁹ El reconocimiento del derecho humano a no ser sometido a tortura ni a otros abusos, aparece en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (cuando se establece que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”), ha sido desarrollado en otros convenios internacionales y acogido por la mayoría de ordenamientos internos (art. 15 CE y los art. 174 y ss. del Código Penal).

²⁰ El mismo SG anunció sin embargo que continuará ejerciendo estas funciones a través del denominado Mecanismo Catalán para la Prevención de la Tortura, concretado en un Equipo de Trabajo asistido y asesorado por el Consejo Asesor para la Prevención de la Tortura, de acuerdo con el marco legal previsto y bajo las previsiones y la dirección del *Síndic*. <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=53&ui=3848> [consulta: 25 de abril de 2015].

tración local y de sus organismos dependientes, aunque esta competencia supervisora no pueda tener, como hemos señalado al principio, “carácter exclusivo”.

En cualquier caso, el pronunciamiento del TC pone de relieve, una vez más, que, como bien ha señalado PÉREZ TREMPES: “[u]na de las cuestiones relativas a la estructura territorial del Estado que ha sido objeto de más debate y evolución doctrinal desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días ha sido, muy probablemente, la relativa al papel exterior de las comunidades autónomas”²¹.

IV.1. Los instrumentos internacionales para erradicar la tortura

En 1984 se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²². Poco después, en 1987, se adoptó el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes²³. Ambos instrumentos incorporan las obligaciones de los Estados en orden a su represión, a nivel nacional e internacional, así como los mecanismos para verificar su cumplimiento y, en el caso del Convenio Europeo, un dispositivo de visitas —con la autorización del Estado— en los lugares donde haya personas privadas de libertad²⁴.

Esto último tiene importancia a los efectos de lo que aquí estamos tratando, porque es precisamente este segundo mecanismo daba cobertura a lo previsto en el Protocolo facultativo al que nos estamos refiriendo²⁵. En concreto, se trata de un convenio internacional des-

²¹ “La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña”, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004, p. 351.

²² BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1987.

²³ BOE núm. 159, de 5 de julio de 1989.

²⁴ *Vid.* Pons Ràfols, X., “Entre l’efectivitat i l’aparença: la inconstitucionalitat de la dimensió internacional del Síndic de Greuges com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 15 de abril de 2015. <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/04/15/entre-l%E2%80%99efectivitat-i-l%E2%80%99aparenca-la-inconstitucionalitat-de-la-dimensio-internacional-del-sindic-de-greuges-com-a-autoritat-catalana-per-a-la-prevencio-de-la-tortura-xavier-pons-raf/> [consulta: 25 de abril de 2015].

²⁵ Este Protocolo facultativo fue adoptado, tras un largo proceso de negociación que se inició antes de la adopción del Convenio contra la Tortura, el 18 de di-

tinado exclusivamente, y de forma directa, a la prevención de la tortura, mediante el establecimiento de un sistema de visitas periódicas articulado en forma “dual”; es decir, de manera que las que realice el órgano internacional creado ad hoc por el mencionado Protocolo [el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT)], no pueden excluir las que, sin necesidad de aviso previo, puedan llevar a cabo los correspondientes MNP.

Es en este sentido que se atribuye a los Estados Partes en el Protocolo (art. 17) la obligación “de mantener, designar o crear” el pertinente órgano interno, que puede ser preexistente o de nueva creación, además de que puede ser que se trate de un solo órgano con incidencia en todo el territorio del Estado o varios, dependiendo en este último caso de criterios de carácter territorial o incluso sectoriales (“[L] os mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán designar mecanismos nacionales de prevención, a los efectos del presente Protocolo, si se ajustan a sus disposiciones”).

En el caso español, 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, introdujo una disposición final única en la LODP²⁶ or la que se atribuía al Defensor del Pueblo las funciones de MNP en España, asistido por un Consejo Asesor²⁷.

Esta opción, por supuesto, era incompatible con la posibilidad — expresamente contemplada— designar una pluralidad de MNP, de acuerdo con la estructura territorialmente descentralizada del Estado y con la evidencia fáctica de la existencia de comisionados parlamentarios homólogos en el ámbito autonómico; pero también con la posibilidad de articular algún tipo de participación de las entidades

ciembre de 2002, y entró en vigor de forma general, y para España, el 22 de junio de 2006 (BOE núm. 148, de 1 de julio de 2006).

²⁶ BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2009.

²⁷ “Disposición Final Única Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. 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”.

de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG), de acuerdo con los Principios de París sobre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Fue en este contexto que, poco más tarde, la LSG atribuyó al *Síndic de Greuges* la consideración de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura (art. 68 a 77), al amparo del tantas veces repetido Protocolo facultativo, definiendo sus competencias, el ámbito y los principios de actuación, sus funciones, el equipo del trabajo y el consejo asesor de expertos independientes, algunos de los cuales nombrados a propuesta de las ONG de defensa de los derechos humanos²⁸.

IV.2. La acción exterior de las Comunidades Autónomas y de sus instituciones

Como ya se ha dicho suficientemente, la STC 46/2015 (FJ 4) declaró inconstitucional el contenido nuclear de las disposiciones del título VIII de la Ley 24/2009, en base a que sólo el Estado tiene la competencia para designar MNP y para decidir si debe haber uno solo o varios, de acuerdo con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales a que se refiere el artículo 149.1.3 CE, descartando, por eso mismo, que pueda hacerse mediante una ley autonómica.

En este sentido, el Tribunal razona que el artículo 196.4 EAC (“4. La Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias”) “no es la consagración de ningún título competencial” sino un deber de la Generalitat consecuencia de la exclusividad estatal. Además, añade, resulta insostenible mantener el criterio que corresponde al Estado “la obligaciones de comunicar” a las instancias internacionales la designación hecha por la Comunidad Autónoma, en tanto que ello sería tanto como imponer al Estado “obligaciones

²⁸ solamente durante el año 2014 la funcionalidad de este órgano se concretó en 82 visitas a centros de custodia de detenidos. Véase el informe al Parlamento de Cataluña 2014: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3787/Informe%20al%20Parlament%202014_def_vincles.pdf.

[consulta: 30 de abril de 2015].

internacionales” y la correspondiente “responsabilidad internacional” por el funcionamiento de un mecanismo que el Estado no ha designado. Y esto lo remacha aseverando que todos estos aspectos —en ausencia de acuerdo previo— excederían los límites constitucionales de la acción exterior autonómica.

En esencia, el aparato argumental de la STC 46/2015 reproduce la doctrina constitucional en materia de acción exterior de las CCAA, esto es, que la posibilidad de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no implican el ejercicio del *ius contrahendi*, no originan obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generan responsabilidad de éste ante Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Al margen de que la acción exterior del Estado, y la que corresponda a las CCAA, no puede ser entendida extramuros del sistema de distribución competencial previsto en el bloque constitucional. Al mismo tiempo, la Sentencia evidencia la necesidad de llegar a acuerdos entre la institución estatal y la catalana, para permitir la designación de varios MNP o siquiera de un modelo mixto, en el marco de los principios de coordinación, colaboración y lealtad institucional entre administraciones. No obstante, la determinación final corresponde siempre al Estado.

Dicho esto, es obvio que el deseable acuerdo interinstitucional a que alude el TC no sólo no se ve favorecido por las siempre difíciles relaciones entre el *Ombudsman* español y el catalán, o por el actual contexto político, sino también por el sesgo que ha tomado últimamente la concepción política y jurídica de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, entendida como una facultad omnímoda del Estado, que abarca toda responsabilidad sobre cualquier actividad con trascendencia exterior²⁹.

²⁹ Vid. Ridao Martín, Joan: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones Internacionales del Estado”. *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 20, abril 2015. (RI §415785).

Esta tendencia interpretativa a la que nos referimos supone un retorno a la concepción prevalente durante la etapa primaria de desarrollo constitucional, y pretende encontrar cobertura en una lectura expansiva del título competencial del Estado sobre las relaciones internacionales y en las funciones en materia de tratados internacionales y de dirección de la política exterior conferidas constitucionalmente al Gobierno del Estado. En este sentido, tanto la reciente Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE), como la Ley 25/2014, de Tratados y otros acuerdos internacionales (LTAAI) han verificado este giro conceptual respecto de la situación precedente. Este extremo ha venido a ser confirmado, además, con motivo de la impugnación de que ha sido objeto la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea.

Con todo, no se olvide, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) (FJ 122), ante el intento de normalizar la práctica y la jurisprudencia constitucional en materia de acción exterior (como antes había hecho el Estatuto valenciano y después el andaluz y aragonés), ya efectuó un pronunciamiento que podemos calificar de preventivo. En efecto, a pesar de declarar la constitucionalidad de la mayoría de preceptos cuestionados en este ámbito afirmaba que “la cuestión de fondo no debe resolverse en los Estatutos y requiere una normativa estatal clara”³⁰. Cosa que, como hemos visto, ha acabado haciendo el Estado con las citadas LASEE y LTAAI, después de algunos infructuosos intentos en el pasado, a pesar del contenido muy crítico del informe del Consejo de Estado³¹, y la

³⁰ En efecto, en la citada Decisión se declaró la constitucionalidad de los preceptos impugnados en materia de acción exterior porque se presuponía, o incluso se hacía referencia expresa a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales, teniendo en cuenta los límites en el ámbito de las relaciones sometidas a derecho internacional público. *Vid.* en este sentido Bustos, R.: “Acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas* 2013. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014, p. 77.

³¹ *Vid.* el Dictamen 394/2013, de 30 de mayo. Puede consultarse en: <http://boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-394> [consulta: 30 de enero de 2016].

severa oposición política suscitada per las minorías parlamentarias³² y un buen número de CA³³.

En concreto, la LA SE consagra la capacidad del Estado para someter las acciones con proyección exterior de las CCAA a la observancia y adecuación de sus directrices, finalidades y objetivos, lo que no parece que se adecue ni mucho pedazo a la ya citada jurisprudencia constitucional (singularmente la STC 165/1994, de 26 de mayo, y hasta la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto). Por el contrario, si bien la jurisprudencia del TC ha reconocido potestades coordinadoras al Estado dirigidas a remediar eventuales perjuicios para la política exterior, también ha admitido facultades amplias a las CCAA para llevar a cabo actividades de proyección exterior en materias de su competencia, sin prescribir necesariamente la potestad estatal de fijar, en un sentido positivo, orientaciones o directrices a que deba someterse toda actuación autonómica. Por otra parte, la disposición adicional sexta de la LASEE, bajo la rúbrica “[E] eficiencia y ahorro en el Servicio Exterior del Estado”, contiene una serie de medidas en relación con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos del artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera³⁴, entre las cuales, que la gestión de las unidades administrativas e instituciones de las administraciones públicas en el exterior debe estar orientada a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, aplicándose con ese fin políticas de racionalización del gasto y de mejora

³² Vid. el debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), núm. 146, de 15/10/2013]; la aprobación del Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (DSCD, núm. 464, de 20 de noviembre de 2013, p. 2; los debates en el Senado [Diario de Sesiones del Senado (DSS), núm. 269, de 19 de diciembre de 2013, p. 38, Comisión de Asuntos Exteriores; DSS Núm. 274 de 12 de diciembre de 2014, p. 1, Comisión de Asuntos Exteriores; DSS Núm. 100, de 19 de febrero de 2014, p. 1; y el debate y votación de las enmiendas del Senado en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (DSCD, núm. 187, de 13 de marzo de 2014, p. 36).

³³ Entre ellas, la Generalidad (vid. La Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado).

³⁴ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012.

de la gestión del sector público (apdo. 1); además de disponer que se promoverá la integración de las unidades o servicios en el exterior de las CCAA en los inmuebles del Estado y la adhesión de aquellas a esquemas de centralización, contratación y gasto en el exterior (apdo. 4), lo que incide notablemente sobre el principio de autonomía política y sobre el de autonomía financiera de las Comunidades.

Por otra parte, y esto es lo que aquí nos interesa preferentemente, la Ley 25/2014 relativa a los tratados y acuerdos internacionales (LTAAI), en el marco de las exigencias derivadas del derecho internacional público contenidas en la Convención de Viena sobre el derecho los tratados, de 23 de mayo de 1969, omite toda referencia a la actividad administrativa o normativa de las CCAA. En particular, no prevé su participación en la designación de los representantes del Estado (art. 9); ni la posibilidad de que pueda acordarse la aplicación provisional de un tratado, en el ámbito de sus competencias, en el territorio de una Comunidad (art. 15.1); ni la ejecución de un tratado mediante ley autonómica (art. 30.2); o que una comunidad pueda promover la suspensión o la denuncia de un tratado (art. 37.1, .2 y .4). Esta preterición autonómica, por supuesto, contraviene las competencias autonómicas a la hora de participar o adoptar acuerdos internacionales.

Finalmente, en este mismo contexto, ha de significarse otro hito fundamental: el pasado 6 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros autorizó al presidente del Gobierno a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley catalana 16 / 2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (UE), invocando el artículo 161.2 CE para la suspensión de los mismos. En su escrito, el abogado del Estado recuerda que el artículo 149.1.3 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, y estima que, aunque el Tribunal Constitucional ha avalado las relaciones de la Generalitat con la UE y su acción exterior, tal como establece el vigente Estatuto, se deberá llevar a cabo respetando siempre la competencia que la Constitución Española reconoce al Estado, haciendo una lectura ampliamente expansiva de la misma.

IV.3. Los acuerdos de colaboración con el Estado en materia de acción exterior y los tratados internacionales

Según el TC, la afirmación de que la Constitución configura un estado compuesto no debe verse sólo desde una perspectiva formal y general, sino también “muy señaladamente, en relaciones con los Elementos sustancial de la organización y del Funcionamiento del Estado en conjunto” (STC 247/2007, FJ 5)³⁵. Es por esta razón que, sin cuestionar la titularidad estatal de la competencia en materia de relaciones internacionales, está claro que las CCAA pueden participar e intervenir en decisiones que corresponde determinar en exclusiva al Estado, para utilizar los mismos términos de la STC 46 / 2015. Además de que las Comunidades pueden instar la negociación de determinados tratados y recibir información en relación con los mismos cuando ello afecte a sus competencias o intereses (STC 198/2013, FJ 3). Por esta misma razón, no debería haber ningún obstáculo para que el SG actuara en la esfera exterior como manifestación de sus atribuciones en el marco de un Estado descentralizado, máxime cuando, como hemos visto, la normativa internacional prevé esta posibilidad.

Cosa distinta es que, como el propio Tribunal ha tenido ocasión de precisar en la que se considera la sentencia *leading case* en la materia (STC 165/1994) no se puede excluir un cierto nivel de intervención del Estado a través de los instrumentos de colaboración que son propios en un estado compuesto y en el marco de la competencia del estado ex artículo 149.1.3 CE: “[...] [d] entro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la POSIBILIDAD de estableci Medidas que regulan y coordinan 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, en exclusiva, corresponde a las Autoridades estatales” (FJ 6).

³⁵ Según el TC, artículo 2 SE ha instauración un Estado complejo (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 5), políticamente descentralizado y basado en el derecho a la autonomía. Así, de acuerdo con una primerísima jurisprudencia constitucional, la Norma fundamental “determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual se deben interpretar todos los preceptoria constitucionales” (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

Esta es, sin duda, una interpretación favorable a la coordinación estatal, ulteriormente reproducida en los mismos términos por las más recientes STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 125), y 110/2012, de 23 de mayo (FJ 3). Ahora bien, de aquí no se puede derivar legítimamente ninguna interpretación incompatible con la doctrina general establecida en la citada Sentencia de 1994 o en otras posteriores, en las que se establece, con meridiana claridad, que el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales para intervenir en cualquier actividad de acción exterior de las CCAA (STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10). Además de que, en cuanto a la coordinación, el mismo TC, en la bandera STC 32/1983, de 28 de abril —y también en la posterior STC 45/1991, de 28 de febrero (FJ 4)—, manifestó que esta coordinación debe perseguir la integración de la diversidad de las partes en el conjunto, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones (STC 32/1983, FJ 2). Y esto presupone, pues, la existencia previa de competencias autonómicas que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue a vaciar de contenido las competencias autonómicas (STC 32/1983, FJ 2)³⁶.

Ciertamente la STC 108/1998, de 19 de mayo (FJ 13) puso de relieve que las facultades estatales conllevan una posición de superioridad que se traduce en un cierto poder de dirección. Por este motivo, hay que convenir que la imposición resulta ser una de las notas distintivas de la coordinación, ante la voluntariedad que caracteriza las fórmulas cooperativas. Sin embargo, la competencia estatal de coordinación no constituye una atribución absoluta por parte de quien coordina (STC 90/1992, de 11 de junio), ya que no puede alcanzar tal nivel de

³⁶ La coordinación debe limitarse a la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, homogeneizar técnicamente determinados aspectos, y procurar la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus competencias (STC 32/1983, FJ 2; STC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4). Aparte de que sea exigible la adopción de medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de las partes en un conjunto unitario (STC 111/1984, de 28 de noviembre, FJ 6), validando, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que puedan establecer sistemas de relación entre las diversas administraciones [(STC 133/1990, de 19 de julio y la más reciente STC 223/2012, de 29 de noviembre (FJ 9)].

concreción y desarrollo que deje vacías de contenido las competencias autonómicas. Aparte de que no puede incluir, por definición, un control preventivo que suponga una tutela de las CA.

En cuanto a la ejecución de tratados internacionales y en la suscripción de acuerdos internacionales no normativos, cuestión que se ha puesto de relieve en el conflicto suscitado por la LSG, en la medida que la Constitución y los estatutos atribuyan esta facultad tanto a el Estado como las CCAA *ratione materiae*, nada debería impedir una regulación autonómica de los acuerdos internacionales en sectores materiales definidos y delimitados competencialmente. Según la doctrina constitucional, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que suponga un desarrollo, ejecución o aplicación de convenios y tratados internacionales, ya que: “[...] la ejecución de los Tratados Internacionales corresponde a quien, de ACUERDO con estas reglas, pretenda la competencia material, siéndo por tan decisivas para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria” (STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; y 118/2011, de 5 de julio, FJ 10)³⁷.

Precisamente, para articular el ejercicio ad extra de sus competencias, el capítulo III del título V EAC proporciona a la Generalidad instrumentos de diversa naturaleza para llevar a cabo este cometido, entre otros, el establecimiento de oficinas en el exterior para promocionar los intereses de Cataluña (art. 194 EAC); la suscripción de acuerdos de colaboración con la misma finalidad y con el apoyo de los órganos de representación exterior del Estado (art. 195 EAC); y la recepción de información previa por parte del Gobierno del Estado sobre los actos relativos a la suscripción de los tratados que afecten de una manera directa y singular a sus competencias (art. 196 EAC).

³⁷ Este es el criterio establecido, por ejemplo, en el artículo 196.4 EAC, que atribuye a la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales en el ámbito de sus competencias.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L., “Encuesta sobre el Defensor del Pueblo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid: UNED, n° 26, 2003, pp. 15-73.
- CORA (2013a). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Presidencia. 252 pp.
- CORA (2013b). *Reforma de las Administraciones Públicas, 1. Subcomisión de Duplicidades Administrativas* (Borrador de 18-11-2013). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Presidencia. 730 pp.
- DEL REY RUIZ, H. y MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., “Vigencia y necesidad de un Defensor del Pueblo para Castilla-La Mancha”. *Revista de Estudios Jurídicos*, Universidad de Jaén, n° 13, 2013, pp. 1-25.
- DÍEZ BUESO, L., “Reflexiones para una nueva regulación constitucional del Defensor del Pueblo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, n° 95, 2013, pp. 225-240.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., “Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, n°. 26, 2010, pp. 259-283.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M., “La descentralización autonómica en perspectiva presupuestaria y administrativa. Un análisis de oportunidades”, en L. Gómez-Pomar, *Por un Estado autonómico racional y viable*, Madrid: FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010, pp. 49-124.
- PÉREZ CALVO, A., “Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco”. *Revista Vasca de Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, n° 3, 1982, pp. 31-56.
- PÉREZ TREMPES, P., “La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña”. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. IEA, 2004
- RIDAO, J., *Curs de dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Ariel-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007, p. 590.
- RUIZ-RICO, G., “Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Institut d'Estudis Autonòmics, n° 6, 2008, pp. 365-395.
- VINTRÓ CASTELLS, J., “La exclusividad del Síndic de Greuges”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Escola de Administració Pública de Catalunya, n°. Especial Sentencia sobre el Estatuto, 2010, pp. 191-195.