

## El Defensor del Pueblo

121

La figura del *ombudsman* es una de las más sólidas de los sistemas democráticos, incluso puede decirse que la existencia de dicha institución es uno de los requisitos para considerar democrático a un Estado. Se suele argumentar que allá donde se legisla y se construye una Administración que aplica y gestiona la legislación, se requiere de un Defensor del Pueblo como garantía para combatir la mala administración.<sup>312</sup>

En correspondencia con su origen, el Defensor del Pueblo supervisa la actividad de la Administración e informa de su labor al órgano parlamentario y, por su intermedio, traslada a la opinión pública las deficiencias que observa en su actuación.<sup>313</sup> Sin embargo, esta función originaria, sin desaparecer, se ha orientado principalmente hacia la protección de los sectores más débiles o marginados;<sup>314</sup> allí donde no sean suficientes los remedios de tipo administrativo o judicial, el *ombudsman* español encuentra su razón de ser.

Ya se ha visto que el origen europeo y la posterior implantación en el mundo de la institución del *ombudsman* obedecen a procesos generales comunes a la vez que a condicionamientos nacionales específicos. En España, no hay duda de que el Defensor del Pueblo nació con una fuerza y alcance especiales. El contexto en que se empezó a debatir la creación de esta institución se ubica tras la dictadura, en 1975. “La transición democrática iniciada en España a finales de los años setenta culminó, inevitablemente, con la irrupción de una nueva etapa constitucional”<sup>315</sup> que

<sup>312</sup> Ribó, R., “Necesidad y vigencia de los defensores autonómicos”, *Defensores del Pueblo de Europa*, Boletín de información, núm. 17, 2011, p. 21.

<sup>313</sup> Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo... op. cit.*

<sup>314</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*

<sup>315</sup> Carballo Armas, P., *El Diputado del Común... op. cit.*, p. 19.

trajo como consecuencia la aprobación de la Constitución de 1978 y la configuración del Estado social y democrático de derecho (artículo 1.1 de la Constitución española).

Hoy está claro que la existencia de un Estado de derecho es la garantía política básica de respeto de los derechos fundamentales; sin embargo, es preciso que éstos tengan un régimen de protección reforzado y para darles cumplimiento la Constitución española ha establecido una serie de garantías, tanto de carácter judicial como extrajudicial. El Defensor del Pueblo se encuadra dentro de estas últimas y como tal debe ser estudiado.<sup>316</sup>

El Defensor del Pueblo se presenta entonces como una institución avanzada y democrática del pueblo español, cuya finalidad consiste en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la poderosa Administración Pública. A decir de Pérez Luño, esta institución “puede y debe jugar un papel decisivo para mantener la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, reforzando la efectividad del estatuto constitucional de los derechos fundamentales”.<sup>317</sup> Al Defensor le corresponde la labor, según palabras del mismo autor, de “descontaminación de las libertades”.<sup>318</sup> Es como decía Cazorla Pérez, “el último instrumento, cronológicamente hablando, que el constitucionalismo español incorporaba dentro de las técnicas de limitación del poder”.<sup>319</sup> Se trata entonces de una figura protectora de los derechos de los ciudadanos en su relación con los poderes públicos que aspira a proteger la dignidad de la persona en el más amplio sentido de la palabra.

Por su parte, Carballo Armas afirma que el Defensor del Pueblo español tiene dos funciones principales:

De un lado, es un órgano cuya misión consiste en llevar a cabo la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución,

<sup>316</sup> Otero Parga, M., “Los derechos humanos...” *op. cit.*

<sup>317</sup> Pérez Luño, A., “La contaminación de las libertades en la sociedad informatizada y las funciones del Defensor del Pueblo”, *Anuario de derechos humanos*, núm. 4, 1986-1987, p. 288.

<sup>318</sup> Ibídem, p. 289.

<sup>319</sup> Cazorla Pérez, J. y Cano Bueso, J. B., “Los Defensores del Pueblo: imagen pública e interrelaciones jurídicas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, Madrid, Centro de Estudios Políticos e Institucionales, 1988, p. 40.

para lo cual puede supervisar la Administración (lo que podríamos denominar como protección no jurisdiccional). De otro lado, el Defensor del Pueblo puede actuar supervisando la actividad de la Administración, sin estar en supuestos relacionados con la conculcación de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución (la denominada mala administración).<sup>320</sup>

De esta forma, el mismo autor entiende que el perfil de los defensores del pueblo presenta ciertas notas características como la unipersonalidad del órgano, la designación por mayoría calificada, la duración quinquenal, la actuación coordinada, que no subordina la vinculación a efectos de auxilio con el Parlamento respectivo y, por último, un estatuto personal con garantías especiales y un régimen de incompatibilidades destacado.<sup>321</sup>

123

Para González-Ares se trata pues, de

un órgano independiente e imparcial, ajeno al poder administrativo y sin interés directo en la resolución, por lo que su actuación en pro de la satisfacción del interés público tiene una trascendencia innegable. Los ciudadanos de cualquier país que disponen de esta institución saben que ante una irregularidad, el abuso del poder de una Administración, o un funcionario, que dañe su legítimo derecho [...], puede no sólo acudir a los Tribunales, sino también al *ombudsman*.<sup>322</sup>

De forma contraria, Belda Pérez-Pedrero advierte que su opinión dista mucho de aquellas que relacionan la eficacia y la óptima presentación de los defensores sobre una absoluta independencia, la agudización de los perfiles técnicos, el cimiento de la autoridad y el reconocimiento social, entendiendo que para este cargo se afirman mejores condiciones para desempeñarlo. De igual forma, rechaza la postura de evitar candidatos pertenecientes a partidos políticos. En este sentido, afirma que ni siquiera la suma de todas las características que se les atribuyen a los defensores garantizaría una actuación eficiente. “Así, el jurista competente podría carecer por completo de prestigio social que le permitiera credibilidad o

<sup>320</sup> Carballo Armas, P., *El Diputado del Común...* op. cit., p. 67.

<sup>321</sup> *Idem*.

<sup>322</sup> Cfr. *El Valedor do Pobo...* op. cit. p. 35.

al menos relevancia en su actuaciones. O reuniendo ambas cualidades no llegar nunca a conseguir el grado de autoridad suficiente".<sup>323</sup>

La posibilidad de introducir la figura del *ombudsman*<sup>324</sup> en el ordenamiento jurídico español provocó importantes polémicas.<sup>325</sup> Durante el proceso constituyente hubo dos tendencias muy claras: una, entender al Defensor del Pueblo como un órgano de control administrativo y otra, la de considerarlo, principalmente, como un órgano de tutela constitucional.<sup>326</sup> De esta forma, se cuestionaba sobre la necesidad de importar esta institución de origen nórdico, así como sobre su futuro, que algunos consideraban abocado al más rotundo fracaso.

Estas posiciones reflejaban una cierta desconfianza hacia la efectividad de esta institución;<sup>327</sup> sin embargo, la decisión final favoreció a la incorporación de la figura del Defensor del Pueblo en el texto constitucional español. Lo que se buscaba era resolver los problemas y circunstancias que daban vida a esta figura en los ordenamientos jurídicos: "el importante colapso de los tribunales, la lentitud en la resolución de los casos que se plantean provocando inseguridad y daños a los administrados, quienes se ven envueltos en largos procesos que, a su vez, resultan muy costos".<sup>328</sup>

<sup>323</sup> Belda Pérez-Pedrero, E., *Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos (Consejos, defensorías y cámaras de cuentas). Sistema de designación y notas estatutarias*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 65-72.

<sup>324</sup> El Defensor del Pueblo nació entre unas aparentes tendencias contrapuestas: el entusiasmo de la opinión pública y la desconfianza de los actores públicos. No obstante, su dinámica de funcionamiento y el haber mantenido el respaldo social han provocado que aquellas iniciales reticencias hayan desaparecido. Corchete Martín, M. J., *op. cit.*, p. 17.

<sup>325</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado A., *El control parlamentario de la administración-Ombudsman*, Madrid, INAP, 1981.

<sup>326</sup> Para unos cuantos, lo principal era una reforma general del sistema de justicia administrativa antes que introducir una figura extraña y ajena, como era, en su opinión, la figura del *ombudsman* escandinavo, alegando entre otras cosas, que no entendía a la cultura española, ni podía resolver el problema de la tardanza y complejidad que ofrecía el sistema de justicia administrativa español. Corchete Martín, M. J., *op. cit.*, p. 25.

<sup>327</sup> Otro elemento que no favoreció a la aceptación de la figura del *ombudsman* español fue la existencia de otra institución que tenía como función genuina la promoción de la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, a saber, el Ministro Fiscal. Estas circunstancias provocaron un cierto rechazo durante su proceso de constitucionalización. Algunos sectores entendían que la institución carecía de contornos precisos y adecuados. Estas críticas fueron desapareciendo tras la aprobación de su Ley Orgánica, la cual ha dotado al Defensor del Pueblo de sus perfiles propios como magistratura de opinión. Cfr. Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo...* *op. cit.*

<sup>328</sup> Corchete Martín, M. J., *op. cit.*, p. 26.

La Constitución Española de 1978 es la que establece por primera vez la institución del Defensor del Pueblo. El reconocimiento constitucional que se hizo de la figura del *ombudsman* en el ordenamiento español la configura como una institución de relevancia<sup>329</sup> constitucional y, por tanto, protegida a través de los mecanismos de reforma de esta norma. "Su posición en la arquitectura constitucional lo convierte en un órgano del Estado global con competencia en todo el territorio".<sup>330</sup> Con ello, según Gil Robles y Gil Delgado, su supervivencia queda a salvo de cualquier vaivén electoral y su reflejo en la composición de las mayorías parlamentarias; esencialmente el Defensor del Pueblo sólo podrá ser modificado o suprimido a través de una reforma constitucional, que no resulta sencillo dentro del sistema político español.<sup>331</sup>

Entiéndase entonces que la naturaleza del Defensor deviene de su poder disuasorio.<sup>332</sup> "Los *ombudsman* no vencen sino que convencen. Se

<sup>329</sup> Doctrinalmente se ha planteado la inquietud de saber si el Defensor del Pueblo debe ser estudiado como un órgano constitucional, o bien, como un órgano de relevancia constitucional. En relación a esta cuestión Corchete Martín en su obra *El Defensor del Pueblo...* señala que los órganos constitucionales (dentro de los cuales no incluye al Defensor del Pueblo) serán exclusivamente aquellos órganos del Estado cuya existencia misma, rasgos definitorios y relaciones recíprocas, resultan determinantes a la hora de fijar cuál es la forma de gobierno que rige en un determinado país. En la misma línea Varela Suanzes-Carpegnà, entiende que el Defensor del Pueblo no es un órgano constitucional, pues no crea derechos ni incide en la forma del Estado, sino que se trata de un órgano constitucionalizado e inmediato, con vinculación autónoma respecto a las Cortes Generales. Cfr. "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983. Por otra parte, Vera Santos ha señalado que, los órganos de relevancia constitucional vienen recogidos en la Constitución pero no gozan de las mismas características de los órganos constitucionales, sino que coadyuvan a éstos en el cumplimiento de sus obligaciones; aspecto éste que será determinante para su condición como órganos auxiliares. Cfr. *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 27-30. En contra de estas posiciones, existen autores que sí entienden al Defensor del Pueblo como un órgano constitucional. Para Astarloa Villena todo órgano que la Constitución reconoce es un órgano constitucional. Cfr. "El Defensor del Pueblo en España", *Ensayos Jurídicos I*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, 1994, p. 35. En el mismo sentido Carro Fernández-Valmayor señala que el Defensor del Pueblo es un "verdadero órgano constitucional" Cfr. "Defensor del Pueblo y Administración Pública", en Aragón Reyes, M., *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*, tomo III, Madrid, Civitas, 1991, p. 2673.

<sup>330</sup> Fernández Rodríguez, J. J., "Defensor del Pueblo y Defensorías Autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca", *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2010. p. 261.

<sup>331</sup> Gil Robles y Gil Delgado A., *El control parlamentario...* op. cit., p. 240.

<sup>332</sup> Otros autores han denominado esta característica con diferentes palabras, *magistratura de persuasión* (La Pérgola), *de opinión* (De Vega), o *de influencia* (Napione, Rideau), por citar sólo algunas de las caracterizaciones más frecuentes. La Pergola, A., "Ombudsman y defensor del pueblo: apuntes para una investigación comparada", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, Madrid,

trata de una magistratura de disuasión y no de imposición coercitiva”.<sup>333</sup> Es la “*auctoritas*”<sup>334</sup> la nota característica de la actuación del Defensor del Pueblo, cuya base se encuentra en la “confianza del pueblo y de la Administración”.<sup>335</sup> “Su actividad, por tanto, no es jurisdiccional, sino de influencia”.<sup>336</sup> Su condición nada formalista, gratuita y de gestión ágil son algunos de los rasgos que le permiten ser un colaborador de la jurisdicción, pues está en plano distinto al de juzgar. Pero, la eficacia del *ombudsman* no depende únicamente de su prestigio (*auctoritas*). En este sentido, Fairén afirma que tiene, además, un carácter institucional; el *ombudsman* debe ser ajeno a la política; de igual forma, precisa que se haga público su cargo y todas sus actividades y, además, debe ser de fácil accesibilidad para los ciudadanos.<sup>337</sup>

Para Belda Pérez-Pedrero:

un completo sistema de regulación legal permite que los defensores dispongan de mecanismos efectivos para indagar, concluir y actuar, en consecuencia, favoreciendo derechos y reactivando actividades administrativas de toda índole, que se detienen o que funcionan irregularmente. Por tanto, la *auctoritas* ha de ser leída lejos de una clave cimentada sobre capacidades de intervención moral o peso político.<sup>338</sup>

El reconocimiento constitucional de la figura del Defensor del Pueblo se hizo a través de su incorporación en el artículo 54 que se ubica dentro del título primero “De los derechos y deberes fundamentales”, capítulo IV “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”. La literalidad de esta disposición normativa señala: “Una ley orgánica regulará la

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979, p. 75; Vega García de, P., “Los órganos del Estado en el contexto político institucional del proyecto de Constitución”, en AAVV, *Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione Italiana*, Bolonia, Forni, 1978, pp. 9-20; y, Napione, G., *L’Ombudsman: Il controllore della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1969. p.171.

<sup>333</sup> Fairén Guillén, V., *Defensor del Pueblo...* op. cit., p. 46.

<sup>334</sup> El éxito de su actuación no se encuentra en su autoridad sino en su *auctoritas* entendida como la expresión utilizada en Roma que detentaba neutralidad social y política. Por su parte, Álvaro d’Ors señala: “autoridad es el saber socialmente reconocido” y “potestad el poder socialmente reconocido”. Vanney, M. A., “*Potestas, auctoritas* y Estado moderno, apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D’Ors”, *Cuadernos Empresas y Humanismo*, núm. 109, Navarra, Universidad de Navarra, 2009, pp. 31-33.

<sup>335</sup> Fairén Guillén, V., *El Defensor del Pueblo...* op. cit., p. 50.

<sup>336</sup> Astarloa Villena, F., “*El Defensor del Pueblo...*” op. cit., p. 39.

<sup>337</sup> Fairén Guillén, V., *El Defensor del Pueblo..., op. cit.*, pp. 50-51.

<sup>338</sup> Belda Pérez-Pedrero, E., op. cit., p. 165.

institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrán supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales".<sup>339</sup>

De la definición anterior, hay que resaltar la libre actuación que le caracteriza por cuanto hace a su función protectora de los derechos fundamentales. La Constitución la Ley Orgánica definen al Defensor del Pueblo como un "alto comisionado de las Cortes". Éstas lo designan y a ellas da cuenta de su actuación, pero la nota imprescindible es que su actuación es siempre libre respecto de las propias Cortes que lo designaron. Por tanto, sólo se ve constreñida por el texto constitucional que le marca el criterio teleológico que debe seguir: la defensa de los derechos fundamentales comprendidos en el Título I, y por la Ley Orgánica.<sup>340</sup> Lo anterior se ve reforzado con el hecho de que el Defensor del Pueblo está facultado para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la actividad legislativa de las Cortes (artículo 29 LODP y artículo 162.1 de la Constitución española). En razón de ello, no debe confundirse la obligación de la rendición de cuentas con una dependencia funcional respecto de las Cortes.

127

En aras de fortalecer lo antes dicho, el artículo 6 de la Ley Orgánica refiere que el Defensor del Pueblo no está sujeto a mandato imperativo ni recibe instrucciones de autoridad alguna. De esta forma aleja de inmediato, la posible existencia de cualquier relación de subordinación o jerarquía entre dicho órgano y las Cámaras.<sup>341</sup> Su voluntad, por tanto, no puede ser imputada a las Cortes, ya que el Defensor del Pueblo actúa en nombre propio y no en el de aquellas.<sup>342</sup>

<sup>339</sup> Junto a esta hipótesis normativa los artículos 70 y 162 de la Constitución española completan la regulación constitucional existente respecto del Defensor del Pueblo. Artículo 70: La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores que comprenderán, en todo caso: c) al Defensor del Pueblo. Artículo 162: Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el presidente del gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

<sup>340</sup> Astarloa Villena, F., "El Defensor del Pueblo..." *op. cit.*

<sup>341</sup> "El Defensor del Pueblo, en efecto, no es un órgano interno de las Cámaras, como no lo es, una Comisión Mixta de Investigación, tal como se contempla en el artículo 76.1 del texto constitucional. Entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales no media una relación jerárquica". Varela Suanzes-Carpegna, J., "La naturaleza jurídica... *op. cit.*", pp. 65-66.

<sup>342</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*

Desde esta perspectiva no cabe duda de que el Defensor del Pueblo debe ser considerado como una institución al servicio del ciudadano y no como un instrumento al servicio de las Cortes Generales; es decir, como garante de la seguridad jurídica de los ciudadanos en el marco del Estado social y democrático de Derecho que define la Constitución española. Así:

el Defensor del Pueblo, lo más directamente próximo al ciudadano que sea posible y sin ignorar el respeto debido al marco jurídico en el que se integra, deberá poner de relieve las injusticias o contradicciones que ese mismo sistema y ordenamiento producen o permiten que se produzcan a la hora de su aplicación práctica por los instrumentos previstos por el Estado para ello –las administraciones públicas– o, simplemente, su aplicación errónea lenta o torticera por sus agentes.<sup>343</sup>

128

Al final, cuanto mayor sea la sensibilidad por el respeto a los derechos fundamentales, el contenido de servicio público que la autoridad administrativa debe desarrollar, así como la conciencia democrática de una sociedad, mayor será la eficacia de la actuación del Defensor del Pueblo porque “su actividad calará más hondo, su influencia se hará sentir más, sin más armas que el propio prestigio de su magistratura”.<sup>344</sup>

Respecto a su normatividad, la institución del Defensor del Pueblo se encuentra regulada por la Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril (en adelante LODP),<sup>345</sup> que determina los rasgos que definen actualmente a esta institución;<sup>346</sup> por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del

<sup>343</sup> Gil Robles y Gil Delgado Á., *El Defensor del Pueblo*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1979, p. 86.

<sup>344</sup> Astarloa Villena, F., “El Defensor del Pueblo” *op. cit.* p. 39.

<sup>345</sup> El Partido Socialista presentó una proposición de ley el 05.06.1979, que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes el 20 de junio. Después de su paso por las Cámaras legislativas, vio la luz como Ley Orgánica número 3/1981, del 6 de abril, en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE), número 109, de 7 de mayo. El texto de esta Ley Orgánica tiene su origen en una proposición de ley presentada por el grupo parlamentario socialista del Congreso. A este texto se presentaron enmiendas que dieron lugar a las sucesivas discusiones en el Congreso y en el Senado; las enmiendas trataban, principalmente, dos cuestiones generales: la garantía de la independencia del Defensor del Pueblo y su ámbito de competencia. Posteriormente, esta ley fue modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de Marzo (BOE N° 109, de 07.05.1981 y n° 57, de 06.03.1992); y la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE N° 266, de 04.11.2009).

<sup>346</sup> En la votación final del conjunto de la proposición de la Ley Orgánica del Defensor de Pueblo fueron emitidos 297 votos, de los cuales 295 fueron a favor, y dos en contra. Este resultado muestra que, de nuevo, la ambigüedad del texto posibilitó el acuerdo de todos los grupos parlamentarios al aprobar esta Ley. Al igual que el artículo 54 de la Constitución española, ésta se caracterizó por el amplio consenso alcanzado.

Defensor del Pueblo (en adelante ROFDP) aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado a propuesta del Defensor del Pueblo en su reunión conjunta de 06.04.1983;<sup>347</sup> así como por 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.<sup>348</sup>

Dejando al margen las cuestiones de redacción y forma de la LODP española, en cuanto al fondo, responde a las exigencias del modelo sueco. Dice Ricardo Pellón Rivero que “no se trata de una más entre las abundantes degradaciones que ha ido sufriendo el *ombudsman*, al ser desplazado por los cinco continentes, sino que conserva sus vestiduras originales. Mantiene limpia su cuna y se le dota de los genuinos atributos para el cumplimiento eficaz de su misión”<sup>349</sup>

129

Contrario a lo anterior, González-Ares entiende que, si bien es cierto que el Defensor del Pueblo español se inspiró claramente en el modelo escandinavo, también lo es que existen ciertas diferencias entre ambos que se concretan en:

la vinculación del Defensor del Pueblo con la defensa de los derechos del título I de la Constitución, a cuyo fin se habilita para supervisar la actividad de la Administración; la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el intenso desarrollo que en su modo de operar el defensor ha dado a su función de promover reformas administrativas, y el interés que éste muestra por avanzar en tareas de mediación.<sup>350</sup>

Al parecer, ambas posturas son válidas. Por una parte, el análisis de los textos normativos citados permite constatar que el modelo del Defensor

<sup>347</sup> Más tarde este reglamento fue modificado por las resoluciones de las mesas del congreso de los diputados y del Senado 21.04.1992, 26.09.2000, y 25.01.2012. (BOE nº 99, de 24.04.1992; nº 26 del 31.10.2000; y nº 52 del 01.03.2012.)

<sup>348</sup> Las Cortes eligieron al primer Defensor del Pueblo el 28 de diciembre de 1982. Desde entonces han ocupado el cargo las siguientes personalidades: Joaquín Ruiz-Giménez Cortés (1982-1987); Álvaro Gil-Robles y Gil Delgado (1988-1993); Fernando Álvarez de Miranda y Torres (1994-1999); Enrique Múgica Herzog (2000-2010); María Luisa Cava de Llano y Carrión (2010-2012); Soledad Becerril Bustamante (2012-2017).

<sup>349</sup> Pellón Rivero, R., “El Defensor del Pueblo, legislación española y derecho comparado”, *Colección Informe*, núm. 33, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, p. 63.

<sup>350</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*, pp. 19-120.

del Pueblo y su dinámica de actuación se inspiraron claramente en el prototipo nórdico. Pero junto a todas estas coincidencias, resalta la distinción de que el *ombudsman* español tiene la misión principal de defender los derechos fundamentales, a cuyo efecto se habilita para supervisar la actividad de la Administración Pública. Otra distinción importante es la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer el recurso de amparo constitucional y el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

130

El procedimiento de designación establecido por la LODP resulta un tanto complejo.<sup>351</sup> En España, la designación del *ombudsman* se realiza por una reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado.<sup>352</sup> La colaboración de ambas Cámaras en esta primera fase, el hecho de que se requiera solamente la mayoría simple para ser designado candidato y la posibilidad de que se pueda nombrar más de uno, hacen de la misma un primer momento en el proceso de elección que es flexible y abierto, y en donde se trata que los grupos parlamentarios establezcan sus posiciones y discutan sus posibles candidaturas, dejando a los plenos del Congreso y del Senado la decisión definitiva.<sup>353</sup>

La segunda fase del proceso de nombramiento corresponde a la elección del candidato que realizan los plenos del Congreso de Diputados y del Senado. La reunión del Pleno del Congreso no ha de tener lugar antes de diez días, a partir del momento en que se hizo la propuesta del candidato, o candidatos. La votación del Senado, en cambio, ha de hacerse dentro del plazo máximo de veinte días, a partir de la votación del Congreso.

<sup>351</sup> En otros países, bien con la intención de reducir sus poderes o su carácter de mecanismo legislativo para controlar al poder Ejecutivo, la introducción de esta figura supuso importantes cambios en su sistema de designación. Se pasó de la designación por Parlamento (países nórdicos), a la designación pura y simple por el Ejecutivo (Gran Bretaña, Francia, Nueva Escocia, Australia Occidental, Irlanda del Norte). De igual forma, existen sistemas intermedios, como la designación por el Parlamento a propuesta del Ejecutivo (Quebec), la designación por el Ejecutivo a propuesta del Parlamento (Nueva Zelanda, Alberta, Israel), o bien, la simple consulta del Ejecutivo con determinados miembros del Parlamento (Guayana, Isla Fidji). Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo...* op. cit., pp. 49-50.

<sup>352</sup> “La Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo fue creada a raíz de la Ley Orgánica 2/1992, de modificación a la LODP, con el objeto de evitar la duplicidad de trámites que suponía la existencia de cada Cámara de una comisión específica, a las que correspondía la misma función”. González-Ares, J. A., op. cit., p. 138.

<sup>353</sup> El procedimiento para la designación del Defensor del Pueblo se encuentra regulado por los artículos 2, 3, y 4 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

En esta segunda fase, la definitiva, se establecen unos requisitos más exigentes que los previstos para la anterior, ya que se trata de llegar al máximo acuerdo posible ante los grupos parlamentarios, a fin de que el Defensor del Pueblo elegido cuente con el máximo apoyo parlamentario.

En esta primera votación, para poder ser designado como candidato, se necesita obtener una mayoría calificada de tres quintos de los miembros del Congreso, primero y, del Senado después.<sup>354</sup> En el supuesto de no ser así, el candidato queda rechazado, teniéndose que volver a iniciar todo el proceso en el plazo máximo de un mes, con la diferencia de que, en las sucesivas propuestas que se hagan, obtenida la mayoría de las tres quintas partes del Congreso, es suficiente con que se obtenga mayoría absoluta en el Senado para resultar elegido.

131

Si el candidato resulta electo, acreditado con las firmas del presidente del Congreso y del Senado, su nombramiento se publica en el *Boletín Oficial del Estado* y toma posesión, jurando su cargo ante las mesas de ambas Cámaras (artículo 4, LODP). De esta manera, el poder Ejecutivo queda totalmente al margen del proceso de designación del Defensor del Pueblo español, siendo éste auténtica y exclusivamente un Comisionado Parlamentario en la terminología de la ley.<sup>355</sup>

Hasta aquí se ha visto cuáles son los trámites que han de seguirse para designar al Defensor del Pueblo, pero aún no se ha aludido que, para que éste pueda llevar a cabo las funciones encomendadas por la propia Constitución, es requisito indispensable que se halle en una situación personal

<sup>354</sup> El 28.12.1982 el Congreso de los diputados procedía a la elección del primer Defensor del Pueblo español. Tras dar lectura al acta de la sesión celebrada por la Comisión Mixta Congreso-Senado del Defensor del Pueblo, en la que se proponía la candidatura única de Ruiz Giménez para ocupar dicho cargo, se votó favorablemente dicha propuesta. El resultado que se obtuvo fue 304 votos a favor, 11 en blanco y seis en contra. Como se requerían 209 votos favorables (tres quintos de 348 diputados que componían el Congreso) se dio cuenta al Senado para que en la Cámara Alta se procediera también a la ratificación correspondiente. De esta forma, en su sesión del 29.12.1982 el Senado ratificó dicha elección al igual que ocurriría en la Cámara Baja, se procedió a la votación nominal y secreta, sin que mediara intervención alguna de los parlamentarios. De 211 votos emitidos, 202 fueron a favor de la ratificación, siete en blanco y dos nulos. Astarloa Villena, F., "El Defensor del Pueblo..." *op. cit.* p. 28.

<sup>355</sup> El tema de la reelección del Defensor del Pueblo no está aclarado en ninguna de su normatividad. Ésta no sólo es posible, indefinidamente, sino que algunos autores coinciden en que, hasta cierto punto es conveniente, en la medida en que el titular desempeñe adecuadamente el cargo, pues su continuidad daría mayor eficacia a la institución. *Cfr.* Vera Santos, J. M., *op. cit.*

que preserve su independencia y refuerce su autoridad.<sup>356</sup> Al respecto, el artículo 3 de la LODP establece como requisitos para poder ser Defensor del Pueblo: ser español, mayor de edad y estar en plenitud de derechos civiles y políticos.

De manera general, ser abogado o profesional del derecho no se ha configurado como un requisito personal para acceder a dicho cargo. Para algunos, esto puede ser un desacuerdo, mientras que otros tantos están a su favor. Por su parte, Gordillo dice que:

132

no es una función concebida para un abogado en cuanto profesional del derecho, sin perjuicio de que pueda serlo un abogado, sino para un político independiente, o una persona independiente con vocación política, en el sentido arquitectónico y constructivo de alguien que se ocupa de mejorar el manejo de la cosa pública sin perseguir ni defender intereses sectoriales determinados, sino la defensa de todos los derechos individuales desconocido por el obrar administrativo.<sup>357</sup>

A saber, el cargo del Defensor del Pueblo es incompatible con el de diputado, senador o cualquier otro mandato representativo; así como con todo cargo público o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública; con la afiliación a partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fundaciones y, por tanto, con el desempeño de cualquier tipo de función en el seno de los mismos; con el ejercicio de las carreras judiciales o fiscales, y con el ejercicio de cualquier actividad profesional, liberal mercantil o laboral, con excepción de las académicas (artículo 7, LODP). Resumiendo, el Defensor de Pueblo deberá tener una dedicación exclusiva al cargo, y para ello, habrá de cesar en toda situación de incompatibilidad dentro de los diez

<sup>356</sup> Con esto se quiere resaltar la importancia que supone para esta institución quien sea su titular. Ello es así por dos motivos. Primero porque al no tener poder sancionador su autoridad es, básicamente, de carácter moral, y para hacer valer la misma es fundamental reforzar la imagen de la institución, que será en gran parte, un reflejo de la de su titular. Y en segundo orden porque la institución del Defensor del Pueblo tiene un carácter muy personalista, tanto hacia el exterior, ya que se otorga un gran protagonismo a la figura de su titular, como internamente, en cuanto que su funcionamiento responde a las pautas de un órgano unipersonal y no colegiado. Pérez-Ugona M. y Coromina, *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996, p. 196.

<sup>357</sup> Gordillo, A., *Derechos Humanos*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1999, p. 27.

días siguientes a su nombramiento y, en cualquier caso, antes de tomar posesión.<sup>358</sup>

La duración del mandato del Defensor del Pueblo es de cinco años (artículo 2.1, LODP). Este periodo excede la media establecida en el común de los sistemas del *ombudsman* que es de cuatro años.<sup>359</sup> Esto responde a la intención de los legisladores no sólo de lograr una mayor continuidad en el cargo, sino sobre todo, de añadir un factor más que asegure la independencia de la institución, de tal manera que su elección no tuviese que coincidir, necesariamente con cada nueva legislatura, corriéndose con ello el peligro de que el Defensor del Pueblo terminase por convertirse en un cargo político más, representante de la mayoría parlamentaria en cada momento.

133

El artículo 5 de la LODP enlista las causas de cese del titular de la institución; por cuanto hace a las tres primeras: 1) por renuncia, 2) por expiración del plazo del nombramiento, y 3) por muerte o incapacidad sobrevenida; poco se necesita decir al respecto. Por el contrario, las últimas dos: 4) por actuar con notoria negligencia, en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo, y 5) por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso; implican un procedimiento un poco más complejo.<sup>360</sup>

Para el primero (por muerte, renuncia y expiración del plazo), bastará con que el presidente del Congreso haga la declaración correspondiente de la vacante. Para el resto de los casos la declaración de vacante “se decidirá, por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado”.<sup>361</sup> Por último,

<sup>358</sup> Si la situación de incompatibilidad se produce con posterioridad a su nombramiento, se entenderá que renunció al cargo en el mismo instante en que ella se produjo (artículo 7.3, LODP).

<sup>359</sup> La excepción más destacada en cuanto a la duración del cargo la tiene el sistema británico, con una duración indefinida mientras realice adecuadamente su función, hasta que cumpla los 65 años, o se apruebe una moción en su contra en ambas Cámaras (artículo 1 de la Ley de 1967).

<sup>360</sup> En Suecia, Dinamarca o Noruega se prevé la destitución del *ombudsman* únicamente para aquellos casos en el que el Parlamento haya perdido su confianza. Mientras que en Finlandia es inamovible para el plazo que haya sido nombrado, a no ser que haya delinquido.

<sup>361</sup> Respecto de éste procedimiento reforzado que la ley establece, concretamente en el supuesto del cese por haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme, coincido con la opinión de Francisco Astarloa Villena cuando sostiene que la condena misma debería ser motivo automático de destitución, sin que hiciera falta requisito posterior alguno. Habiendo sido

una vez que se haya declarado vacante el cargo, el proceso para la elección de un nuevo Defensor del Pueblo se iniciará en el plazo de un mes, y en el intermedio, el cargo será desempeñado por los adjuntos del mismo, en su propio orden.

Por cuanto hace a las prerrogativas, salta a la vista que el legislador ha trasladado al Defensor del Pueblo buena parte de las prerrogativas clásicas de los miembros de las Cortes Generales; el artículo 67.2 del texto constitucional, refiere que “no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”. Aunado a lo anterior, el segundo párrafo del artículo 6 de la LODP hace referencia expresa a la inviolabilidad de la que goza el Defensor. Finalmente por cuanto hace a la inmunidad de jurisdicción, se traslada a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la facultad de inculpación o procesamiento del Defensor del Pueblo para los supuestos que así lo ameriten.

Para poder cumplir eficazmente sus funciones, necesita contar con una serie de medios personales y económicos. El título IV de la LODP recoge los medios con los que cuenta la institución (artículos del 34 al 37). Dividido en dos capítulos, se destina el primero a los medios personales y el segundo a la dotación económica. Para completar el examen de los medios personales se debe acudir también a su artículo 8, así como a varios preceptos del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (capítulos VIII y X).

Tal como sucede con la mayoría de los *ombudsman*, el legislador español ha optado por hacer del Defensor del Pueblo un órgano unipersonal. No obstante, también determina que éste estará auxiliado por el Adjunto Primero y el Adjunto Segundo (artículo 8, LODP),<sup>362</sup> nombrados por el Defensor con la conformidad previa de las Cortes. La función de los adjun-

condenado ya por sentencia firme ¿qué sentido tiene que las Cortes tengan que declarar la vacante por semejante quórum reforzado? En este sentido la Ley Orgánica no tiene ninguna razón de ser, porque como refiere este autor, ¿qué tipo de garantías puede ofrecer a los ciudadanos un Defensor del Pueblo en estas condiciones? Cfr. “El Defensor del Pueblo... *op. cit.*”

<sup>362</sup> El artículo 12.2 ROFDP atribuye al Adjunto Primero la coordinación de los servicios dependientes del Defensor del Pueblo y el despacho con el Secretario General de la institución.

tos<sup>363</sup> es sustituir al titular en los casos de cese o imposibilidad y desempeñar las funciones que éste les delegue.<sup>364</sup> Por cuanto hace a las áreas de investigación, al Adjunto Primero le corresponde el área económica y de hacienda, el área de medio ambiente y urbanismo y el área de migraciones e igualdad de trato; mientras que al Adjunto Segundo le corresponde el área de seguridad y justicia, el área de sanidad y política social, así como el área de empleo, educación y cultura.<sup>365</sup>

Además de los adjuntos, la inmensa variedad de temas, hace necesaria la presencia de unos asesores que aporten conocimientos más especializados en determinadas materias. Es por ello que existe la posibilidad de que el Defensor del Pueblo pueda nombrar libremente, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias, los asesores que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones (artículo 34, LODP).

135

Los adjuntos, los asesores y el personal administrativo que se adscriba al servicio de la institución forman la Oficina del Defensor del Pueblo. Todas las personas, mientras se encuentren al servicio de éste, tendrán la consideración de personal al servicio de las Cortes, sin afectar con ello su dependencia orgánica y funcional respecto de la institución en comento (artículo 35.1, LODP y artículo 27.1, ROFDO).

El Secretario General es nombrado por el titular para actuar como responsable directo de la organización y el buen orden interno de los servicios de la oficina. Entre sus principales competencias (artículo 23, ROFDP)

<sup>363</sup> De conformidad con el artículo 12 ROFDP los adjuntos también estarán facultados para: dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio, proponiendo, en su caso, al Defensor del Pueblo, la admisión a trámite o rechazo de las mismas y las resoluciones que se estimen procedentes, y llevando a cabo las actuaciones, comunicaciones y notificaciones pertinentes; colaborar con el Defensor del Pueblo en las relaciones con las cortes generales y la comisión mixta en ellas constituida al efecto y en la supervisión de las actividades de las Comunidades Autónomas, y dentro de ellas, de la coordinación de los órganos similares que ejerzan sus funciones en este ámbito; preparar y proponer al Defensor del Pueblo el informe anual y los informes extraordinarios.

<sup>364</sup> El viernes 29 de junio de 2012 se anunció el acuerdo del Partido Popular y del PSOE por el que proponían a Soledad Becerril Bustamante, antigua diputada del PP, como Defensora del Pueblo. El 24 de julio, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo se reunió en el Congreso de los Diputados para examinar y votar la propuesta de previa conformidad formulada por la Defensora del Pueblo, para el nombramiento de Francisco Fernández Marugán y Concepción Ferrer i Casals, como adjuntos de la institución. El 26 de julio tuvo lugar la toma de posesión de los tres cargos.

<sup>365</sup> Cfr. [www.defensordelpueblo.es.](http://www.defensordelpueblo.es/), octubre de 2013.

están: el gobierno y régimen disciplinario de todo el personal, administrar los créditos para gastos del presupuesto; preparar y presentar a la junta de coordinación y régimen interior las propuestas de elección de los asesores y demás personal para su informe; redactar las actas y notificar los acuerdos ante la misma junta; de igual forma, es responsable de las áreas de información y registro.<sup>366</sup>

El órgano básico en materia de organización de la oficina del Defensor del Pueblo es la Junta de Coordinación y Régimen Interior, compuesta por el Defensor del Pueblo, los adjuntos y el Secretario General quien actúa como secretario de la misma (artículo 17 ROFDP). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 del ROFDP tiene las siguientes competencias: *a)* informar las cuestiones que afecten a la determinación de la plantilla, así como al nombramiento y cese del personal al servicio de la institución; *b)* conocer e informar sobre la posible interposición de los recursos de amparo e inconstitucionalidad; *c)* conocer e informar cuantos asuntos correspondan a la elaboración del proyecto del presupuesto, ejecución y liquidación del mismo, antes de su remisión por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales; *d)* deliberar acerca de las propuestas de obras, servicios y suministros; *e)* asistir al Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus competencias en materia de personal y económico-financiera; *f)* cooperar con el Defensor del Pueblo en la labor de coordinación de la actividad de las distintas áreas y en la mejor ordenación de los servicios; *g)* conocer e informar al Defensor del Pueblo sobre los informes anual y extraordinarios; *h)* conocer e informar el nombramiento y cese del Secretario General; *i)* informar sobre las candidaturas de vocales del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención,<sup>367</sup> y, *j)* informar y asesorar sobre el proyecto de reforma del reglamento.

<sup>366</sup> Actualmente quien ocupa el cargo de Secretario General del Defensor del Pueblo es José Manuel Sánchez Saudínós.

<sup>367</sup> El Consejo Asesor es un órgano de cooperación técnica y jurídica del Mecanismo Nacional de Prevención. Se integra por los adjuntos y por un máximo de diez vocales. Serán designados para un periodo de cuatro años y se renovarán por mitades cada dos. Entre sus principales funciones: realizar propuestas sobre visitas a lugares donde se hallen personas privadas de su libertad; proponer programas y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos inhumanos; realizar el seguimiento de los informes que se elaboren por el Mecanismo Nacional de Prevención y por el Subcomité para la Prevención de la Tortura; entre otros (artículos 19-22, ROFDP).

Además de los medios personales, el Defensor del Pueblo necesita de unos medios económicos para el desempeño de sus funciones.<sup>368</sup> Su dotación económica proviene de una partida especial dentro de los presupuestos de las Cortes Generales, de cuya utilización habrá de rendir cuentas a las mismas dentro de su informe anual (artículo 35.1 LODP). El presupuesto correspondiente al 2012 que le fue asignado al Defensor del Pueblo fue de 14,492,900 euros, 4,5% menos que en el año anterior; para el 2013 se previeron 14,021,300 euros; mientras que para el 2014 se autorizó un presupuesto de 13.951.700 euros.<sup>369</sup> Las disminuciones considerables que han sufrido los presupuestos se deben principalmente a la crisis económica que atraviesa España.

En relación con el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo, tal como ya se ha referido en líneas anteriores, el *ombudsman* surge, en principio, con el único objeto de supervisar la actividad de la Administración Pública; sin embargo, las atribuciones que a éste corresponden van a ser cada vez mayores, como consecuencia de su paulatina vinculación con la defensa de los derechos fundamentales.

De la interpretación sistemática del artículo 54 constitucional se puede deducir que, el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo es la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución; sin embargo, esta función de tutela no se agota en la textual enumeración de dicho título, sino que debe interpretarse con un criterio de mínimos más amplios que atienda a la razón de ser del Estado actual: un Estado social, democrático y de Derecho. Debe tomarse en cuenta, además, lo previsto por el segundo párrafo del artículo 10 constitucional que a la letra dice: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las liber-

<sup>368</sup> Por cuanto hace al tema, hay quienes opinan que sería más lógico conceder al Defensor del Pueblo la capacidad de aprobar su presupuesto, de manera que éste quedara incorporado a los Generales del Estado (González-Ares, J. A., *op. cit.* p. 156). El hecho de que la dotación económica del Defensor del Pueblo constituya una partida dentro de los presupuestos de las Cortes Generales "podría ser quizás un gravamen importante que, si bien se sitúa en el plano orgánico, pudiera tener consecuencias inmediatas en el funcional" (Pérez Calvo, A., "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril", *Revista de Derecho Político*, núm. 11, Madrid, UNED, 1981, p. 69).

<sup>369</sup> Información obtenida del Resumen de Prensa del Informe Anual correspondiente al 2012, disponible en la página oficial del Defensor del Pueblo.

tades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

De modo que, junto con la defensa de los derechos comprendidos en el Título I del texto constitucional, corresponderá al Defensor del Pueblo ejercer una función de control en el ámbito de la Administración Pública. Así, el artículo 54 de dicha norma determina que éste “podrá supervisar la actividad de la Administración” para la defensa de los derechos enunciados.

138

De lo anterior, se puede entender que la actividad principal del Defensor del Pueblo es la de proteger los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y, que para ello, ha de controlar la actividad administrativa con carácter meramente instrumental.<sup>370</sup> Frente a esta opción, tradicionalmente, se viene atribuyendo a los *ombudsman* funciones dirigidas principalmente a controlar la Administración, lo que a su vez conlleva la defensa de ciertos derechos.<sup>371</sup> Al respecto Gil Robles señala que: “la base fundamental de la actividad del defensor deberá centrarse en el primero de los supuestos, en tanto en cuanto la defensa de los derechos y libertades previstos en el Título primero debiera realizarse en función de los actos de una Administración Pública en relación con un sujeto afectado”.<sup>372</sup>

Es preciso destacar que al Defensor del Pueblo lo distingue, del resto de los órganos facultados para proteger los derechos fundamentales, la función de supervisar la Administración, y es así como se determina su ámbito de competencia.

Para que el Defensor del Pueblo pueda cumplir la tarea de supervisar la Administración requiere ser estudiado como un verdadero órgano de control. Entiéndase por control “la actividad que un sujeto, controlante,

<sup>370</sup> Pérez-Ugema M. y Coromina, *op. cit.*

<sup>371</sup> En el derecho comparado vemos como, si bien existen criterios diferentes al respecto, la labor fundamental que atañe a la mayor parte de los *ombudsman* es vigilar los actos de la Administración. Al respecto, Fairén Guillén entiende que la labor de defensa de los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a la Administración, se halla comprendida bajo la de supervisar el funcionamiento de ésta, en virtud de los poderes que el Parlamento le ha concedido. Fairén Guillén, V., *Defensor del Pueblo... op. cit.*

<sup>372</sup> Gil Robles y Gil Delgado Á., *El Defensor del Pueblo... op. cit.* p. 100.

realiza al objeto de comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, se adecua a los parámetros que deberían informarla".<sup>373</sup> De modo que, cuando el Defensor del Pueblo supervisa las actividades de la Administración<sup>374</sup> (ya sea en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, o bien, por un caso de mala administración), su finalidad última será, precisamente, verificar si el comportamiento de ésta ha sido adecuado conforme a los parámetros previamente establecidos (título I y artículo 103.1 de la Constitución); así, lleva a cabo una verdadera tarea de control de la Administración.

139

La doctrina ha entendido que junto con todos los órganos que se encuentran situados dentro de la Administración Pública, son de igual forma administraciones públicas y, por tanto, quedan consagradas dentro de la supervisión del Defensor del Pueblo:

las empresas públicas, las sociedades estatales, todos los entes públicos regulados en la Ley General Presupuestaria, [...] y todas aquellas entidades asociativas de carácter semiprivado que, sin tener la calificación legal o reglamentaria de públicas, ejercen el régimen de autoadministración, potestades administrativas o funciones delegadas, como ocurre con los concesionarios.<sup>375</sup>

La actividad de supervisión del Defensor del Pueblo<sup>376</sup> se extiende a toda la actividad de la Administración Pública,<sup>377</sup> en todos sus niveles y en todos sus agentes (artículos 9.2 y 28.3, LODP); ésta puede concretarse de

<sup>373</sup> García Morillo, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 43-44.

<sup>374</sup> Parece importante resaltar que, la supervisión que debe realizar el Defensor del Pueblo respecto de la actividad de la Administración Pública (actos y resoluciones), no debe ni puede entenderse en un estricto sentido. Es decir, el Defensor no sólo debe ejercer su funciones, sino también, de sus omisiones.

<sup>375</sup> Santamaría Pastor, J. A., "El Defensor del Pueblo y la administración", Madrid, Presidencia de Gobierno, Actas y documentos, 1983, p. 47.

<sup>376</sup> "Para el Defensor del Pueblo no existen Administraciones exentas de su control; las limitaciones provienen del tipo de asuntos que investigue (asuntos pendientes de actuaciones judiciales, asuntos ya juzgados o asuntos que afectan a la Defensa Nacional)" González-Ares, J. A., *op. cit.* p. 129.

<sup>377</sup> A contrario sensu existen una serie de actos que por su propia naturaleza no pueden identificarse con la función de administrar y, dentro de los cuales, el Defensor del Pueblo no tiene cabida. Se trata de aquellos actos que la doctrina entiende como "constitucionales" y que implican, ya sea las relaciones entre el gobierno, el Parlamento y el jefe de Estado (convocatoria de elecciones, disoluciones de las cámaras, etc.), o bien, otros de estricto carácter político (como pudiera ser el nombramiento de un gobernador civil).

forma preferente, más no exclusiva, en tres bloques: la administración de la justicia, la administración militar y la administración autonómica.

Con el objeto de garantizar el principio de independencia judicial, los artículos 13 y 17.2 de la lodp y el artículo 25 del reglamento suponen una limitación a la intervención del Defensor del Pueblo en este ámbito. El Defensor no podrá entrar al estudio de las quejas pendientes de resolución judicial. Esta situación no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En todo caso, se velará porque la administración de justicia resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Está claro entonces que el Defensor del Pueblo no tiene función jurisdiccional.<sup>378</sup> Esta institución, aparte de hacer constar la cuestión en su informe anual, para no inmiscuirse en cuestiones constitucionalmente atribuidas a otros órganos, ha de remitir las quejas, al Ministerio Fiscal,<sup>379</sup> o al Consejo General del Poder Judicial. Así, el Defensor del Pueblo tiene la obligación de informar al Ministerio Fiscal sobre las conductas presuntamente delictivas que conozca en el ejercicio de sus tareas de control; por otro lado, también existe la obligación del Fiscal General de comunicarle respecto de todas las irregularidades administrativas que conozca el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones, además de informarle de la tramitación en la que se encuentren las actuaciones iniciadas a instancia de aquél.

Gil Robles se refiere al carácter no jurisdiccional de la institución de la siguiente manera:

<sup>378</sup> No es, pues, un juez ni puede asimilarse con ningún tipo de tribunal. Necesita de otro órgano para hacer efectivas sus resoluciones; incluso no en todos los casos puede acudir sin más a los tribunales de justicia. Tiene, entonces, mucho más de un órgano mediador que de uno resolutivo.

<sup>379</sup> La Constitución parece atribuir a ambas instituciones la misma función; sin embargo, aunque el punto de partida es el mismo, los caminos que uno y otro han de recorrer son muy distintos. De manera muy concreta podemos decir que el Ministerio Fiscal se ocupa de cuestiones de mayor gravedad, es decir, de las violaciones de los derechos fundamentales de carácter delictuoso y, por lo demás, su cobertura no se limita sólo a los derechos constitucionales, sino que se extiende a cualquier tipo de derecho de los ciudadanos, contenido o no en la Constitución. Por su parte, el Defensor del Pueblo si bien extiende su protección solamente a los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, es claro que su actuación se suscita ante una mayor variedad de posibles violaciones, que no supongan delito o falta, pudiendo, incluso, acudir al recurso de inconstitucionalidad en protección de todos ellos, o al recurso de amparo. Entonces, el Ministerio Fiscal delimita su actividad al ámbito jurisdiccional, mientras que el Defensor del Pueblo actúa preferentemente en la esfera administrativa, con una función principalmente extrajudicial.

El Defensor del Pueblo profundamente antiformalista, gratuito y de gestión rápida, puede convertirse en un importantísimo colaborador de la justicia, descargando a ésta de multitud de temas que posiblemente puedan encontrar una solución previa y óptima por el camino informal de la mediación ante la Administración Pública; y lo que es más importante, la intervención fiscalizadora del Defensor del Pueblo sobre las distintas administraciones no tiene nada que ver, ni interfiere, como ha quedado descrito, con la alta función de juzgar. Son dos planos de acción radicalmente distintos que no cabe confundir bajo ninguna perspectiva desde donde se les observe.<sup>380</sup>

141

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo está llamado a desempeñar un importante papel, pues aunque no puede intervenir en la potestad jurisdiccional, sí puede y debe participar en el control y supervisión de la administración de justicia, para garantizar, fundamentalmente, la eficacia que la propia Constitución reclama a este poder.<sup>381</sup>

La necesidad de instrumentar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, evitando, en la medida de lo posible, que todos tengan que esperar por una resolución de los tribunales, es cada vez más evidente. Lo más importante es:

colaborar positivamente a sentar las bases para que situaciones injustas e irregulares no vuelvan a repetirse, corrigiendo, por quien corresponda, conductas inaceptables, y colaborando a crear el clima necesario para reivindicar al régimen jurídico, la responsabilidad de jueces y magistrados; o exigiendo, cuando las causas fueren otras, que se articulen los medios materiales para que puedan desempeñar su trabajo con eficacia; o en su caso, promoviendo el cambio normativo cuando el origen del daño producido provenga de la pervivencia de normas en contradicción con la Constitución.<sup>382</sup>

<sup>380</sup> Gil Robles y Gil Delgado A., *El Defensor del Pueblo... op. cit.*, p. 141.

<sup>381</sup> Por tanto, desde el punto de vista de la sanción, el Defensor del Pueblo basa su poder, en última instancia, simplemente en el temor a las repercusiones que sus informes puedan tener y a la tacha que para un funcionario pueda suponer el ver su nombre incluido en uno de estos informes. Pero, desde un punto de vista positivo, la obediencia del Defensor del Pueblo viene determinada por el respaldo doblemente democrático con el que actúa: el de las Cortes (que le han elegido) y el de la opinión pública (ante la que también responde, en última instancia, con la publicación de sus informes), y por el prestigio de la institución y de la persona que la ocupa.

<sup>382</sup> Gil Robles, y Gil Delgado, Á., "La aportación de la institución del Defensor del Pueblo al mejor funcionamiento de la administración de justicia", *El Ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993., pp. 110-111.

En cuanto a la Administración militar, la función del Defensor del Pueblo se encuentra igualmente encaminada a la tutela de los derechos proclamados en el título I de la Constitución; no obstante, su actuación se encuentra sometida a un límite en concreto: la no interferencia en el mando de la defensa nacional (artículo 14, LODP).

Por otra parte, aunado a la actividad de supervisar la Administración Pública, el Defensor del Pueblo debe ser un activo promotor de los derechos humanos y de la cultura de paz. Esta es una característica más que lo diferencia de la figura clásica del *ombudsman*. En cumplimiento de dicho objetivo está facultado para llevar a cabo programas de información, promoción y difusión de los derechos humanos.<sup>383</sup>

142

En lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, de manera muy general puede señalarse que la propia Ley Orgánica en su artículo 12.1 advierte: “el Defensor del Pueblo podrá en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las competencias definidas por esta Ley”. Lo anterior resulta lógico si se toma en cuenta que la competencia del Defensor abarca la totalidad del Estado. Son innumerables las cuestiones y matices que hay que señalar aquí; sin embargo, en este momento no examinaré las competencias del Defensor del Pueblo con respecto a la supervisión de la Administración autonómica, pues ese tema será objeto de estudio del siguiente apartado.

Toda vez que ya he aludido al carácter autónomo que encierra el estatus de la figura, además de observar sus competencias, corresponde a continuación estudiar el procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo. No sin antes recordar que, de manera muy general, el procedimiento que se sigue ante esta figura se distingue, de cualquier otro, por la rapidez de su actuación, por su falta de formalismos y por el hecho de que no produce costas.<sup>384</sup>

Ahora bien, lo primero que hay que notar es que todas las investigaciones que realiza el Defensor del Pueblo responden a dos situaciones en

<sup>383</sup> Constenla, C., R., *op. cit.*

<sup>384</sup> Fairén Guillén, V., *Defensor del Pueblo... op. cit.*

concreto: “al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública cuando originan una conculcación de los derechos y libertades de los ciudadanos”<sup>385</sup> o bien, a situaciones de mala administración. La actuación del Defensor del Pueblo puede darse de oficio<sup>386</sup> o a instancia de parte.<sup>387</sup> En ambos casos está motivada por el artículo 103.1 de la Constitución española.<sup>388</sup>

La posibilidad de actuar de oficio puede provenir de cualquier medio, fundamentalmente a través de inspecciones que le pongan en conocimiento de determinadas irregularidades administrativas.<sup>389</sup> Mientras que el procedimiento, a instancia de parte, requiere de la presentación de una queja por parte del afectado. En el 2012 la oficina del Defensor de Pueblo recibió un total de 33,478 expedientes; mientras que en el 2013 la cifra llegó a 33,167; estas cifras incluyen quejas, procedimientos de oficio y recursos de inconstitucionalidad.<sup>390</sup>

143

En relación con el procedimiento, a instancia de parte, hay que destacar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 LOPD, se encuentran legitimados para presentar una queja e instar así el procedimiento: a) toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna, no siendo impedimento la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, incapacidad legal, internamientos en centros de reclusión o penitenciarios y, b) los diputados y senadores individualmente, las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas, y, principalmente, de la Comisión

<sup>385</sup> Carballo Armas, P., *El Diputado del Común... op. cit.*, p. 92.

<sup>386</sup> La posibilidad de actuar de oficio es quizás uno de los factores de mayor autonomía y posibilidades de acción del Defensor del Pueblo. Depende en gran parte de quien sea la persona que desempeñe el cargo. El Derecho comparado demuestra que lo más frecuente es que el Defensor del Pueblo se trace, al inicio de su mandato, un programa de actuación determinado, fijando las preferencias en su actividad investigadora a desarrollar. Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo... op. cit.*, p. 75.

<sup>387</sup> La actuación a efecto de una denuncia previa es en el derecho comparado el aparato más numeroso entre los motivos movilizadores del Defensor del Pueblo. Éste constituye la esencia misma de la figura. Ibídem, p. 76.

<sup>388</sup> “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

<sup>389</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*

<sup>390</sup> Estos datos fueron obtenidos del resumen del informe anual 2013 del Defensor del Pueblo.

sión Mixta Congreso Senado de relaciones con la propia institución.<sup>391</sup> No podrá, en cambio, presentar quejas ninguna autoridad administrativa en asuntos propios de su competencia.<sup>392</sup>

La falta de legitimación a la hora de presentar la queja, puede, en algunos de los casos, ser subsanada a través de dos opciones: "a) que el Defensor del Pueblo haga suya la queja presentada en los términos e iniciar de oficio el procedimiento; b) que la queja sea presentada por la persona no legitimada a un Diputado, Senador o alguna Comisión Parlamentaria para que éstos a su vez la remitan al Defensor del Pueblo".<sup>393</sup>

144

En cuanto al escrito de queja, los requisitos de validez formal son mínimos. La firma del interesado, quien también deberá indicar su nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado y en papel común. Como único requisito temporal se fija un plazo máximo de un año, a partir del momento en que haya conocido los hechos que motivan la misma (artículo 15, LODP). De lo anterior, parece evidente que lo que se busca es establecer un fácil y rápido acceso a los ciudadanos a la hora de presentar sus quejas.

Una vez recibida la queja, se registra y en caso de ser admitida, el Defensor iniciará la investigación sumaria e informal encaminada al esclarecimiento de los hechos. En cualquier caso, éste siempre dará cuenta del contenido al organismo o dependencia de la Administración que proceda, para que su jefe, en un plazo máximo de quince días, remita un informe escrito.<sup>394</sup> Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en su tarea investigadora: exámenes de documentos y expedientes, entrevistas personales, etcétera (artículos 19.1 y 19.2 LODP). De esta

<sup>391</sup> En todos estos supuestos de legitimación parlamentaria, y a través de un escrito motivado, podrán solicitar la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de los actos, resoluciones o conductas concretas que se produzcan en el seno de la Administración y que afecte a un ciudadano o grupo de ciudadanos, siempre claro está, en el ámbito de sus competencias.

<sup>392</sup> En todo caso las actuaciones del Defensor del Pueblo son gratuitas para el interesado, quien no requerirá preceptivamente la asistencia de un letrado o procurador (artículo 15.2, LODP).

<sup>393</sup> Carballo Armas, P., *El Diputado del Común... op. cit.*, p. 94.

<sup>394</sup> Tal plazo podrá ser prorrogable cuando así lo estime pertinente el Defensor del Pueblo.

forma, el Defensor aparece rodeado de una serie de garantías en sus investigaciones. Las actitudes hostiles y entorpecedoras por parte de cualquier funcionario le permite hacer públicas las mismas y destacarlas en su informe anual o especial, en su caso (artículos 18.2 y 24.1 LODP).

Además de las facultades de investigación que le son conferidas al Defensor, puede realizar visitas a cárceles, comisarías, hospitales y escuelas; esto con la finalidad de ponerse en contacto directo con los internos, detenidos, pacientes o educandos y poder determinar si existen violaciones a sus derechos humanos.<sup>395</sup> En 2012 el Defensor del Pueblo realizó 52 visitas, de las cuales 18 fueron a comisarías, siete a policías locales, seis a centros penitenciarios, cinco a cuarteles, cuatro a policías autonómicas, cuatro a centros de internamiento de extranjeros, tres a centros para menores infractores, dos a operativos de repatriación de extranjeros, uno a calabozos en edificios judiciales, uno a unidades de custodia hospitalaria y uno a residencias socio sanitarias;<sup>396</sup> por su parte, en 2013 las visitas se incrementaron a 60.<sup>397</sup>

145

Las quejas pueden igualmente ser rechazadas mediante escrito motivado,<sup>398</sup> en el que el Defensor del Pueblo informa al interesado de las vías procedentes más oportunas para la defensa de sus derechos. Serán rechazadas las quejas anónimas, aquellas en las que se observe mala fe, las carentes de fundamento, que no tengan pretensión alguna, o pretendan provocar perjuicios a terceros en sus derechos (artículo 17.3 LODP). Tampoco se entrará al examen de las quejas que estén pendientes de re-

<sup>395</sup> Constenla, C., R., *op. cit.*

<sup>396</sup> Información obtenida del informe anual de Mecanismo Nacional de Prevención y Tortura correspondiente a 2012. Disponible en la página oficial de Defensor del Pueblo.

<sup>397</sup> Información obtenida del resumen del informe anual 2013 del Defensor del Pueblo.

<sup>398</sup> En relación con este requisito (motivación ante la inadmisión de una queja) Carro Fernández-Valmayor opina que se debería simplificar para dar mayor agilidad a la tramitación de las quejas. Entiende que dicha simplificación podría consistir en excusar la necesidad de motivación en el rechazo de un determinado tipo de quejas (las anónimas, las carentes de fundamento o inexistentes de pretensión). Carro Fernández-Valmayor, “Defensor del Pueblo y Administración Pública”, en Manuel Aragón Reyes, *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*, tomo III, Madrid, Civitas, 1991, pp. 2686-2688. En este mismo sentido: Gil Robles y Gil Delgado A., *El control Parlamentario... op. cit.* y Gallego-Huescar, C., y García Solé, F., “El Defensor del Pueblo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 67, Madrid, Universidad Complutense, 1982.

solución judicial, y se suspenderá si, iniciada su actuación, el interesado interpone algún tipo de recurso ante los tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional (artículo 17.2 LODP). No se podrá interponer ningún tipo de recurso ante la inadmisión de la queja, independientemente del motivo en que se base la misma.<sup>399</sup> En relación con la tramitación procedural que siguen las quejas se pueden señalar que la admisión a trámite en general es amplia. Una vez superada la confusión de las etapas iniciales suelen ser admitidas 60 o 70% de las incoadas.<sup>400</sup>

146

En consecuencia, una vez hechas las investigaciones y las gestiones necesarias, el Defensor del Pueblo informa a las partes su determinación para la adopción de nuevas medidas que considere pertinentes respecto de las autoridades implicadas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios están obligados a responder por escrito sobre su aceptación, en un término no superior a un mes (artículo 30.1 LODP). Llegado este momento, se concede un periodo de tiempo razonable a la autoridad administrativa a efecto de que atienda las recomendaciones, o en su defecto, para que informe las razones que estime para no adoptarlas. En caso de omisión, se hace del conocimiento de la máxima autoridad de la Administración afectada y, ante el desacato de ésta, y como última instancia, se incluye el asunto en el informe anual o especial, a fin de que no sólo haya una denuncia pública de los hechos, sino que las Cortes adopten las medidas que consideren oportunas (artículo 30.2, LODP).

El Defensor del Pueblo puede, además, presentar recurso de amparo de inconstitucionalidad (artículo 29, LODP), ejercitar de oficio la acción de responsabilidad civil,<sup>401</sup> o instar al Ministerio Fiscal el ejercicio de accio-

<sup>399</sup> En cuanto a las quejas, se pueden distinguir dos tipos: las subjetivas y las objetivas. “Las primeras son aquellas referidas a la conducta individualizada de un funcionario o agente al servicio de la Administración (artículo 20, LODP). Las segundas, son las referidas a los actos y resoluciones de las administraciones públicas que producen un daño al reclamante y que pueden considerarse como las quejas ocasionadas por el mal funcionamiento del servicio (artículo 18.1 LODP)”. Carballo Armas, P., *El Diputado del Común...* op. cit., p. 95.

<sup>400</sup> Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo...* op. cit., p. 54.

<sup>401</sup> “El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesario en ningún caso la previa reclamación por escrito” (artículo 26, LODP). Con ello lo que se pretende es que el Defensor pueda exigir el resarcimiento de los posibles daños y perjuicios causados a un particular por la actuación inadecuada de un funcionario o de un órgano administrativo. Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo...* op. cit., pp. 87-88.

nes penales (artículos 20.4 y 25, LDP). La posibilidad de utilizar estos recursos amplía notablemente sus facultades y, de igual forma vienen a complementar y reforzar los medios de defensa de los derechos fundamentales. “La acción de responsabilidad, pues, junto con los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, son los únicos medios que permiten al Defensor del Pueblo acudir directamente a los Tribunales de Justicia”.<sup>402</sup>

Las resoluciones que emite el Defensor del Pueblo pueden ser de distintos tipos:<sup>403</sup> a) advertencias (se alerta a la Administración desde el primer instante en que se produce cualquier tipo de falta de colaboración);<sup>404</sup> b) recomendaciones (la Administración aparece de forma clara como agente violador de la norma vigente); c) sugerencias (propone a la Administración una serie de medidas destinadas a mejorar una actividad administrativa que no contradice la norma en la que se ampara);<sup>405</sup> y, d) recordatorios (se alerta a la Administración sobre su obligación de cumplir los dictados de la ley).<sup>406</sup> Según los datos estadísticos proporcionados en el informe anual de Defensor del Pueblo correspondiente al 2012 se emitieron 548 resoluciones de las cuales 193 fueron recomendaciones, 200 sugerencias, 141 recordatorios y 14 advertencias;<sup>407</sup> mientras que en 2013 fueron 236 recomendaciones, 302 sugerencias, 170 recordatorios de deberes legales y tres advertencias.<sup>408</sup>

De tal forma que el Defensor del Pueblo insta, sugiere, advierte, recomienda, pero no anula ni modifica. A través de sus recomendaciones, que

<sup>402</sup> Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo... op. cit.*, p. 85.

<sup>403</sup> Díez Bueso, L., *El modelo del ombudsman autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas*, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, núm. 53, Madrid, Guipúzcoa, 1999, pp. 16-26.

<sup>404</sup> Las advertencias, si bien es un término muy amplio, implican un cierto carácter coercitivo, y refleja la existencia de situaciones que deben ser modificadas. Carballo Armas, P., *El Defensor del Pueblo. El ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003, p.227.

<sup>405</sup> Por su parte, en las sugerencias, el Defensor del Pueblo, sin que exista una actuación administrativa irregular, insta a la Administración a modificar un acto en concreto, a cambiar un criterio en su producción, a acordar determinado acto, o a que se abstenga de resolver. González-Ares, J. A., *op. cit.*, p. 149.

<sup>406</sup> Los recordatorios a los deberes legales de las autoridades y funcionarios de la Administración Pública contienen una cierta carga recriminatoria respecto de la actividad del funcionario al que vaya referido. Pérez-Ugema M. y Coromina, *op. cit.*, p. 125.

<sup>407</sup> Datos obtenidos del informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al 2012.

<sup>408</sup> Datos obtenidos del resumen del informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al 2013.

son de carácter no vinculatorio, expone ante el órgano al que va dirigida una pretensión que desea ver satisfecha.<sup>409</sup> En ella se formula o adelanta una posible solución con efectos generales: un cambio de norma, o un cambio de criterios administrativos que afectan a una pluralidad o generalidad de personas.<sup>410</sup>

El hecho de que las recomendaciones que emite el Defensor del Pueblo no sean de carácter vinculatorio para las autoridades a las que van dirigidas no impide que produzcan efectos positivos. El Defensor cuenta con algunos medios para lograr que sus actuaciones sean apoyadas y sus resoluciones aceptadas, más allá del importante instrumento de la publicidad y de sus informes.<sup>411</sup> El artículo 19.1 de la LODP dispone que “todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en su investigaciones e inspecciones”. De manera muy general se puede decir que 80% de las recomendaciones que emite el Defensor del Pueblo son aceptadas. Pero, a pesar de que este porcentaje es considerablemente elevado es necesario que se siga trabajando para que disminuya el número de quejas no aceptadas.<sup>412</sup>

Una de las partes más esenciales y de mayor trascendencia en la actividad del Defensor del Pueblo es, sin lugar a dudas, la presentación de sus informes ante las Cortes. De conformidad con el artículo 54 constitucional, así como por el artículo 31 de la LODP, el Defensor del Pueblo deberá dar cuenta anual a las Cortes de su gestión y, cuando lo estime pertinente, presentar informes especiales o extraordinarios (artículo 32.2, LODP).

Colomer Viadel entiende que el significado de los informes trae consigo ciertas actuaciones:

Por un lado, implican una rendición de cuentas del Defensor del Pueblo ante el organismo que le ha elegido y ante quien es responsable de su actuación; en segundo lugar, al dar así publicidad a sus actuaciones

<sup>409</sup> Pérez Calvo, A., “Rasgos esenciales... *op. cit.*

<sup>410</sup> Gil Robles y Gil Delgado, Á., *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1992.

<sup>411</sup> Carpizo, J., “Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 10, México, UNAM, 2004.

<sup>412</sup> Colomer Viadel, A., *El Defensor del Pueblo... *op. cit.**, p. 205.

y decisiones, éstas adquieren el carácter de ejemplares, previniendo contra nuevas vulneraciones de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y, en tercer lugar, implican toda una serie de sugerencias a las propias Cortes, a fin de que se adopten las medidas oportunas para la mejor protección de los citados derechos.<sup>413</sup>

En palabras de Joaquín Ruiz-Giménez los informes anuales son, pues, “auténticas radiografías sociales del país”,<sup>414</sup> a través de las cuales podemos conocer el verdadero estado que guarda la Administración Pública.

Respecto del contenido del informe anual, el artículo 33 LODP expresa que dará cuenta del número y tipo de quejas; de las que han sido rechazadas y sus motivos, así como las que fueron investigadas y del resultado de tal investigación, especificando las sugerencias o recomendaciones admitidas por las administraciones. Este informe en el que además se incluye un anexo de liquidación del presupuesto de la institución, sirve a las Cortes para determinar lo adecuado o no de la actuación del Defensor del Pueblo y, en su caso, puede determinar el cese del mismo, cuando así lo estimen las Cámaras.

En cuanto al trámite que debe seguir el informe, en primer término se traslada a las Cortes, donde es sometido al examen de la Comisión Mixta; después el Defensor expone el informe ante ésta y los representantes de cada grupo parlamentario disponen de un tiempo máximo de diez minutos para formular las preguntas o aclaraciones correspondientes;<sup>415</sup> posteriormente el informe pasa a los plenos de las Cámaras y en este momento, el Defensor del Pueblo expone un resumen del para que una vez ausente, intervengan los representantes de los grupos parlamentarios a efecto de que fijen su postura (artículo 33.4, LODP).

Por cuanto hace a los informes extraordinarios, se pueden presentar cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo amerite. En tal caso,

<sup>413</sup> Ibídem, p. 90.

<sup>414</sup> Así lo calificó en su informe de 1984, p. 17.

<sup>415</sup> Resolución de las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre Organización y Funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de 21 de Abril de 1992 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, Serie A, núm. 36, de 24 de abril de 1992).

si las Cortes no se encuentran reunidas, el Defensor del Pueblo dirige este informe ante la diputación permanente de las mismas (artículo 32.2, LODP).

Tanto el informe anual como los informes extraordinarios deben ser publicados (artículo 32.3, LODP). Ante la ausencia de poder coactivo del Defensor del Pueblo, la publicidad de sus informes ocupa un papel muy importante, pues de poco valdría la información recogida por éste, si no tuviera trascendencia más allá del círculo de afectados por la actuación administrativa controlada.<sup>416</sup>

150

## El Defensor del Pueblo de las Comunidades Autónomas

Uno de los objetivos principales durante el periodo constituyente español fue la división territorial del poder, o lo que es lo mismo, la organización territorial del Estado. Se trataba de superar el centralismo que imperó durante la dictadura y comenzar de nuevo con un sistema descentralizado.<sup>417</sup> Al final de este trayecto, todas las regiones españolas accedieron a la autonomía y, de esta forma, fueron elaborando sus propios estatutos.

Como era de imaginar, la configuración territorial del Estado prescrita por la Constitución repercutió en distintos ámbitos, entre ellos, la institución que nos ocupa. El texto constitucional español al incorporar la figura del Defensor del Pueblo no previó la existencia de instituciones similares a nivel autonómico; sin embargo, la posibilidad de su creación se planteó en los debates constituyentes.

<sup>416</sup> Cfr. Gómez Puente, M., “Defensor del Pueblo y administración tributaria”, *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, vol. I, Santander, Universidad de Cantabria, 1993.

<sup>417</sup> Algunas razones que justifican la importancia de la existencia de esta figura en los Estados descentralizados políticamente son: *a)* en todos los Estados cuya organización territorial se centra en la división de poderes, los entes dotados de autonomía tratarán de proveerse de sus propios órganos de control; *b)* la composición plural que caracteriza a Europa, hace necesaria la existencia de los comisionados regionales para evitar discriminaciones por motivos culturales, lingüísticos, étnicos o religiosos; *c)* dado que la descentralización política busca un acercamiento entre las decisiones políticas y los ciudadanos, el *ombudsman* regional responde a este concepto de inmediatez ciudadana. San Martín, J., “*La importancia del Ombudsman regional*”, *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*, Vitoria, Ararteko, 1993, pp. 69-78.

Una de las posturas definidas por el grupo parlamentario de senadores vascos, pretendía añadir al artículo 54 constitucional el siguiente enunciado: “En las Comunidades Autónomas, el Defensor del Pueblo actuará como comisionado de las asambleas legislativas correspondientes.”<sup>418</sup> Esta enmienda proponía la existencia de un solo Defensor del Pueblo pero que actuase, también, en el ámbito de las Comunidades Autónomas como comisionado de las correspondientes asambleas legislativas a las que debería dar cuenta de la labor realizada en el ámbito respectivo. Teóricamente, esta postura parecería aceptable; sin embargo, ya en la práctica implicaba una serie de tareas difíciles de abarcar. Como advierte Corchete Martín, sería muy complicado que una sola institución llevara a cabo el estudio y la resolución de las quejas, así como las actuaciones de oficio de todo el territorio nacional, lo que además supondría dejar de lado las características de inmediatez y agilidad que distinguen a esta figura.

Otra postura que se presentó fue la definida por el diputado Letamendía, quien postulaba la necesidad de que junto al Defensor del Pueblo existieran figuras similares en las Comunidades Autónomas con su propio ámbito de actuación. En razón de ello, pretendía añadir al artículo en cuestión un segundo párrafo: “En todas las naciones y regiones del Estado que accedan a un organismo jurídico específico existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo”.<sup>419</sup> Los que apoyaban esta enmienda partían de la necesidad de que la figura del Defensor del Pueblo se introdujera en todos los ordenamientos autonómicos de manera obligatoria dado que, “en el Estado español conviven diversos pueblos con perfiles, características y problemas propios y peculiares”. Pese a estas propuestas, el texto constitucional español no logró incorporar ninguna disposición al respecto. Se dejó entonces, a la voluntad de las Comunidades Autónomas la incorporación de la figura del *ombudsman*.<sup>420</sup>

<sup>418</sup> Enmienda núm. 993, *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, p. 2950.

<sup>419</sup> Enmienda núm. 64 (primer firmante diputado Letamendía Belzunce), *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, p. 40.

<sup>420</sup> Para Bar Cendón, nada se opone a la posibilidad de creación de los comisionados autonómicos por ley autonómica, ya que, dado el carácter del comisionado regional como institución meramente coadyuvante a la defensa de los derechos de los ciudadanos, los cuales no regula ni desarrolla, y, dada su carencia de poder resolutorio, que le permita decidir de manera definitiva

La omisión constitucional de la existencia de la figura del *ombudsman* en el ámbito de las Comunidades Autónomas no significó, como la práctica lo demuestra, la exclusión de la posibilidad de su existencia. “Muy al contrario, se ha hablado de que esta posibilidad ha sido admitida constitucionalmente por omisión; al no haber excluido la Constitución la creación de la figura del *ombudsman* en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ésta se convertía en una posibilidad constitucionalmente lícita”.<sup>421</sup> Por su parte, Varela Suanzes-Carpegna sostiene que el artículo 54 de la Constitución española no prohíbe la creación de los defensores regionales porque ello no sólo iría en contra del artículo 147<sup>422</sup> constitucional sino también del 148.1<sup>423</sup> que permite a las Comunidades Autónomas la organización de sus instituciones de autogobierno.<sup>424</sup>

De esta forma, la Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo contempló la posibilidad de la existencia de entidades similares (artículo 12.2) y los estatutos de autonomía comenzaron a preverlas paulatinamente. En junio de 1979 cuando el grupo parlamentario socialista del Congreso presentó la proposición de la LODP, se encontraban prácticamente concluidos los estatutos de autonomía catalán, vasco y gallego. Todas estas Comunidades Autónomas reconocían en su articulado la institución del Defensor del Pueblo a nivel regional,<sup>425</sup> línea que tam-

en los conflictos entre los ciudadanos y la Administración, su establecimiento por una ley del parlamento autonómico no viola los mandatos constitucionales de los artículos 53.1, 81.1 y 149.1-1 referentes a esta cuestión. Bar Cendón, A., “La regulación de los Defensores del Pueblo regionales: ¿Cooperación o conflicto?”, *Revista de Derecho Político*, núm. 18-19, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1983, p. 98.

<sup>421</sup> López Basaguren, A. y G. Maestro Buelga, *Ararteko*, op. cit. p. 101.

<sup>422</sup> Artículo 147 de la Constitución española: 1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. 2. Los estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. 3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

<sup>423</sup> Artículo 148.1 de la Constitución española: Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1. Organización de sus instituciones de autogobierno...

<sup>424</sup> Varela Suanzes-Carpegna, J., “Los ombudsman regionales...” op. cit.

<sup>425</sup> Luque Sevilla, L., *El defensor del pueblo andaluz*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1984.

bién seguiría después de aprobada la LODP por los estatutos de Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias y Baleares;<sup>426</sup> mientras que en otros casos se dispuso su creación para más tarde.<sup>427</sup> A pesar de las diferencias que guardan los distintos estatutos autonómicos, todos coinciden en señalar, como última razón de ser de su existencia, la defensa de los derechos y libertades fundamentales dentro de su territorio correspondiente.<sup>428</sup>

Al describir la naturaleza del Defensor del Pueblo en el apartado anterior, se advirtió que esta institución debía ser estudiada como un órgano de relevancia constitucional; pues bien, en el caso de los comisionados parlamentarios autonómicos no es así, “las defensorías autonómicas carecen de esa dimensión constitucional”,<sup>429</sup> pueden venir determinadas como órganos estatutarios o como órganos creados mediante la facultad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Es decir, pueden ser creadas por mandato del estatuto de autonomía, a través de una ley autonómica o directamente por una ley autonómica,<sup>430</sup> aunque el Esta-

<sup>426</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*

<sup>427</sup> La Comunidad Autónoma de Extremadura ha sido de las últimas en incorporar a su estatuto una figura similar al Defensor del Pueblo; el Personero del Común fue contemplado tras la reforma aprobada en la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. En el 2012 doce Comunidades Autónomas contaban con un defensor propio, otras cuatro no lo habían desarrollado, mientras que Castilla-La Mancha decidió abolirlo. Por su parte, la Junta General del Principado de Asturias en 2013 aprobó el proyecto de ley de supresión de la Procuraduría General; mismo año en el que dejó de existir la figura del Defensor del Pueblo de la región de Murcia. La Comunidad Autónoma de Madrid no ha logrado prever en su estatuto la creación de esta figura. Anónimo, “Cuatro comunidades renunciaron a tener defensor y otra lo suprimió”, *La Voz de Galicia*, Análisis, 15 de mayo del 2012, [http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2012/05/07/cuatro-comunidades-renunciaron-tener-defensor-suprimio/0003\\_201205G7P4993.htm](http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2012/05/07/cuatro-comunidades-renunciaron-tener-defensor-suprimio/0003_201205G7P4993.htm), mayo 2014; y Anónimo, “Asturias suprime su Defensor del Pueblo”, *El Mundo*, Política, 21 de junio de 2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/06/21/espana/1371807764.html>, mayo de 2014.

<sup>428</sup> Junto a esta función esencial se han añadido cometidos de otra índole como es el caso de la Comunidad de Aragón, en cuyo estatuto se encomienda además la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio estatuto. Por su parte, los estatutos vasco y gallego contemplan la posibilidad del ejercicio de cualquier otra función que el Parlamento pueda encumbrarles. Luque Sevilla, L., *op. cit.*, p. 17

<sup>429</sup> Fernández Rodríguez, J. J., “Defensor del Pueblo...” *op. cit.*

<sup>430</sup> La forma de creación que ocupen las Comunidades Autónomas al momento de incorporar la figura del *ombudsman* regional no implica diferencias funcionales entre éstas. Por tanto, la única diferencia que existirá entre algunos comisionados autonómicos será la estabilidad de su permanencia derivada de su distinta naturaleza jurídica. Y es que siempre resultará más complicado eliminar del ordenamiento jurídico un órgano creado por un estatuto que otro que no lo es.

do no mencione expresamente este órgano en la Comunidad Autónoma respectiva.<sup>431</sup>

Estas diferencias en la naturaleza jurídica de ambas instituciones no suponen una relación de jerarquía, pues no existe normatividad que avale tal extremo. En palabras de José Julio Fernández Rodríguez, “la práctica real del funcionamiento tampoco lleva a ello (a la relación de jerarquía), ni está en el ánimo de ninguno de los agentes implicados”. En todo caso, continúa diciendo “podría hablarse de cierta preeminencia, es decir, que al Defensor del Pueblo como órgano constitucional le corresponde la preeminencia en las relaciones entre las diversas defensorías”.<sup>432</sup> En contraste con esta opinión, hay autores que afirman la existencia de una relación de jerarquía cuya base es la supremacía constitucional.<sup>433</sup>

154

Para Vera Santos

tanto el Defensor del Pueblo como los propios de las Comunidades Autónomas pueden ser calificados como órganos de naturaleza jurídica auxiliar del Parlamento correspondiente, siendo el primero un órgano de relevancia constitucional, mientras que los segundos se nos presentan como órganos estatutarios o de desarrollo estatuario según aparezcan o no expresamente en el estatuto respectivo, o se creen mediante la amplia potestad de auto organización autonómica que prevé el artículo 148.1.1 CE.<sup>434</sup>

Así pues, los defensores autonómicos en España aparecen definidos en sus respectivas leyes como comisionados parlamentarios, designados para la supervisión de la actividad de las administraciones públicas en defensa de los derechos de los ciudadanos.<sup>435</sup> A partir de aquí, Pérez Calvo y Astarola defienden la dependencia orgánica y la independencia funcional

<sup>431</sup> Corchete Martín, M. J., *op. cit.*

<sup>432</sup> Fernández Rodríguez, J. J. “Defensor del Pueblo...” *op. cit.*, p. 261.

<sup>433</sup> Gil Robles y Gil Delgado, A., “El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, Madrid, Universidad Complutense, 1981, p. 44; Bar Cendón, A., *op. cit.*, pp. 92-107 y Roca Roca, E., “El Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 14, Granada, Universidad de Granada, 1987, p. 214.

<sup>434</sup> Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 68.

<sup>435</sup> López Basaguren, A. y Maestro Buelga, G., *Ararteko... op. cit.*

del *ombudsman* respecto del Parlamento;<sup>436</sup> por su parte, López Basaguren, Maestro y Figueroa sostienen que la institución es independiente de la Cámara, tanto desde un punto de vista orgánico como funcional.<sup>437</sup>

De lo anterior, es factible deducir que la función de las defensorías autonómicas radica en la protección de los derechos de las personas reconocidos en sus estatutos de autonomía frente a su posible vulneración por la Administración Pública, a cuyo efecto supervisa la actividad de ésta e informa de su gestión al Parlamento autonómico que les eligió.<sup>438</sup>

155

En estas circunstancias, las defensorías vienen desempeñando el papel de la protección y defensa de los derechos sociales; papel que las ha convertido en un instrumento privilegiado de garantía de desarrollo democrático en los distintos ámbitos territoriales, desde una posición de cercanía a la ciudadanía y a sus problemas, así como de intermediación permanente con los poderes públicos para promover respuesta a sus demandas y necesidades.

Las defensorías autonómicas se encuentran reguladas a través de sus respectivas normas de creación o estatutos autonómicos, la Ley 36/1985, y la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Si se realiza un análisis de los textos legales que regulan tanto al Defensor como a comisionados autonómicos se evidencia que tanto sus objetivos como sus funciones, son

<sup>436</sup> Para Pérez Calvo la dependencia orgánica se desprende de aspectos como la designación, la presentación del informe anual, la destitución por negligencia y la dotación económica de su institución. “Rasgos esenciales del Defensor...” *op. cit.*, pp. 68-69. Según Astarloa “la dependencia orgánica y la independencia funcional son (...) totalmente compatibles”. “El Defensor del Pueblo...” *op. cit.*, p. 36.

<sup>437</sup> López Basaguren y Maestro Buelga refiere que “la auxiliaridad es de carácter funcional y se configura en sentido objetivo. El órgano auxiliar goza de autonomía tanto orgánica como funcional frente al órgano principal, del que no es un simple instrumento orgánico, un apéndice pendiente”. *Ararteko...* *op. cit.* p. 64.). Mientras que Figueroa afirma que la autonomía orgánica del *ombudsman* autonómico se fundamenta en la forma de su designación, en sus incompatibilidades y en las especiales dificultades para su destitución, en tanto que la independencia funcional de basa en los medios a disposición del titular, en el presupuesto de la institución y en la autonomía del gasto. *Cfr. “Ararteko: regulación y perspectivas de la figura en el ordenamiento autonómico vasco, Jornada de Estudios sobre el Ararteko” Anuario de Jornadas del Instituto Vasco de Administración Pública 1989-1990*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p. 9496).

<sup>438</sup> Beltrán Gaos, M., *La protección descentralizada de los derechos humanos en México y España*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/6.pdf>, febrero de 2013.

prácticamente las mismas; la única atribución distintiva con la que cuenta el Defensor del Pueblo es su legitimación para interponer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.<sup>439</sup>

La denominación de las instituciones autonómicas son muy variadas, casi cada Comunidad Autónoma le ha dado un nombre muy distinto.<sup>440</sup> En su nombramiento en cambio, no existen diferencias; todos los estatutos establecen que serán designados por las respectivas cámaras legislativas. Por su parte, los requisitos de elegibilidad que determinan las leyes autonómicas para poder ser candidato de *ombudsman* son dos: tener la condición política de la Comunidad Autónoma respectiva y estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos.<sup>441</sup>

Al igual que sucede en el caso del Defensor del Pueblo, resulta incuestionable la importancia de elegir un candidato reconocido socialmente por su trayectoria personal, desvinculada de partidismos políticos y reconocido por su trascendencia en materia de derechos humanos.<sup>442</sup> El procedimiento para la elección de los defensores inicia con la propuesta del candidato o candidatos al pleno por la comisión de relaciones.<sup>443</sup> La normativa autonómica se muestra unánime al momento de exigir el voto favorable de las tres quintas partes del Parlamento; si los candidatos no consiguen esta mayoría se realizan sucesivas propuestas por la comisión correspondiente, hasta que la misma se alcance.<sup>444</sup>

<sup>439</sup> En este sentido Alberti Rovira entiende que la falta de legitimación activa del comisionado autonómico para acudir ante el Tribunal Constitucional lo coloca en una situación de mayor dependencia funcional respecto al Defensor del Pueblo, pero esto no quiere decir que esta circunstancia refleje en sí una superioridad orgánica de éste respecto del comisionado autonómico. Alberti Rovira, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Documentos Científicos*, núm. 14, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985, pp. 139-144.

<sup>440</sup> Sindic de Greuges o Síndico de Agravias en Valencia; Justicia de Aragón en la comunidad aragonesa; Diputado del Común en Canarias; Defensor del Pueblo en Andalucía. Por su parte, en el País Vasco, Galicia y Baleares, sus Estatutos se limitan a establecer una institución similar a la contemplada en el artículo 54 de la Constitución, sin designarle denominación concreta.

<sup>441</sup> La Comunidad Autónoma Gallega exige, además, el conocimiento de los dos idiomas cooficiales de la Comunidad (artículo 3.1 de la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor do Pobo).

<sup>442</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)*... op. cit.

<sup>443</sup> Con excepción del caso aragonés, donde la propuesta la realiza la comisión del reglamento (artículo 8 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de regulación del Justicia de Aragón).

<sup>444</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)*... op. cit., pp. 79-81.

En cuanto a la duración del mandato de los comisionados las leyes autonómicas coinciden al determinar que éste, al igual que en el caso de Defensor del Pueblo, será por un periodo de cinco años. La única excepción la ocupa la Comunidad Autónoma de Navarra, cuya normatividad establece que su comisionado permanecerá en su cargo por un periodo de seis años (artículo 2.1 de la Ley Floral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra). Por su parte, las causas de cese que establecen las leyes de las defensorías autonómicas coinciden, en su mayoría, con lo dispuesto por la LODP. Son causas de fin de mandato, la muerte del titular y la renuncia del mismo; la expiración del mandado o la condena del titular mediante sentencia firme por algún delito doloso.<sup>445</sup>

157

El *ombudsman* autonómico es incompatible con todo mandato representativo o cargo político; así como con el desempeño de funciones directivas de partidos políticos, sindicatos, fundaciones o asociaciones. Para Astarola la interpretación de estas causas no debe ser literal sino finalista, es decir, debe guiarse por la consecución de la máxima neutralidad política del titular.<sup>446</sup> Con estas limitaciones se pretende, por un lado, distanciar al titular de cualquier ideología política y, por otro, alejarlo de la Administración controlada, es decir, que se abstenga de tener relaciones habituales y estables con los entes que supervisa.<sup>447</sup>

Para poder llevar a cabo sus funciones, los comisionados se encuentran dotados de las mismas prerrogativas que el Defensor, aunque existen diferencias en sus competencias debido al ámbito territorial en el que actúan, y en el informe que deben presentar ante sus Parlamentos.<sup>448</sup> Ambas instituciones, es decir, tanto el Defensor del Pueblo como los co-

<sup>445</sup> La normativa catalana, canaria, aragonesa, vasca, valenciana, y castellano leonesa añaden como causa de cese la perdida de la condición política de la Comunidad Autónoma, y la Ley de Justicia de Aragón también la perdida de la vecindad civil. Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)*... *op. cit.*, p. 87.

<sup>446</sup> Astarloa, F., “Una introducción al estudio del Defensor del Pueblo”, *Cuadernos de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol*, núm. 2, Valencia, Universidad de Valencia, 1993, p. 85.

<sup>447</sup> En palabras de Astarloa: “La idea de ampliar el sistema de incompatibilidades a los asesores responsables de área durante el tiempo en que permanezcan en la institución viene justificada por un doble motivo: su trabajo condiciona la actividad desarrollada en cada área y son ellos quienes, principalmente, se relacionan con la Administración durante la tramitación de expedientes”. “El Defensor del Pueblo...” *op. cit.*, p. 84.

<sup>448</sup> Rovira Viñas, A., *op. cit.*

misionados autonómicos cuentan con una autonomía orgánica y funcional respecto al Legislativo. Puede decirse entonces que, al tratarse de dos instituciones autónomas, no existe ninguna relación de jerarquía entre ésta y aquellas.

Las concesiones de prerrogativas a los titulares autonómicos están destinadas tanto a favorecer el ejercicio de sus competencias como a asegurar su independencia. En este sentido, es destacable el régimen de incompatibilidades<sup>449</sup> que, junto a las prerrogativas de inmunidad, inviolabilidad, prohibición del mandato imperativo o el fuero especial, coadyuvan para el logro de una autonomía real que incide necesariamente en la órbita funcional. El sistema de garantías que son atribuidas a los defensores autonómicos coincide con las del Defensor del Pueblo; así, la Ley 36/1985 reconoce que éstos gozarán de las garantías de inviolabilidad e inmunidad; además de las establecidas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.<sup>450</sup>

También la estructura organizativa de las defensorías autonómicas se ha inspirado en la del Defensor del Pueblo. Así pues, se les atribuye a aquellos la facultad de nombrar libremente a sus asesores. Es usual que a las defensorías se les reconozca capacidad de iniciativa para proponer su reglamento de organización y funcionamiento e incluso para aprobarlos.<sup>451</sup> De igual forma, todas las leyes autonómicas prevén la existencia de los adjuntos; su método de selección en la mayoría de los casos es similar, éste es propuesto por el titular de la institución previa conformidad del Parlamento.<sup>452</sup>

<sup>449</sup> Artículo 1 de la Ley 36/1985, del 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.

<sup>450</sup> a) Las preceptuadas en los artículos 16 (inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones), 19 (cooperación de los poderes públicos), 24 (medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora) y 26 (ejercicio de acciones de responsabilidad); b) La contenida en el artículo 25.2 de la misma ley (denuncia de infracciones e irregularidades), entendiéndose que, en tales casos, la relación del comisionado parlamentario autonómico será con el fiscal que corresponda en el respectivo ámbito territorial; c) cuando los supuestos previstos en el apartado anterior hagan referencia a actividades de las administraciones públicas no autonómicas, el comisionado parlamentario de la comunidad autónoma notificará al defensor del pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado.

<sup>451</sup> Embid Irujo, A., “Los Comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 237, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 64-67.

<sup>452</sup> Con excepción de la ley gallega, donde la propuesta del candidato proviene de la Comisión Parlamentaria de relaciones con la institución (artículo 9.1 de la Ley del Valedor do Pobo).

Las defensorías autonómicas tienen ámbitos de competencia y funciones perfectamente definidas de acuerdo a su delimitación territorial; sin embargo, tal como se señaló en su momento, el Defensor del Pueblo tendrá, en el último de los casos, la facultad de supervisar la Administración Pública de todo el territorio español y en todos los niveles (estatal, regional y local). Cuando éste recibe una queja de un asunto que ya está siendo tratado por una defensoría autonómica, se dirige a la misma para conocer el estado de la tramitación, así como la resolución correspondiente; es decir, normalmente “deja que continúe el expediente en el *ombudsman* autonómico pero con cierta supervisión, lo que podría dar lugar a que adopte nuevas medidas si considera insatisfactoria la resolución autonómica”.<sup>453</sup>

159

---

En este sentido, Colomer Viadel señala que, el Defensor del Pueblo no puede dejar de recibir quejas que afecten a cualquier tipo de administración por dos razones: 1) por imperativo legal; y, 2) porque sólo él puede utilizar el recurso de amparo y de inconstitucionalidad, que no están al alcance de los defensores autonómicos, con lo cual se podría colocar a algunos ciudadanos en situación de inferioridad por el simple hecho de haber acudido a éstos y no a la figura estatal.<sup>454</sup>

Pero, la práctica compartida en el ámbito de competencia de estas instituciones puede generar situaciones poco convenientes como el problema de la doble concurrencia, esto es, la posibilidad de que recaigan dos resoluciones sobre el mismo asunto. Lo anterior no resultaría descabellado si se toma en cuenta que, en primer lugar, la administración autonómica y local son ámbitos de competencia que se comparten con el Defensor del Pueblo, y en segundo lugar, que al día de hoy no se aplica ningún mecanismo de intercambio de información para evitar dicha eventualidad.

En relación al ámbito de competencia de las defensorías autonómicas, el mismo se encuentra limitado a la supervisión de la actividad de la Administración Pública dentro del territorio de la propia Comunidad Autónoma; dentro de esta competencia se encuentran la Administración

<sup>453</sup> Fernández Rodríguez, J. J., “Defensor del Pueblo...” *op. cit.*, p. 265.

<sup>454</sup> Colomer Viadel, A., *Constitución, Estado y democracia del siglo XXI*, Valencia, Nomos, 2003, pp. 389-398.

autonómica y la Administración local.<sup>455</sup> Por cuanto hace a la primera de ellas engloba las consejerías o departamentos en que se organiza el gobierno de la Comunidad Autonómica, incluyendo por tanto la actividad de los consejeros, autoridades administrativas, funcionarios y personal al servicio de la administración comunitaria, así como los organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan.<sup>456</sup> Por su parte, el control que los comisionados autonómicos puedan tener sobre los entes locales<sup>457</sup> sólo puede llevarse a cabo “cuando se actúe en ejercicio de competencias delegadas” por la Comunidad Autónoma (artículo 2 de la Ley 36/1985 del 6 de noviembre).

En este mismo sentido se encuentra la postura del Tribunal Constitucional al referir que las facultades de supervisión de las defensorías autonómicas con relación a la administración local sólo se producen en las materias en las que el respectivo estatuto de autonomía otorgue competencia a la Comunidad Autónoma y respecto de las que, como ya se señaló, éste haya trasferido o delegado en los entes locales (STC 142/1988 y STC 36/1985). Sin embargo, en la práctica no es así. El control que ejercen los comisionados abarca toda la Administración local, sin distinguir el tipo de competencia que está ejerciendo.<sup>458</sup>

<sup>455</sup> El control de la Administración local plantea problemas complejos tanto en la doctrina como en el ámbito legal. La Constitución le confiere autonomía a los entes locales y de igual forma a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, “el concepto de autonomía difiere del de soberanía, por lo que no excluye el ejercicio de controles por parte de otras instancias superiores”. Además, “con respecto a los entes locales, el texto constitucional efectúa un reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la regulación de su régimen jurídico. Se ofrecen así dos focos de producción normativa que incidiendo sobre el mismo objeto van a perfilar el estatuto jurídico de estas Corporaciones”. Luque Sevilla, L., *op. cit.*, p. 18.

<sup>456</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*

<sup>457</sup> En la práctica, el tema de la supervisión de la Administración local había generado discusiones. La normatividad tanto del Defensor del Pueblo como de las defensorías no es muy clara al respecto. En este sentido Díez Bueso entiende que en aras de solucionar este problema, el Defensor del Pueblo mediante acuerdo informal, permite a los comisionados autonómicos el control de toda la Administración local, “por lo que las instituciones autonómicas han procedido a su supervisión sin restricciones y como si formaran parte de su campo natural y directo de actuación, sin analizar a quien pertenece la competencia o si se ha producido delegación o transferencia por parte de la Comunidad al ente local”. *Cfr. Los Defensores del Pueblo...* pp. 96 y 97). Al respecto González-Ares opina que hay que clarificar de manera general la normatividad del control de los entes locales por los defensores autonómicos, para que deje de ser “lo que hasta la fecha han sido gestos de buena voluntad y cortesía exquisita” (en su obra: *El Valedor do Pobo...* *op. cit.*, p. 186).

<sup>458</sup> Fernández Rodríguez, J. J., “Defensor del Pueblo...” *op. cit.*

De igual forma, se advierte que los defensores autonómicos carecen de todo tipo de facultades de control sobre las asambleas legislativas y sobre la administración de justicia, “facultades que al menos en vía indirecta tiene atribuidas el Defensor del Pueblo estatal a través de los recursos de inconstitucionalidad y amparo”.<sup>459</sup> Al final, es posible concluir que el Defensor del Pueblo puede conocer de cualquier asunto con independencia de la administración de que se trate, mientras que la actuación de las defensorías autonómicas se limita a la administración de su propia Comunidad Autonómica y local.

161

Los legisladores se preocuparon por aclarar la relación entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas,<sup>460</sup> determinando que ambas tienen como finalidad la “defensa de los derechos y libertades, comprendidos en el Título I de la Constitución, con la facultad de supervisar la actividad de la Administración Pública en el ámbito de cada Comunidad Autónoma”.<sup>461</sup>

Los puntos de conexión entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se rigen por los principios de coordinación, cooperación y colaboración. En efecto, son estos tres principios que, “en este ámbito, no funcionan por separado, sino, por decirlo de algún modo, conjuntamente”<sup>462</sup> los que se encuentran en la base de la relación entre todas estas instituciones. El artículo 12 de la LODP establece que los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación. De igual forma, señala que éste podrá en todo caso de oficio o a instancia de parte supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definidas por la ley. Por su parte, el artículo 8 del ROFDP refiere que el Defensor del Pueblo debe “mantener relación directa con los presidentes de los consejos ejecutivos de las Comunida-

<sup>459</sup> Luque Sevilla, L., *op. cit.*, p. 18.

<sup>460</sup> Para más información consultar: Belda Pérez-Pedrero, E., *op. cit.*, pp. 155-160.

<sup>461</sup> Preámbulo de la Ley 36/1985, del 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.

<sup>462</sup> Fernández Rodríguez, J. J., “Defensor del Pueblo...” *op. cit.* p. 267.

des Autónomas y con los órganos similares al Defensor del Pueblo que se constituyan en dichas Comunidades”.

Por cuanto hace al principio de coordinación hay quienes lo entienden como “un método de actuación conjunta en los supuestos de competencias concurrentes, con la finalidad de articular racionalmente el ejercicio de éstas y evitar los inconvenientes de una actuación simultánea separada”.<sup>463</sup> Mientras que otros, de manera muy similar lo definen como “la actividad que realiza un órgano coordinante para imponer en los entes coordinados una actuación conjunta que evite los problemas de solapamiento que para el correcto funcionamiento de las instituciones implicadas tendría la ausencia de esta coordinación”.<sup>464</sup>

162

El principio de cooperación se refiere a actuaciones en un plano de igualdad en busca de un mismo fin, es decir, destaca por ser una técnica de colaboración en la cual “la actividad de un sujeto, o de varios, despliega sus efectos de modo directo en una esfera jurídica que le es ajena; hay, pues, una disposición, una atribución a favor de otro, un disponente y un beneficiario”.<sup>465</sup> Entonces, la diferencia entre ambos tipos de relación reside en el “grado de imposición, dándose un cierto deber jurídico de plegarse a la coordinación y, por el contrario, el carácter voluntario de la cooperación”.<sup>466</sup>

Adentrándose quizá en el terreno del principio de colaboración se encuentra la facultad de solicitud de actuación. En este sentido, las defensorías autonómicas pueden dirigirse al Defensor del Pueblo para solicitar que presente un recurso de amparo o de inconstitucionalidad. No obstante, la decisión final de interponer, o no, los recursos queda a criterio de éste último.

<sup>463</sup> Folchi Bonafonte, I. y A. Bayona Rocamora, “La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, Euskadi, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, p. 101.

<sup>464</sup> Fernández Rodríguez, J. J., “Defensor del Pueblo...”, *op. cit.*, p. 268.

<sup>465</sup> Morell Ocaña, L., “Una teoría de la cooperación”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, pp. 52-53.

<sup>466</sup> Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Marcial Pons, 1993, p. 71.

El artículo 24 señala que el Defensor del Pueblo será quien “ejercerá la alta coordinación” entre sus propias competencias y las atribuidas a los comisionados autonómicos, sin perjuicio de la autonomía que les corresponda en la fiscalización de las actividades de sus respectivas Administraciones. De esta misma hipótesis normativa se deriva un principio de auxilio mutuo que regula las relaciones de ambas instituciones. Así, el Defensor del Pueblo podrá, en todo momento, solicitar “el auxilio de los órganos similares de las Comunidades Autónomas”.

Finalmente, el artículo 2 de la Ley 36/1985 establece que el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos podrán actuar en régimen de cooperación “en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a las Comunidades Autónomas en la Constitución y en el respectivo estatuto de autonomía sin mengua de los establecidos en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril”. De igual forma, advierte que con la finalidad de que ambas figuras puedan llevar a cabo sus funciones de colaboración y coordinación se podrán establecer:

acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las administraciones públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos.<sup>467</sup>

Por cuanto hace al procedimiento que siguen las quejas en las distintas defensorías autonómicas puede constatarse, de igual forma, su similitud con el que se sigue en el Defensor del Pueblo. Según los datos estadísticos del informe anual de 2012, las Comunidades Autonómicas que recibieron mayor número de quejas fueron, en primer lugar, el Defensor del Pueblo Andaluz con 468 y, en segundo lugar, el Síndic de Greuges de Catalunya con 426.

<sup>467</sup> Aunque la ley se pronuncia al respecto, el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos vienen celebrando encuentros periódicos con la finalidad de unificar sus criterios de actuación. Estas reuniones carecen de eficacia normativa, pero son importantes en la medida en que suponen el paso previo de los acuerdos formales. Corchete Martín, M. J., “Propuestas de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-Comisionados parlamentarios autonómicos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56, Madrid, Guipúzcoa, 2000, pp. 192-193.

Cabe señalar que todas las leyes autonómicas contemplan la presentación del informe anual al Parlamento; de igual forma, están facultados para elaborar, cuando sea necesario, informes extraordinarios. Desde esta perspectiva, “la presentación del informe anual ya no puede entenderse como una dación de cuentas ante la Cámara, sino como el momento principal de la comunicación del trabajo de la institución al Parlamento”.<sup>468</sup>

Con base en lo anterior se puede decir que, de manera general, las defensorías autonómicas siguen la misma línea de actuación que el Defensor del Pueblo, conservando, claro está, aquellas cualidades propias establecidas, tanto en sus estatutos autonómicos como en sus leyes correspondientes. A partir de ahora, sólo haré referencia a la figura que concierne a la Comunidad Autónoma de Galicia, denominada Valedor do Pobo. Como sostuve al inicio de la obra, este análisis no incluye todas las defensorías de las Comunidades Autónomas de España sino únicamente la antes mencionada.

## El Valedor do Pobo

El Valedor do Pobo, al igual que la figura del Defensor del Pueblo, no presenta antecedentes históricos dentro del territorio español. Ambas instituciones conservan, en esencia, las características del *ombudsman* escandinavo. La constitucionalización de la figura Defensor del Pueblo abrió camino a la creación de las defensorías autonómicas. A partir de entonces, en algunas de las Comunidades Autónomas, entre ellas Galicia, empezó a surgir la conveniencia de instituir figuras similares.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Galicia fue creado a partir de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. El capítulo primero de esta ley, en concreto su artículo 14 reconoce expresamente la existencia de una institución similar a la del Defensor del Pueblo. Por esta vía y haciendo uso de su facultad de autoorganización, la Comunidad Autónoma de Galicia introduce la figura del Valedor do Pobo en su ordenamiento jurídico en los siguientes términos:

<sup>468</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)...* op. cit., p. 121.

correspondiendo a la Comunidad Autónoma la creación y organización mediante ley de su Parlamento y con respecto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle.<sup>469</sup>

Es pues, la Ley del Parlamento de Galicia 6/84, de 5 de junio<sup>470</sup> (en adelante LVP) la que regula estatutariamente la figura del Valedor do Pobo. Si bien es cierto que en dicha ley se establecía un plazo de seis meses para que la Comisión de Peticiones propusiera al pleno el candidato a Valedor do Pobo, lo cierto es que hasta seis años después no quedó legalmente constituida la institución.<sup>471</sup> Pasado este tiempo, el Parlamento gallego designó al primer Valedor do Pobo José Cora Rodríguez (1922-2008), quien tomó posesión del cargo el 8.06.1990 durante sesión plenaria el 30.05.1990.<sup>472</sup> Además de esta ley, la institución se encuentra regulada por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Valedor do

<sup>469</sup> El papel que desempeñan las defensorías autonómicas como instrumento fundamental de control democrático para garantizar los derechos de los ciudadanos ante las administraciones se encuentra regulado en la Constitución española, así como en sus respectivos estatutos de autonomía. Pero, además, se encuentra fortalecida con las recomendaciones de distintos instrumentos jurídicos internacionales, como: a) las resoluciones 61 y 80 adoptadas en el sexto congreso de los poderes locales y regionales de Europa, celebrado en junio de 1999, en el ámbito del Consejo de Europa, en las que se exhorta a las entidades locales y regionales europeas que no tengan instituidas esta figura, a que las adopten; b) la recomendación 1615 /2003), sobre la institución del *ombudsman*, adoptada por el Comité Permanente Del Consejo de Europa, el 08.09.2003; c) la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de noviembre de 2011, en la cual se reconoce la tarea de las instituciones del *ombudsman* en la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales; d) la recomendación aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 15.06.2011, dirigida a fortalecer la institución del *ombudsman* en Europa; y, e) la resolución 327 (2011) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, sobre la oficina del *ombudsman* y las autoridades locales y regionales, que considera esta figura un elemento esencial de buen gobierno.

<sup>470</sup> Es importante advertir que esta ley estará vigente únicamente hasta el día de la toma de posesión del próximo Valedor do Pobo. Es decir que, en el caso de que la propuesta de Milagros Otero Parga como nueva titular de la institución gallega fuera ratificada, entraría en vigor la Ley 10/2012, de 3 de agosto con la que se modifica sustancialmente la estructura de dicha institución.

<sup>471</sup> Cora Rodríguez, J., "La institución del Valedor do Pobo", F. Muñoz Puy y M. Otero Parga, *El Defensor del Pueblo en la España de 2000*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 2000, pp. 195-196.

<sup>472</sup> Fue elegido con el apoyo del Grupo Popular y Socialista por 63 votos a favor, tres en blanco y nueve abstenciones. Durante esta primera administración José Carlos Rodríguez González ocupó el cargo de Vicevaledor Primero, y Celso Montero Rodríguez como Vicevaledor Segundo. Agotado su mandato, el 24.10.1995 Cora fue reelegido por unanimidad.

Pobo de fecha 26.05.1997 (en adelante ROFVP).<sup>473</sup> La disposición adicional de la ley del Valedor do Pobo autoriza a éste para dictar normas de desarrollo, de acuerdo con la mesa del parlamento y la Comisión de Peticiones.<sup>474</sup>

Así, el Valedor do Pobo queda configurado como un órgano estatutariamente relevante. Por su parte, González-Ares entiende que el Valedor es un comisionado del Parlamento y, por lo mismo, lo califica como “un órgano adjetivo o auxiliar en cuanto que no es un órgano primario o sustancial con respecto a la existencia de la Comunidad Autónoma”. A su modo de ver, son tres las características que le distinguen: ser un Alto Comisionado del Parlamento; ser un órgano autónomo e independiente y, por último, ser un órgano autonómico, pero coordinado con el Defensor del Pueblo.<sup>475</sup> La condición de comisionado del Parlamento a la que se ha hecho referencia conlleva una limitación en la actuación del titular, ya que ésta sólo puede llevarse a cabo dentro de su ámbito territorial, a diferencia del Defensor del Pueblo quien, como ya se dijo, tiene competencia dentro de todo el territorio español.

Entonces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 3/1994, el Valedor do Pobo está facultado para “supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma gallega para garantizar el respeto de los derechos comprendidos en el Título I y su sometimiento pleno a la ley y al derecho”. En este sentido, la normativa de las defensorías autonómicas, incluyendo evidentemente la de Galicia, “no le desvincula del control de la Administración, sino que incluye la función

<sup>473</sup> En cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 65 y concordantes, del reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Valedor do Pobo, aprobado por la Comisión de Peticiones del Parlamento de Galicia el 26.05.1997. Visto en la página oficial del Valedor do Pobo: [www.valedordopobo.com](http://www.valedordopobo.com).

<sup>474</sup> Embid Irujo considera que el hecho de atribuir potestad reglamentaria a los comisionados autonómicos sería “crear una peligrosa situación de indefensión jurídica” dado que daría lugar a un tipo de normas que no pueden ser combatidas mediante recursos (*Cfr. “Los Comisionados parlamentarios autonómicos... op. cit. p. 65.*) En una postura totalmente contraria, González-Ares señala que “la facultad de aprobar el reglamento interno debiera recaer únicamente en el Valedor, sin el concurso de ningún otro órgano, por ser él quien mejor conoce las necesidades de la institución” (*Cfr. El Valedor do Pobo... op. cit. p. 206.*)

<sup>475</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*, p. 201.

de defensa como reorientadora de la función originaria atribuida al *ombudsman*, ampliando en ciertos casos su ámbito de actuación más allá del control".<sup>476</sup>

De lo anterior, se puede deducir que el Valedor do Pobo es un órgano con funciones especiales encomendadas por el Legislativo; concretamente, la tutela de los derechos fundamentales emanados del Estatuto de Autonomía (artículo 1.2, LVP). Aunada a esta importante función, puede supervisar la actuación de la Administración autonómica, de los entes o empresas públicas dependientes de ella y de la Administración local (artículo 1.3, LVP).

167

El reconocimiento de la competencia para supervisar la actividad administrativa de los entes locales ha constituido una de las cuestiones más problemáticas en la configuración del ámbito de competencias del Valedor do Pobo y de las defensorías autonómicas en general. Los entes locales, aun gozando de la autonomía de gestión que les confiere el artículo 137 de la Constitución, se encuentran en una posición dependiente, condicionados por las administraciones superiores con las que se relacionan.<sup>477</sup> En la praxis, los comisionados autonómicos tienen el control de toda la administración local, "por lo que las instituciones autonómicas han procedido a su supervisión sin restricciones y como si formaran parte de su campo natural y directo de actuación, sin analizar a quien pertenece la competencia o si se ha producido delegación o trasferencia por parte de la Comunidad al ente local".<sup>478</sup>

La actuación del *ombudsman* gallego se configura sobre la base del principio de autonomía funcional y de independencia frente a la Administración que ha de supervisar. Por su parte, el artículo 6.1 de la LVP medularmente refiere que el Valedor do Pobo "no estará sujeto a mandato imperativo alguno", además, "no recibirá instrucciones de ninguna autoridad", por lo cual "desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio".

<sup>476</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)...* op. cit.

<sup>477</sup> Cfr. Álvarez de Miranda, F., "Los Comisionados Parlamentarios y la Administración local", XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, León, 25 y 26 de septiembre de 1996.

<sup>478</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)...* op. cit., p. 209.

Lo anterior de ninguna manera se tiene que ver afectado con la facultad que tiene el Defensor del Pueblo para supervisar las actividades de las administraciones autonómicas (artículo 1.3 LVP).

En el apartado anterior se señalaron los tres principios en los que se basa la relación del Defensor del Pueblo con los comisionados autonómicos. Sin caer en repeticiones, es importante traerlo a colación, a fin de no perder el hilo conductor. Entonces, la Ley 36/1985 trata de buscar un equilibrio en la convivencia y relaciones entre el Defensor del Pueblo y las defensorías autonómicas;<sup>479</sup> en este sentido, la actividad del Valedor do Pobo debe estar en coordinación, colaboración y cooperación con la de la figura nacional.

De la interpretación sistemática de la normatividad del Valedor do Pobo puede deducirse que son cuatro las funciones principales que desarrolla: investigadora, mediadora, informativa y promotora de modificaciones legales.<sup>480</sup> En relación con la primera, el Valedor está facultado para investigar respecto de los actos o resoluciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma gallega y de sus agentes. Para cumplir con esta función, puede solicitar el auxilio y colaboración de todos los organismos públicos (artículo 26, LVP).

De igual forma, puede hacer requerimientos a las autoridades implicadas y solicitar la información que estime pertinente. En algunos casos puede, además, realizar entrevistas, inspecciones o estudio de expedientes o documentos (artículo 23, LVP). En palabras de Luna “esta función no importa un obstáculo a la labor de la Administración, sino por el contrario, asegura que los organismos estatales actúen conforme a las normas establecidas, para lo cual investiga, critica y da publicidad a las acciones del estado que puedan afectar derechos de los ciudadanos”.<sup>481</sup>

<sup>479</sup> El ejercicio de esta función garantista que han venido desempeñando las defensorías autonómicas junto a la institución del Defensor de Pueblo ha puesto de manifiesto que, lejos de constituir una situación de duplicidad, ha permitido configurar un eficaz mecanismo de garantía de derechos a los ciudadanos que tienen a su disposición instrumentos complementarios a los que acudir, en función de criterios de proximidad y ámbito de la Administración supervisada.

<sup>480</sup> Cfr. Quinzio Figueiredo, J. M., *El Ombudsman. El Defensor del Pueblo*, Santiago de Chile, Jurídicas de Chile, 1992, pp. 61-63.

<sup>481</sup> Luna, E. F., *Congreso y Control. Hacienda pública, responsabilidad política, Estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007, p. 94.

La función mediadora y de conciliación entre la Administración y el administrado no viene expresamente reconocida en la LVP;<sup>482</sup> no obstante, se asienta en el principio de equidad y en el carácter de autoridad imparcial del que está revestida la propia figura. “El comisionado autonómico puede, pues, aprovechar su prestigio, su imparcialidad y su conocimiento de la realidad social, así como la informalidad de su actuación, para acercar las posturas de las partes enfrentadas o facilitar el diálogo”.<sup>483</sup>

Por cuanto hace a su función informadora, en el desarrollo de su actividad protectora de los derechos del título I de la Constitución, el Valedor do Pobo, al igual que el resto de las defensorías autonómicas ha desarrollado una intensa labor de difusión de estos derechos dirigida tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos. En este sentido, podría decirse que esta función es consustancial con la propia institución.

169

Finalmente, su función promotora de modificaciones legales (artículos 29 y 30, LVP)-consiste en proponer a la Administración implicada la modificación de criterios para la producción de los actos y resoluciones administrativas, así como promover ante la Administración o el Parlamento de Galicia la modificación de aquellas normas positivas cuando se considere que su aplicación podría conllevar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados.<sup>484</sup>

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 del ROFVP las funciones que debe llevar a cabo el Valedor do Pobo son:

- a) representar a la institución; b) nombrar a los vicevaledores y disponer su ceso; c) mantener relación directa con el Parlamento de Galicia a través de su presidente; d) relacionarse con la Comisión de Peticiones del Parlamento; e) mantener relación directa con el presidente de

<sup>482</sup> La única regulación al respecto se ubica en el artículo 16 de su reglamento.

<sup>483</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*, p. 247.

<sup>484</sup> Un ejemplo de esta función del Valedor do Pobo es el anteproyecto de la nueva Ley de Caza de Galicia aprobado el 07.02.2013 por el Consejo de la Xunta que tomó en cuenta la recomendación hecha por la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructura para mantener los límites de edad actualmente establecidos en los 16 años (y no así, la edad de 14 años como inicialmente se había previsto) para llevar a cabo la actividad de caza dentro de esta Comunidad Autonómica.

la Xunta de Galicia, el vicepresidente o vicepresidentes, en su caso, y los conselleiros; *f*) mantener relación directa con el delegado del gobierno en Galicia; *g*) mantener relación directa con el presidente y el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Galicia; *h*) mantener relación con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y las instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas; *i*) convocar y fijar el orden del día de las reuniones de la Junta de Coordinación y Régimen Interior y dirigir sus deliberaciones; *j*) dirigir y supervisar el funcionamiento de la institución, aprobando las instrucciones de orden interno para la mejor ordenación del servicio; *k*) ejercer la jefatura del personal y la potestad disciplinaria; *l*) proponer la plantilla y proceder al nombramiento y cese del personal al servicio de la institución; *m*) proponer a la mesa del Parlamento de Galicia el proyecto de presupuesto de la institución; *n*) fijar las directrices para la ejecución del presupuesto; *ñ*) aprobar las bases para la selección de personal y la contratación de obras, servicios y suministros; *o*) cualesquiera otras que le resulten legalmente atribuidas.

Los requisitos legales para poder ser candidato a Valedor do Pobo, al igual que en el caso de Defensor del Pueblo, son mínimos y se concretan en tener la condición política de gallego, estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, así como conocer los dos idiomas oficiales de Galicia (artículo 3.1, LVP). Por cuanto a los requisitos personales, dada la naturaleza jurídica de la propia institución, se requiere de un prestigio social consolidado, de una amplia autoridad moral y de una especial sensibilidad por la defensa de los derechos de los ciudadanos. Reunidos estos requisitos, la Comisión de Peticiones puede presentar uno o más candidatos al pleno del Parlamento (artículo 2.2, LVP). Es designado como titular el candidato que obtiene el voto favorable de las tres quintas partes de la Cámara. En caso de que ningún candidato alcance esta mayoría, la Comisión de Peticiones dispone de un mes para proponer nuevos candidatos hasta que uno de ellos obtenga la cantidad de votos necesarios.<sup>485</sup>

<sup>485</sup> Cf. Sarmiento Méndez, X. A., “As funcións non tradicionais do Parlamento de Galicia”, *Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 8, núm. 1, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 1999, pp. 230 ss.

Una vez designado el Valedor do Pobo,<sup>486</sup> el presidente del Parlamento debe acreditarlo con su firma y mediante su publicación en el *Diario Oficial de Galicia* (artículo 3.2, LVP). Transcurridos quince días después de su publicación, y previo juramento o promesa, el candidato toma posesión de su cargo ante la mesa del Parlamento (artículo 3.3, LVP). La duración del mandato es de cinco años.<sup>487</sup> Respecto de la reelección, si bien no se encuentra regulada, lo cierto es que tampoco está prohibida, de modo que en la práctica puede ser reelecto sucesiva e indefinidamente. El único caso de reelección que ha tenido la institución gallega se dio con su primer titular José Cora Rodríguez.<sup>488</sup>

171

De conformidad con lo estipulado por el artículo 5.1 de la LVP, el cese de las actuaciones del Valedor do Pobo viene determinado bajo los mismos supuestos que para el Defensor del Pueblo: *a) por renuncia, b) por expiración del plazo de su mandato; c) por muerte o incapacidad; d) por notorio incumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo; e) por haber sido condenado mediante sentencia firme o por delito doloso.*<sup>489</sup>

Si el Valedor do Pobo se encuentra en alguna de las tres primeras causas de cese, el presidente del Parlamento debe declarar la vacante. Para el resto de los casos, se requiere del pronunciamiento de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara mediante debate y previa audiencia del interesado (artículo 5.2, LVP). Únicamente en el supuesto de cese por expiración de plazo, el Valedor seguirá en el desempeño de sus funciones hasta en tanto no se nombre el nuevo titular. En los demás supuestos, la Comisión de Peticiones puede acordar por mayoría simple que sea el Vicevaledor quien supla hasta en tanto se designe a otro titular (artículo

<sup>486</sup> Las personas que han ocupado el cargo de Valedor do Pobo son José Cora Rodríguez (1990-2002), José Ramón Vázquez Sandes (2002-2007) y Benigno López García (2007-2012); este último dimitió su cargo. El pasado 17.06.2015 el PP propuso como candidata para ocupar el cargo de Valedora do Pobo a Milagros Otero Parga. Si el pleno de la Cámara la ratifica ahora, aprobada por la Comisión de Peticiones, será la primera mujer en situarse al frente de este cargo, ocupado hasta ahora en funciones interinas por José Julio Fernández (junio 2015).

<sup>487</sup> Este plazo empieza a contar a partir del día en que haya sido nombrado (no desde el día en que tome posesión).

<sup>488</sup> José Cora duró en el cargo veinte meses, más de lo que correspondía debido a la falta de acuerdo de las fuerzas políticas gallegas a la hora de nombrar sustituto.

<sup>489</sup> En relación a las causas de cese del titular, la ley 10/2012 incorporará como causa de separación del cargo “la perdida de la condición política de gallego o gallega”.

5.3 y 5.4, LVP). Una vez que se haya declarado disponible la vacante, y en un plazo no superior a un mes, se inicia el procedimiento para el nombramiento del nuevo Valedor (artículo 5.3, LVP).

El titular goza de unas prerrogativas y está sujeto a unas incompatibilidades que garantizan su autonomía funcional. Por cuanto hace a estas últimas, el Valedor do Pobo es incompatible con todo mandato representativo, cargo político, o actividad de propaganda política, con la permanencia en servicio activo en cualquier Administración Pública, con la condición de miembro de algún partido político, sindicato, asociación o fundación; con el ejercicio de carreras judiciales y fiscales o de cualquier actividad profesional, judicial, mercantil o laboral (artículo 7.1, LVP). Con esto se busca, por un lado, distanciar al titular de cualquier militancia política y, por otro, alejarlo de la Administración Pública supervisada.<sup>490</sup>

Respecto de estas incompatibilidades hay que destacar una cuestión. El hecho de que una persona se encuentre en alguno de los supuestos de incompatibilidad de ninguna manera implica que no pueda ser propuesto como candidato, o incluso designado. La única limitante que establece la normativa es que la situación de incompatibilidad cese antes de que tome posesión del cargo (artículo 7.2, LVP). Si la causa de incompatibilidad se genera después de haber tomado posesión, se entiende que renuncia al cargo a partir de la fecha en que se haya producido dicha situación.

Las prerrogativas que envuelven a la figura del Valedor do Pobo están dirigidas a asegurar su máxima independencia y libertad de actuación. Se trata “de garantizar que los titulares de la institución no se vean condicionados o coartados en el desempeño de sus funciones por ninguna autoridad o funcionario”.<sup>491</sup> En este sentido la LVP se limitó a señalar de manera muy genérica que el titular “gozará de los privilegios y garantías necesarias para el cumplimiento de sus funciones” (artículo 6.2, LVP).

El artículo 1 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

<sup>490</sup> Cfr. Sarmiento Méndez, X. A., *op. cit.*

<sup>491</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*, p. 217.

similares en las distintas Comunidades Autónomas establece que los comisionados gozan de inviolabilidad e inmunidad.<sup>492</sup> De igual forma, reconoce como garantías que acompañan al Valedor do Pobo en el desempeño de su labor las siguientes: *a) la obligación de auxilio de todos los poderes públicos; b) la inviolabilidad de correspondencia; c) la facultad para interponer la acción de responsabilidad en contra de autoridades o funcionarios; d) la implementación de medidas en el caso de entorpecimiento de la actividad investigadora; e) información periódica por parte del fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Galicia cuando éste le haya notificado hechos presuntamente delictivos.*

173

Las prerrogativas y garantías de las defensorías autonómicas mencionadas son igualmente aplicables a los adjuntos en tanto se encuentren en ejercicio de sus funciones (artículo 1 de la Ley 36/1985). Para Carballo Armas “la inviolabilidad, la inmunidad y el feroe especial constituyen garantías suficientes que, sin lugar a dudas, permiten al Defensor del Pueblo (en este caso al Valedor do Pobo) ejercer con plena libertad y eficacia sus funciones”.<sup>493</sup> Se trata de asegurar una independencia funcional, de modo que las actuaciones no se vean afectadas por otros órganos de poder.

Al igual que el Defensor del Pueblo, el Valedor requiere de medios personales y materiales para poder llevar a cabo todas sus funciones. En relación con los primeros, se encuentran los Vicevaledores que son nombrados por éste a propuesta de la Comisión de Peticiones del Parlamento (artículo 9.1 LVP). A los Vicevaledores se les reconoce la capacidad para sustituir al Valedor en el ejercicio de sus funciones, e incluso para actuar por delegación de aquél (artículo 8 LVP y 8.2 ROFVP).<sup>494</sup> Los motivos de ceso, de incompatibilidades y las prerrogativas para el Vicevaledor están determinados exactamente en los mismos términos que para el Valedor do Pobo; la única diferencia es que en el primero de los supuestos, cabe la posibilidad de que éste inicie un procedimiento para destituirlo. Esta

<sup>492</sup> Estas prerrogativas son igualmente aplicables a los Vicevaledores.

<sup>493</sup> Carballo Armas, P., *El Diputado del Común... op. cit.*, p. 81.

<sup>494</sup> Anteriormente eran dos Vicevaledores, a partir de la modificación de la Ley del Valedor do Pobo de 2002 pueden ser tres; no obstante, la Ley 10/2012 que entrará en vigor a partir de que se nombre al próximo titular desaparece dicha figura.

situación puede darse, por ejemplo, en el caso de falta de confianza o de falta de coordinación entre el Valedor y el Vicevaledor.

El artículo 8.1 del reglamento de la institución determina como funciones del Vicevaledor las siguientes: *a)* ejercer las funciones del Valedor en los casos previstos en la ley; *b)* dirigir la tramitación, la admisión a trámite o el rechazo y la investigación de las quejas formuladas, así como de las actuaciones que se inicien de oficio, además de proponer las resoluciones que se consideren convenientes, llevando a cabo las comunicaciones y notificaciones correspondientes; *c)* colaborar con el Valedor en las relaciones con el Parlamento y su Comisión de Peticiones, así como en la coordinación de las actuaciones con el Defensor del Pueblo y las demás defensorías autonómicas; *d)* preparar y proponer al Valedor el informe anual y los informes extraordinarios que deban ser elevados al Parlamento gallego; y, *e)* asumir las demás funciones que determine la LVP y su reglamento.

Aunada a la existencia del titular y de los Vicevaledores, la oficina del Valedor do Pobo está integrada por asesores, la Junta de Coordinación y Régimen Interior, así como por el resto del personal administrativo al servicio de la institución. Los asesores son designados y cesados libremente por el titular. El cargo sólo podrá ser compatible con la docencia, su función principal es prestar al titular la cooperación necesaria para el ejercicio de sus funciones (artículo 20.3, ROFVP). La determinación del número y especialidad de los asesores queda igualmente bajo la libre determinación del Valedor (artículo 20.2, ROFVP).<sup>495</sup> Hoy por hoy la institución del Valedor do Pobo cuenta con siete asesores, de los cuales uno funge como secretario general.<sup>496</sup>

La Junta de Coordinación y Régimen Interior está integrada por el Valedor do Pobo (que la preside) y los Vicevaledores. El Secretario General y

<sup>495</sup> En relación con los asesores la Ley 10/2012 alude que el Valedor podrá nombrar hasta cuatro asesores, siempre y cuando sea posible dentro de los límites presupuestarios.

<sup>496</sup> Actualmente el Valedor do Pobo cuenta con las siguientes áreas de investigación: empleo público e interior; urbanismo y vivienda; medio ambiente; educación; industria, comercio y turismo; agricultura, ganadería y pesca; servicios sociales; emigración y trabajo; sanidad; justicia; administración económica y transportes; obra pública y explotaciones; corporaciones locales, servicios municipales y protección civil; menores; cultura y política lingüística y sociedades de información.

los asesores participan en la junta con voz, pero sin voto (artículo 11.2, ROFVP). La periodicidad de las reuniones es mensual, pudiendo ser convocada cuantas veces se considere necesario (artículo 11.3, LVP). La junta tiene funciones que afectan tanto al funcionamiento interno como externo de la institución. Así, está facultada para conocer cuestiones presupuestarias y de personal, para informar sobre la posibilidad de interposición del recurso de inconstitucionalidad, instándola en su caso, al Defensor del Pueblo, y para informar sobre posibles sugerencias de modificaciones de normas al Parlamento o a la Xunta de Galicia (artículo 12, ROFVP).

175

Dentro de la estructura de esta institución en estudio, existe un servicio de administración y personal.<sup>497</sup> A su frente está el jefe de servicio que es designado libremente por el Valedor, pasando, por tanto, a la situación de servicios especiales (personal de confianza) en su administración de origen. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23.2 ROFVP sus funciones consisten en dirigir, organizar y controlar los servicios administrativos y de mantenimiento de la institución, así como la coordinación de la intervención del Parlamento a efectos de la gestión económica y financiera de la institución.

Todo el personal al servicio del Valedor do Pobo se considera como personal al servicio del Parlamento de Galicia, pues depende orgánica, funcional y disciplinariamente de aquél. Son personas de confianza, o bien, funcionarios; se rigen por sus normas de régimen interior y supletoriamente por el estatuto del personal al servicio de la cámara (artículo 10.1, LVP y 18.1, ROFVP).

Además de los medios personales, el Valedor do Pobo requiere de unos medios materiales para poder desempeñar sus funciones. Su dotación económica está determinada de una manera similar a la del Defensor del Pueblo. Está facultado para realizar el anteproyecto de su presupuesto, posteriormente se remite a la mesa de la Cámara para su aprobación. Hecho lo anterior, se integra en el presupuesto del Parlamento de Galicia

<sup>497</sup> Bajo la dependencia del servicio de administración y personal existen los siguientes negociados: registro general y archivo, asuntos económicos y biblioteca y documentación (artículo 24.1, ROFVP). En el negociado de registro y archivo se registran y clasifican todos los documentos dirigidos al Valedor do Pobo (artículo 24.2).

(artículo 12.1, LVP y 27.1, ROFVP). Para el 2012, el Valedor do Pobo manejó un presupuesto de 2.02 millones de euros, del total de 19.449.551 euros que suman las cuentas del Parlamento de Galicia.

En cuanto a la organización contable, tanto la autorización de gastos como la ordenación de pagos corresponden al Valedor (artículo 12.2, LVP) pero puede ser delegada a uno de los vicevaledores.<sup>498</sup> Este régimen de contabilidad es el que rige en el Parlamento gallego, ejerciendo el interventor del Parlamento la función crítica y fiscalizadora de conformidad con la normativa aplicable de la Cámara (artículo 27-29, ROFVP).

176

Por lo que se refiere al procedimiento que siguen las quejas que se traman ante Valedor do Pobo, Díez Bueso entiende que este tipo de procedimientos se caracterizan por tres principios: informalidad, celeridad y confidencialidad;<sup>499</sup> por su parte, la ley señala que debe ser eminentemente sumario e informal y, que puede iniciarse (artículo 13, LVP) de oficio, o bien, a instancia de partes.<sup>500</sup>

En relación con las actuaciones de oficio, el Valedor puede iniciar en cualquier momento una investigación cuando intuya o tenga sospechas fundadas de que los derechos fundamentales de una persona están siendo conculcados.<sup>501</sup> Las actuaciones de oficio otorgan a la institución una capacidad ilimitada de actuación, en tanto que puede investigar cualquier ámbito de la actividad administrativa sin necesidad de que un particular interponga una queja; por el contrario, cualquier información trasmisida por los medios de comunicación, o bien, el simple interés del Valedor son

<sup>498</sup> En relación con la autorización de los gastos y la ordenación de los pagos, la Ley 10/2012 señala que el valedor podrá delegar esta función, única y exclusivamente, al Ajunto de la institución.

<sup>499</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)*... op. cit., p. 286.

<sup>500</sup> De todas las áreas en las que se dividen las investigaciones, las que presentaron mayor número de quejas en el 2012 fueron: servicios sociales con 253 (12.66%), administración económica y transporte con 252 (12.61%) y empleo público e interior con 216 (10.81%). Visto en el informe ordinario 2012 del Valedor do Pobo al Parlamento de Galicia disponible en [www.valedordopobo.com](http://www.valedordopobo.com).

<sup>501</sup> Actualmente uno de los temas que ha generado mayor actuación por parte del Valedor do Pobo es el tema de los desahucios. Preocupado por la época de crisis que atravesía España, que ha generado ejecuciones hipotecarias y la pérdida de la vivienda habitual de muchas de familias gallegas, el Valedor inició una actuación de oficio sobre esta problemática. “Tras reunirse con asociaciones para la defensa de los derechos de las familias afectadas, tramitar quejas individuales, abrir consultas e investigaciones sobre asuntos urgentes, elaboró un conjunto de propuestas dirigido a los poderes públicos con el fin último de paliar este grave problema”. Informe anual del Valedor do Pobo correspondiente al año 2012, p. 935. Visto en: [www.valedordopobo.com](http://www.valedordopobo.com)

causas suficientes para la iniciación de una investigación. El número de actuaciones de oficio presentadas por el Valedor do Pobo en 2012 fue de 36; mientras que para el 2013 ascendieron a 46.<sup>502</sup>

Mientras tanto, en las actuaciones a instancia de parte cualquier ciudadano puede acceder directamente al Valedor do Pobo mediante la presentación de una queja, en virtud de la cual se insta su intervención en un asunto determinado en el que, a juicio del ciudadano que la formula, se ha producido una vulneración en la esfera de sus derechos.<sup>503</sup> Este tipo de quejas deberán ser presentadas en un plazo no mayor a un año desde la fecha en que tuvieron conocimiento de los hechos (artículo 18.3, LVP). En el último informe anual presentado por el Valedor do Pobo, correspondiente a 2012, se recibieron 6786 quejas, de las cuales 2929 (43%) se realizaron mediante expedientes, 2653 (39%) mediante atención telefónica, y 1204 (18%) mediante atención presencial. Por su parte, en el 2013 se registró un total de 18,887 quejas.<sup>504</sup>

177

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de LVP están facultados para recurrir ante el Valedor do Pobo: “todas las personas físicas o jurídicas que invoquen un interés legítimo”, los “Diputados y las Comisiones”<sup>505</sup> relacionadas con la defensa de los derechos y libertades públicas, y la Comisión de Peticiones del Parlamento de Galicia. Es importante resaltar que “ninguna autoridad administrativa, en el ámbito de sus competencias, podrá presentar quejas ante el Valedor do Pobo”.

Una vez registrada la queja se realiza una valoración para determinar su admisibilidad. En todo caso, se tendrán por desecharadas las quejas anónimas y aquellas en las que se advierta mala fe, así como las que carezcan de fundamento, de pretensión o posibilidad de irrogar al derecho legítimo de tercera persona (artículo 21, LVP). Tampoco se entrará al estu-

<sup>502</sup> Datos obtenidos del informe ordinario 2012 y 2013 del Valedor do Pobo.

<sup>503</sup> El libre acceso de los ciudadanos al *ombudsman* es una de las características de la figura escandinava. Su acceso se caracteriza por el antiformalismo. *Cfr.* López Basaguren, A. y Maestro Buelga, G., *Ararteko...* *op. cit.*, p. 179.

<sup>504</sup> Datos obtenidos del informe ordinario 2012 y 2013 del Valedor do Pobo.

<sup>505</sup> De manera general, en las defensorías autonómicas, ni los diputados ni las comisiones parlamentarias han hecho apenas uso de su legitimación para presentar quejas o para solicitar informes al *ombudsman*. Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)...* *op. cit.*, p. 263.

dio de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial, suspendiendo su actuación cuando, iniciada ésta, se produzca un recurso jurisdiccional sobre la materia objeto de la queja (artículo 20, LVP).

El escrito en el que se inadmita una queja deberá estar debidamente motivado (artículo 19, LVP) y, ante éste, no cabe ningún tipo de recuso (artículo 21, LVP); ello no impide que el afectado pueda, en algunos casos, presentar nuevos documentos o argumentaciones distintas, por lo que la queja puede ser admitida a trámite. Según los datos estadísticos del informe ordinario del 2012 fueron rechazadas 381 quejas, de éstas, 45 no fueron admitidas por carecer de una actuación administrativa irregular; 120 por no actuación administrativa previa; 54 por relación jurídico-privada; 50 por competencia judicial; 98 por no competencia del Valedor do Pobo: cuatro por queja incorrecta; una por no interés legítimo; dos por ser quejas anónimas; dos por haberse presentado en un plazo mayor a un año; cuatro por asunto *sub-iudice* y una por carencia de fundamento. Por su parte, en 2013 se rechazaron 327 de las cuales, 14 no fueron admitidas por carecer de una actuación administrativa irregular; 27, por no actuación administrativa previa; 39, por relación jurídico-privada; 40, por competencia judicial; 186, por no competencia del Valedor do Pobo: una, por queja incorrecta; una, por no interés legítimo; tres, por ser quejas anónimas; dos, por haberse presentado en un plazo mayor a un año y; cinco, por asunto *sub-iudice*.<sup>506</sup>

Admitida la queja, se inicia la investigación respectiva para determinar si existe o no alguna situación injusta o que vulnere los derechos y libertades públicas del quejoso. Para ello, puede requerir al organismo o dependencia administrativa para que en un plazo de quince días le proporcione la información que estime necesaria (artículo 22.1, LVP).

En los supuestos en que se dé una actitud hostil y entorpecedora por parte de las autoridades administrativas, se hace pública a través de sus informes (artículo 22.2, LVP) Como Messner señala: “la denuncia pública de una situación anómala concreta puede desencadenar reformas en el ámbito administrativo, que de otro modo se irían relegando hasta

<sup>506</sup> Datos obtenidos del informe ordinario 2012 y 2013 del Valedor do Pobo.

olvidarse”.<sup>507</sup> Si el objeto de la queja se refiere a conductas de las personas al servicio de la Administración en cuanto a la función que desempeñan, el Valedor da cuenta al correspondiente superior jerárquico. Por su parte, si se trata de quejas relacionadas con servicios públicos prestados por particulares en virtud de un acto administrativo que los habilite para ello, puede requerir a las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus facultades de inspección y sanción al que hace referencia el artículo 31 LVP.

Posteriormente, se fija un plazo no menor a diez días, para que la autoridad implicada responda por escrito a los hechos imputados y para que proporcione los documentos o testimonios que estime convenientes e incluso, cuando así lo determine, para que comparezca con el fin de ampliar su información (artículo 24.4 LVP). En este punto, parece conveniente volver a remarcar la obligación que tienen los poderes públicos de Galicia de colaborar en la investigación. Si en el transcurso de ésta se detecta alguna conducta delictuosa, el titular debe dar cuenta al Ministerio Fiscal para que ejerza la acción correspondiente (artículo 25 LVP).

Dentro de esta fase instrumental, el Valedor cuenta con una amplia discrecionalidad a la hora de analizar, investigar y resolver las quejas. En todo momento puede adoptar todas las medidas que considere convenientes con la finalidad de que sus investigaciones cumplan sus objetivos. Concluida la investigación, se notifica la resolución adoptada a las partes. “Se trata de decisiones basadas en el prestigio y la autoridad social de la institución que no tienen efecto vinculante para la Administración Pública, es decir, carecen de la fuerza coercitiva de que gozan las resoluciones judiciales. Su poder es sólo persuasor”,<sup>508</sup> pero no por ello menos importante.

Por cuanto al tipo de resoluciones que puede emitir el Valedor do Pobo habrá que remitirse a lo dicho anteriormente respecto del Defensor del Pueblo, ya que al igual que éste, las determinaciones del Valedor pueden

<sup>507</sup> Messner, E., “Medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado”, Ponencia presentada en las 5<sup>a</sup> Conferencia Europea del Defensor del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de noviembre de 1995.

<sup>508</sup> González-Ares, J. A., *op. cit.*, p. 263.

ser de distintos tipos: *a) advertencias; b) recomendaciones; c) sugerencias o d) recordatorios.*

La normativa del Valedor do Pobo le confiere potestad para sugerir a la Administración la modificación de los criterios utilizados en la producción de sus actos y resoluciones; de igual forma, cuando en el cumplimiento estricto de una norma, el Valedor detecte que se genera una situación injusta o perjudicial para los administrados, puede sugerir al Parlamento o a la Administración la modificación de la misma (artículo 29.1 y 29.2, LVP). Lo que se busca con esto es “conseguir la coordinación entre los distintos sectores del ordenamiento; la adecuación de la legislación a las nuevas necesidades; o la promoción de ciertos campos normativos en materia de protección de derechos o temas relativos al funcionamiento de la Administración”.<sup>509</sup>

Una vez notificada la resolución, las autoridades implicadas deben responder en relación a su aceptación, siempre por escrito y en un plazo no mayor a un mes. Posteriormente, se les otorga un plazo para que lleven a cabo las recomendaciones o modificaciones sugeridas. Si la autoridad es omisa, el Valedor puede adoptar las siguientes medidas: dar cuenta a la máxima autoridad de la Administración Pública gallega de los hechos y de las recomendaciones presentadas (artículo 33.1, LVP) y, en su defecto, incluir el asunto en su informe anual o en uno extraordinario, dando a conocer los nombres de los funcionarios o autoridades que presentan tal actitud (artículo 33.2, LVP).

Desde esta perspectiva, resulta acertado entender que “la relación del *ombudsman* con el Parlamento se materializa, fundamentalmente, a través de la presentación de los informes”.<sup>510</sup> Existen dos tipos de informes: los anuales u ordinarios y los extraordinarios. Estos últimos sólo se presentan cuando la gravedad o urgencia del asunto así lo amerite (artículo 36.2 LVP). En tal caso, si el Parlamento no está reunido, se dirigen a la diputación permanente del mismo.

<sup>509</sup> Díez Bueso, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsman)...*, p. 175.

<sup>510</sup> López Basaguren, A. y Maestro Buelga, G., *Ararteko...* op. cit. p. 203.

Por lo que respecta a los informes anuales, el Valedor tiene la obligación de presentar éstos ante su Parlamento, dando cuenta de las gestiones realizadas durante dicho periodo (artículo 36.1 LVP). Estos informes deben contener ciertos requisitos: *a)* el número de tipos de quejas presentadas; *b)* las quejas que fueron rechazadas y sus causas y el resultado de las quejas que fueron objeto de investigación; *c)* las sugerencias y recomendaciones admitidas por la Administración Pública de Galicia, y *e)* un anexo destinado al Parlamento en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución.

181

El informe anual se presenta ante la mesa de la Cámara dentro del periodo ordinario de sesiones.<sup>511</sup> Una vez admitido, la mesa lo remite a la Comisión de Peticiones, tras haber sido incluido en la orden del día, el Valedor do Pobo lo expone ante la Comisión, acto seguido, los grupos parlamentarios pueden intervenir, por un periodo de diez minutos, para formular las preguntas o aclaraciones que estimen oportunas.<sup>512</sup> Finalmente, el informe pasa al pleno del Parlamento ante el cual, el Valedor debe exponer el resumen del mismo. Hecho lo anterior y en ausencia de éste, cada grupo interviene por un tiempo máximo de quince minutos con la finalidad de fijar sus posiciones.<sup>513</sup>

De acuerdo con las cifras aportadas en el informe anual presentado por el Valedor do Pobo correspondiente a 2012 se generaron un total de 216 resoluciones, de las cuales 24 fueron recordatorios de deberes legales, 171 recomendaciones y 21 sugerencias. Por cuanto al total de recordatorios de deberes legales 58.33% fueron aceptados, 12.5% no aceptadas y 29.17 aún se encuentran en trámite; de las recomendaciones 79.53% aceptadas, 18.71% no aceptadas y 1.75% aún se encuentran en trámite; y,

<sup>511</sup> Los informes anuales se presentan en dos volúmenes distintos. En el primero se recoge toda la información que conforma el informe propiamente dicho; y en el segundo un resumen del mismo. Finalmente, tanto los informes anuales como los extraordinarios deberán ser publicados (artículo 36.3, LVP).

<sup>512</sup> En este momento existe la posibilidad de que, una vez contestadas las preguntas por el Valedor, se abra nuevo turno a los portavoces de los grupos para solicitar aclaraciones, para lo cual se les concederá un tiempo de cinco minutos.

<sup>513</sup> El procedimiento que ha de seguir la tramitación de los informes viene recogido en las normas reguladoras de las relaciones entre el Parlamento y el Valedor do Pobo, de 28.05.1991. *Cfr.* BOPG, núm. 51, de 01.06.1991.

de las sugerencias, 42.86% fueron aceptadas, 23.81% no aceptadas y el resto pendientes de trámite.<sup>514</sup> Por su parte, en 2013 se emitieron 157 resoluciones de las cuales 11 fueron recordatorios de deberes legales aceptados contra nueve que no fueron aceptados; 131 recomendaciones de las cuales se aceptaron 94 y una se encuentra pendiente de trámite y 15 sugerencias de las que se aceptaron 12.

De los datos estadísticos aportados se puede evidenciar que, aun cuando el Valedor do Pobo es una institución cuyas resoluciones no pueden ser vinculatorias ni exigibles coercitivamente, en la praxis, suelen ser bien acogidas. La mayoría de sus resoluciones (75%-80% aproximadamente) son aceptadas y llevadas a cabo por las autoridades que se encuentran bajo su supervisión.

Antes de concluir este apartado me parece importante dedicar unas líneas para el análisis de la Ley 10/2012, de 3 de agosto, mediante la cual se modifica la estructura del Valedor do Pobo. No obstante que esta ley entrará en vigor hasta el día siguiente de la toma de posesión del próximo titular, es necesario tenerla presente dadas las modificaciones sustanciales que contiene.

De manera muy general, esta ley establece que la institución del Valedor do Pobo se integrará por: un Valedor, un Adjunto y un máximo de cuatro asesores (artículos 8 y 10.2). El punto que sobresalta con esta reforma es que suprime la figura de los vicevaledores y limita el número de asesores. Otra de las novedades que introduce es que, transcurridos tres meses desde la admisión a trámite de una queja, el Valedor tiene la obligación de informar al interesado sobre el estado que guarda la misma (artículo 34). Aunado a lo anterior, las administraciones implicadas tendrán un límite de quince días, prorrogables por un mes, para responder los requerimientos de la institución. Asimismo, incorpora el registro telemático para las quejas, con el objetivo de acelerar las comunicaciones con las personas interesadas y las administraciones; lo anterior en virtud de que

<sup>514</sup> Del total de las resoluciones que emitió el Valedor do Pobo durante el periodo de 2012, 74% fueron aceptadas por las autoridades administrativas, mientras que 18% no fueron aceptadas y 8% aún se encuentran pendientes de resolución.

el cincuenta por ciento de las cuestiones que entran al Valedor do Pobo lo hacen a través de la red de internet (artículo 16).

Por su parte, la disposición final primera de la Ley 10/2012 establece que, una vez entrada en vigor ésta, el Valedor do Pobo tendrá un plazo de tres meses para remitir al Parlamento el proyecto de reforma de su reglamento, con las adecuaciones necesarias que le permitan estar conforme a las modificaciones estructurales dispuestas por dicha normatividad.

Como se observa, la figura del *ombudsman*, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, es una institución que cambia y evoluciona constantemente conforme a las necesidades de cada sociedad. Por ello, la investigación que presenta de ninguna manera puede concebirse como totalmente terminada, si no, por el contrario, deberá ser retomado en un par de años para volver a ajustarse a las nuevas demandas sociales y sistemas jurídicos que vayan surgiendo en la comunidad española.