UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

TESIS DOCTORAL

LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS: ANÁLISIS DE LA FIGURA DEL DIPUTADO DEL COMÚN DE CANARIAS

PEDRO CARBALLO ARMAS

Las Palmas de Gran Canaria, marzo de 1998

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Título de la tesis:

LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS: ANÁLISIS DE LA FIGURA DEL DIPUTADO DEL COMÚN DE CANARIAS

Thesis title:

THE INSTITUTIONAL CONFIGURATION OF THE OMBUDSMAN IN THE STATUTE OF AUTONOMY OF THE CANARY ISLANDS: ANALYSIS OF THE FIGURE OF THE DEPUTY OF THE COMMON ONE OF THE CANARY ISLANDS

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objeto efectuar un análisis de la figura del Diputado del Común, incardinado como una figura de capital importancia en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Canarias. La atención de la misma nos ha obligado, de entrada, a indagar en una triple dirección: en primer lugar, se ha analizado el origen y la trayectoria del Ombudsman sueco -país éste donde surge la institución-, así como el panorama que al respecto ofrece la legislación comparada; en segundo término, se ha abordado en profundidad el análisis de la figura del Defensor del Pueblo consagrada en nuestra Norma Suprema (art. 54 CE), debido al fuerte mimetismo que presentan los Comisionados Parlamentarios en general, así como, y sobre todo, el Diputado del Común en particular; y finalmente, se ha ahondado en el objeto principal de nuestro estudio; esto es, en el análisis riguroso de la institución del Diputado del Común. Para ello, hemos desentrañado, en primer lugar, el pasado histórico de ciertos oficios legendarios que, bajo la misma denominación, alcanzaron gran prestigio y predicamento social en las islas Canarias; y por último, se ha analizado pormenorizadamente la normativa que regula a la institución vigente. Las conclusiones, desde luego, no dejan lugar a dudas: el Diputado del Común es, en realidad, un modelo prototípico de Ombudsman, que pretende ser una réplica del Defensor del Pueblo estatal, y cuya misión básicamente consiste en paliar las deficiencias de las Administraciones Públicas Canarias, investigando y poniendo de relieve con un procedimiento ágil e informal, las situaciones de "mala administración".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

58/1997-98

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
UNIDAD DE TERCER CICLO Y POSTGRADO

Reunido el día de la fecha, el Tribunal nombrado por el Excmo. Sr. Rector Magfco. de esta Universidad, el/a aspirante expuso esta TESIS DOCTORAL.

Terminada la lectura y contestadas por el/a Doctorando/a las objeciones formuladas por los señores miembros del Tribunal, éste calificó dicho trabajo con la nota de SOBRESALIENTE CUM LAUDE (POR UNANIMIDAD)
Las Palmas de Gran Canaria, a 24 de junio de 1998.

El/a Presidente/a: Dr. D. Joaquín García Morillo,

El/a Secretario/a: Dr. D. José Suay Rincón,

El/a Vocal: Dr. D. Francisco Balaguer Callejón,

El/a Vocal: Dr. D. Oscar Bosch Benítez,

El/a Vocal: Dra. Dª Mercedes Vera Padial,

El/a Doctorando/a: D. Pedro Carballo Armas,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

DOCTORADO EN DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PUBLICO

LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CANARIAS: ANALISIS DE LA FIGURA DEL DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tesis Doctoral presentada por D. Pedro Carballo Armas

Dirigida por el Dr. D. Juan Fernando López Aguilar

El Director,

El Doctorando,

Las Palmas de Gran Canaria, a de marzo de 1998

INDICE

INDICE 1

INTRODUCCION 14

PRIMERA PARTE. EL OMBUDSMAN: PREMISAS Y ACOTACIONES PARA UNA TEORIA GENERAL

CAPITULO PRIMERO. EL OMBUDSMAN: ALGUNAS IDEAS APROXIMATIVAS EN TORNO A LA INSTITUCION.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN 23

II. LA DIFUSION DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO: ALGUNAS VICISITUDES EN TORNO A LA PROYECCION DE LA INSTITUCION 29

III. EL OMBUDSMAN: SIGNIFICACION GENERAL Y CONCEPTUACION JURIDICA DE LA INSTITUCION 34

1.APROXIMACION TEORICO-DOCTRINAL AL CONCEPTO DE OMBUDSMAN 36

2. VALORACION CRITICA 38

3. CONCEPTO PROPUESTO DE OMBUDSMAN: LAS CARACTERISTICAS JURIDICAS BASICAS QUE DEFINEN LA INSTITUCION 42

IV. RECAPITULACION 50

CAPITULO SEGUNDO. EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO

I. INTRODUCCION 54

II. SUECIA 56

1.ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONFIGURACION ACTUAL DEL OMBUDSMAN EN SUECIA 56

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL OMBUDSMAN SUECO 59

2.1. Designación, duración del mandato y cese 59

2.2. Ambito de competencias 61

2.3. Procedimiento de actuación 64

2.4. Resoluciones e informes 66

III. DINAMARCA 68

1.CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA IMPORTANCIA DEL CASO DANES EN LA DIFUSION INTERNACIONAL DEL OMBUDSMAN 68

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL OMBUDSMAN DANES 71

2.1. Designación, duración del mandato y cese 71

2.2. Ambito de competencias 72

2.3. Procedimiento de actuación 73

2.4. Resoluciones e informes 74

IV. GRAN BRETAÑA 75

1. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA IMPOSIBLE TRASPOSICION DEL MODELO SUECO DEL OMBUDSMAN A GRAN BRETAÑA 75

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL PARLIAMENTARY COMMISSIONER 78

2.1. Designación, duración del mandato y cese 78

2.2. Ambito de competencias 79

2.3. Procedimiento de actuación 79

2.4. Resoluciones e informes 83

3. BREVES CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS:

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ALGUNOS RAZONAMIENTOS TEORICOS ACERCA DEL PARLIAMENTARY COMMISSIONER 84

V. FRANCIA 87

1. ANTECEDENTES: LA PECULIAR ADAPTACION DEL MEDIATEUR EN FRANCIA 87

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL MEDIATEUR 89

2.1. Designación, duración del mandato y cese 89

2.2. Ambito de competencias 91

2.3. Procedimiento de actuación 92

2.4. Resoluciones e informes 95

3. BREVES CONSIDERACIONES FINALES 96

VI. ITALIA 97

1. LA EXPERIENCIA DEL DIFENSORE CIVICO EN LAS REGIONES ITALIANAS: ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS 98

2. ANALISIS SISTEMATICO DE LOS <<DEFENSORES CIVICOS ITALIANOS>>. ASPECTOS GENERALES 102

VII. PORTUGAL 107

1. LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DEL PROVEEDOR DE JUSTICIA 107

2. ANTECEDENTES 108

3. ASPECTOS GENERALES DEL PROVEDOR DE JUSTICA 110

VIII. EL OMBUDSMAN SUPRANACIONAL 113

1. ANTECEDENTES 113

2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL OMBUDSMAN EUROPEO: ESTUDIO SISTEMATICO 120

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

IX. RECAPITULACION 128

SEGUNDA PARTE. EL OMBUDSMAN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: EL DEFENSOR DEL PUEBLO

CAPITULO TERCERO. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL

I. LA CONFIGURACION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978 133

1. ANTECEDENTES HISTORICOS 133

2. CONFIGURACION DEL ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978: TRABAJOS PARLAMENTARIOS 138

II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: ALGUNAS ACOTACIONES PARA UN ESTUDIO SISTEMATICO 147

1. COMENTARIO PRELIMINAR: ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEY ORGANICA 3/81, DE 6 DE ABRIL, REGULADORA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 147

2. NATURALEZA JURIDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 152

2.1. Introducción 152

2.2. El Defensor del Pueblo como órgano auxiliar de las Cortes Generales 154

2.3. El Defensor del Pueblo como defensor de los derechos y libertades de los ciudadanos y como supervisor de la Administración 162

2.4. El Defensor del Pueblo, ¿órgano de control? 167

A) Significación general y delimitación del concepto de control 167

B) El Defensor del Pueblo como órgano de control 169

2.5. El Defensor del Pueblo como impulsor de la actividad

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

jurisdiccional 173

A) La legitimación del Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional 174

B) La legitimación del Defensor del Pueblo ante la Jurisdicción Ordinaria 179

2.6. Breves consideraciones conclusivas acerca de la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo 181

3. ESTATUTO PERSONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 183

3.1. Designación, duración del mandato y cese 183

A) Designación e incompatibilidades 184

B) Duración del mandato 188

C) Cese 189

3.2. Prerrogativas y fuero especial 193

4. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 194

4.1. Los Adjuntos 195

4.2. La Junta de Coordinación y Régimen Interior 200

4.3. El Secretario General 202

4.4. Resto del personal al servicio del Defensor del Pueblo 203

5. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ADMINISTRACION: DELIMITACION DE SU AMBITO COMPETENCIAL 203

5.1. El Defensor del Pueblo y la supervisión de la Administración Pública: delimitación y alcance de su contenido 203

5.2. Algunas consideraciones en torno a la supervisión de la Administración de Justicia: problemas que plantea la regulación actual 209

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

6. PROCEDIMIENTO DE ACTUACION E INFORMES 213

6.1. La actividad investigadora del Defensor del Pueblo 213

A) Acceso al Defensor del Pueblo 214

B) La investigación de las quejas 219

C) Resoluciones 223

6.2. Informes 225

A) Informes anuales 226

B) Informes extraordinarios 227

C) Apuntes para una reflexión crítica: el alcance de las consecuencias políticas de los informes respecto de las Administraciones Autonómicas 227

7. CONCLUSIONES PROVISIONALES SOBRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL 231

TERCERA PARTE. EL DIPUTADO DEL COMUN

CAPITULO CUARTO. EL PROCESO HISTORICO DE CONFORMACION DE LA INSTITUCION DEL DIPUTADO DEL COMUN

I. INTRODUCCION 238

II. ORIGENES REMOTOS: LOS PRIMITIVOS REPRESENTANTES DEL COMUN 241

1. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN GRAN CANARIA. LA REAL CEDULA DE 20 DE DICIEMBRE DE 1494 241

2. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN TENERIFE Y LA PALMA 249

3. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LAS ISLAS DE SEÑORIO 251

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

III. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LOS SIGLOS XVI Y XVII 252

1. CONSIDERACIONES PREVIAS: LA DESIGUAL EVOLUCION DE LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LAS ISLAS CANARIAS 252

2. EVOLUCION HISTORICA DEL SINDICO PERSONERO EN LA ISLA DE TENERIFE 256

IV. LAS REFORMAS CAROLINAS DEL SIGLO XVIII. EL AUTO ACORDADO DE 5 DE MAYO DE 1766 261

1. UNA BREVE REFLEXION: CARLOS III Y LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN MUNICIPAL 261

2. EL AUTO ACORDADO DE 5 DE MAYO Y LA INSTRUCCION DE 26 DE JUNIO DE 1766 267

3. APLICACION DEL AUTO ACORDADO Y LA INSTRUCCION DE 1766 EN CANARIAS 273

4. ESTUDIO SISTEMATICO DEL DIPUTADO DEL COMUN Y EL SINDICO PERSONERO 282

4.1. El Diputado del Común 282

A) Análisis del estatuto personal del Diputado del Común: designación, duración del mandato y cese 282

a. Designación 283

b. Duración del mandato 286

c. Cese 286

B) Análisis funcional del Diputado del Común: ámbito de competencias y actuación 287

a. Los Abastos 289

b. Los Propios y Arbitrios 289

c. El repeso 292

d. Otras facultades 292

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

4.2. Breve referencia sobre el Síndico Personero 294

V. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LOS SIGLOS XIX Y XX 296

1. EL SIGLO XIX 296

1.1. Introducción 296

1.2. Los representantes del común en el siglo XIX 298

2. EL SIGLO XX 308

VI. CONCLUSIONES 314

CAPITULO QUINTO. EL DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS

I. CONFIGURACION ESTATUTARIA DEL DIPUTADO DEL COMUN 319

1. PRECEDENTES 320

2. LA RECEPCION DE LA INSTITUCION DEL DIPUTADO DEL COMUN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CANARIAS DE 1982 (L.O. 10/82, DE 10 DE AGOSTO). ANALISIS DEL ARTICULO 13 EAC 329

2.1. Posición institucional 331

2.2. Configuración institucional del Diputado del Común 334

2.3. Las funciones asignadas al Diputado del Común en el Estatuto de Autonomía: la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de la Administración 337

2.4. Las relaciones del Diputado del Común y el Defensor del Pueblo 342

2.5. Valoración crítica 344

3. LA CONFIGURACION ESTATUTARIA DEL DIPUTADO DEL COMUN A PARTIR DE LA LEY ORGANICA 4/96, DE 30 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

AUTONOMIA DE CANARIAS. ANALISIS DEL ARTICULO 14 EAC 348

3.1. El Diputado del Común: Comisionado del Parlamento 350

3.2. Marco estatutario de asunción de competencias del Diputado del Común: la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de la Administración 351

3.3. Las relaciones entre el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo 353

3.4. Valoración crítica 353

4. RECAPITULACION 355

II. EL DIPUTADO DEL COMUN EN LA LEGISLACION ORDINARIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA: LA LEY 1/85, DE 12 DE FEBRERO, DEL DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS 356

1. INTRODUCCION 356

2. TRAMITACION PARLAMENTARIA DE LA LEY 1/85, DE 12 DE FEBRERO, DEL DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS 358

2.1. Exposición de Motivos. Justificación de la institución 360

2.2. Ambito competencial del Diputado del Común 364

2.3. El problema de la sede del Diputado del Común 366

2.4. Prerrogativas del Diputado del Común 369

III. EL DIPUTADO DEL COMUN: ESTUDIO SISTEMATICO 371

1. NATURALEZA JURIDICA DEL DIPUTADO DEL COMUN 372

1.1. Introducción 372

1.2. Naturaleza jurídica 373

A) El Diputado del Común como órgano de naturaleza autonómica y de relevancia estatutaria 374

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) El Diputado del Común como órgano auxiliar del Parlamento de Canarias 375

C) El Diputado del Común como defensor de los derechos y libertades de los ciudadanos y como supervisor de la Administración 379

D) La configuración del Diputado del Común como órgano de control 389

E) La configuración del Diputado del Común como impulsor de la actividad jurisdiccional 396

1.3. Conclusiones 400

2. ESTATUTO PERSONAL DEL DIPUTADO DEL COMUN 402

2.1. Designación, duración del mandato y cese 402

A) Designación del Diputado del Común: previsiones legales 403

a. Condiciones de elegibilidad del candidato 403

b. Procedimiento electoral 405

c. Incompatibilidades 408

B) Nuevas perspectivas en torno a la designación del Diputado del Común. Valoración crítica 412

C) Duración del mandato 417

D) Cese. Problemas que plantea la regulación actual 418

2.2. Prerrogativas y fuero especial 424

A) Prerrogativas y fuero especial del Diputado del Común. Inadecuación de la regulación actual 424

B) Solución legal. La Ley 36/85, de 6 de Noviembre. Prerrogativas y fuero especial de las figuras similares al Defensor del Pueblo en el ámbito autonómico 426

3. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA OFICINA DEL DIPUTADO DEL COMUN 429

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital, 2003

3.1. Medios personales 431

A) Los Adjuntos 432

a. Elección y cese 433

b. Prerrogativas, fuero especial y garantías 435

c. Funciones de los Adjuntos 435

B) La Junta Asesora 436

C) El Secretario General 437

D) Resto del Personal auxiliar 438

3.2. Medios Materiales 439

4. ANALISIS FUNCIONAL DEL DIPUTADO DEL COMUN 439

4.1. El ámbito de competencias del Diputado del Común. Las Administraciones objeto de supervisión 439

A) Las competencias del Diputado del Común sobre la Administración Autonómica 441

B) Las competencias del Diputado del Común sobre la Administración Local 444

a. El ámbito de competencias sobre la Administración Local en la Ley 1/85, del Diputado del Común 445

b. El ámbito de competencias sobre la Administración Local en la Ley 36/85, reguladora de las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas 449

C) El Diputado del Común y la Administración de Justicia 453

4.2. Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común. La coordinación y la cooperación como instrumentos interinstitucionales básicos de relación 454

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A) Planteamiento general. Coordinación y cooperación. hacia una concepción ad hoc para definir las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos 454

a. La coordinación y la cooperación. Teoría general 458

1. La coordinación 459

2. La cooperación 463

B) La colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común 467

a. El régimen de coordinación y cooperación previsto en la LODP y el ROFDP 467

1. Análisis de la cuestión 467

2. Valoración crítica 471

b. La articulación de los mecanismos de colaboración en el Estatuto de Autonomía y en la Ley del Diputado del Común 472

c. El sistema de colaboración previsto en la Ley 36/85, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas 477

1. Análisis de la cuestión 477

2. Valoración crítica 482

4.3. Procedimiento de actuación e informes 484

A) La actividad investigadora del Diputado del Común 485

a. Acceso al Diputado del Común 486

b. El procedimiento de investigación 491

1. La tramitación de las quejas 491

2. El deber de colaboración de los organismos requeridos y las garantías en la actuación del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputado del Común 494

B) Resoluciones e informes del Diputado del Común 496

a. Resoluciones 496

b. Informes 499

IV. EL DIPUTADO DEL COMUN ANTE LA ENCRUCIJADA: <<MITO>> VERSUS <<REALIDAD>>. ¿UN AUTENTICO OMBUDSMAN? (APROXIMACIÓN ANALITICA A LA REALIDAD DE LA INSTITUCION) 501

1. INTRODUCCION 501

2. ANALISIS DE LA ACTIVIDAD DEL DIPUTADO DEL COMUN: LA TRAMITACION DE LAS QUEJAS 504

2.1. Iniciación 504

A) Iniciativas de oficio 505

B) Iniciativas a instancia de parte 506

2.2. Trámite y resolución. La experiencia del Diputado del Común en la aplicación de medios informales para la resolución de conflictos 515

3. LAS RELACIONES DEL DIPUTADO DEL COMUN CON EL PARLAMENTO 520

3.1. Presentación de los informes 522

3.2. Estructura y contenido de los informes 524

4. LAS RELACIONES DEL DIPUTADO DEL COMUN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO 528

CONCLUSIONES 534

ABREVIATURAS 548

BIBLIOGRAFÍA 551

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital, 2003

INTRODUCCION

La transición democrática iniciada en España a finales de los años setenta culminó, inevitablemente, con la irrupción de una nueva etapa constitucional que trajo consigo la configuración de un modelo político estatal cimentado sobre la base de un esperanzador <<Estado Social y Democrático de Derecho>>, tal y como define a nuestro Estado Constitucional el artículo 1.1 de nuestra Norma Suprema.

Este clima de restauración política propició, entre otras cuestiones de primer orden, la incorporación de una institución inédita en el entramado jurídico-político español: el Defensor del Pueblo. En efecto, la instauración de esta figura novedosa -inspirada directamente en el Ombudsman sueco- venía a constituirse, sin duda alguna, como un instrumento clave para la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la todopoderosa Administración Pública.

Por otro lado, la articulación de lo que se ha dado en llamar el <<Estado de las Autonomías>> dió lugar a la paralela aparición de ciertas figuras similares en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de entre las que el Diputado del Común de Canarias resulta ser un ejemplo genuino.

No cabe duda, por tanto, que la incorporación de un Ombudsman al sistema jurídico español en general, y al de la Comunidad Autónoma

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de Canarias en particular, responde a una preocupación generalizada de nuestra sociedad actual: la necesidad de contar con un control externo sobre una Administración agigantada, y en disposición de superar en efectividad a los controles clásicos existentes hasta ese momento.

En efecto, el fenómeno de la <<Ombudsmanía>> obedece, como se acaba de apuntar, a una obsesión característica de las sociedades modernas, preocupadas desde hace algunas décadas por instrumentar nuevos mecanismos jurídicos que garanticen un adecuado control externo sobre una Administración cada vez más elefantiásica, y cuyo crecimiento parece no tener freno.

En este contexto, la realidad demostró muy pronto que la instauración del Ombudsman en numerosos países no sólo lograba equilibrar las omnipresentes prerrogativas administrativas y las garantías del administrado, sino que, además, superaba con creces las graves deficiencias mostradas por los tradicionales medios de control.

Ahora bien, dicho esto, ¿por qué una nueva investigación sobre el Ombudsman, y más concretamente, sobre el Diputado del Común?

Varias son las razones que nos empujan a ello. Sin embargo, la correcta intelección de todos nuestros planteamientos se organiza en torno al examen de una serie de perspectivas básicas concatenadas que ayudan a explicar, y a justificar, la elección del tema.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Una aproximación inicial al objeto de este trabajo consiste, en primer lugar, en determinar jurídicamente qué es realmente un Ombudsman. Ello nos lleva forzosamente a una aclaración: entendemos que la escasa literatura doctrinal que hasta ahora se ha ocupado de examinar el tema, o bien no ha acometido en profundidad el análisis de su definición, o bien se ha limitado a utilizar (más bien a repetir) conceptos básicos que, a nuestro juicio, resultan incompletos.

Como bien se comprende, por tanto, es necesario someter a revisión la deficiente teorización que hasta ahora ha dado la doctrina científica, para pasar seguidamente a proponer una definición más precisa de lo que es y debe ser un Ombudsman, como base ineludible para identificar correctamente a dicha institución.

En segundo lugar, no podemos pretender un acercamiento a la institución del Diputado del Común, sin antes recabar un examen histórico que nos permita ahondar en el significado jurídico de ciertos oficios vigentes en épocas pasadas que recibieron idéntico nombre. Del mismo modo, acometeremos la labor de desentrañar las diversas motivaciones que empujaron decididamente al estatuyente canario a adoptar tal denominación.

Por último, pretendemos averiguar si efectivamente la institución del Diputado del Común obedece a la significación jurídica de lo que debe ser un auténtico Ombudsman, y más concretamente, si se configura como un modelo mimético respecto del Defensor del Pueblo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estatal. Para ello, habremos de proceder a analizar las distintas normas legales y de todo género que afectan a la institución del Diputado del Común.

Todas estas razones persiguen, en definitiva, el objetivo último de la investigación: demostrar que el Diputado del Común es efectivamente un Ombudsman, y no una mera transposición importada de otros ordenamientos carente de efectividad práctica.

Respecto a la metodología y fuentes empleadas en el estudio, cabe señalar que se han utilizado las propias de la Ciencia del Derecho, es decir, las fuentes jurídicas. En este orden de cosas, se han estudidado diversos materiales doctrinales españoles y extranjeros, legislación española y de diversos modelos comparados, así como cierta jurisprudencia constitucional existente respecto del objeto de la investigación. Asimismo, se ha acudido puntualmente al estudio de fuentes pertenecientes al campo de la Historia, con la intención de desvelar los avatares socio-políticos en los que se ha desenvuelto este fenómeno jurídico.

En cuanto a la estructura de la investigación, ésta ha sido dividida en tres partes esenciales.

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A tal fin, en el Capítulo Primero se indaga sobre los antecedentes históricos que motivaron la aparición de este fenómeno jurídico y su posterior proyección internacional. El capítulo finaliza intentando delimitar conceptualmente al Ombudsman. Bajo esta perspectiva, se somete a revisión las distintas aportaciones doctrinales, para terminar proponiendo una definición que pretende servir, como se ha dicho, a la correcta identificación de la institución.

El Capítulo Segundo intenta abordar el estudio del Ombudsman en el Derecho Comparado (en realidad, las diversas adapataciones del Ombudsman sueco en el Derecho Comparado).

Con este objeto, y sin pretender desviarnos respecto del objeto central de nuestro trabajo, analizaremos en el ámbito comparativo aquellos modelos que, a nuestro juicio, resultan de un significativo interés tanto para el estudio del Defensor del Pueblo español como, y sobre todo, del Diputado del Común de Canarias.

La segunda parte de la investigación (Capítulo Tercero) se ocupa concretamente del análisis del Ombudsman en el ordenamiento español, o más exactamente del Ombudsman estatal en el ordenamiento constitucional español. Con ello, se pretende demostrar que la institución del Defensor del Pueblo español se constituye, sin duda alguna, como modelo paradigmático de los Ombudsmen autonómicos en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital, 2003

general, y del Diputado del Común en particular.

Bajo esta perspectiva, se aborda un estudio pormenorizado de todas aquellas cuestiones jurídico-políticas que permiten conocer cuáles son los rasgos genéricos que presenta esta genuina adaptación del Ombudsman en el sistema constitucional español: la configuración jurídico-institucional; el estatuto personal; la estructura organizativa de la institución; la delimitación de sus competencias; el procedimiento de actuación; y la elaboración de informes.

La tercera parte de la Tesis constituye, si se nos permite afirmarlo desde ahora, el objeto distintivo, específico y final de nuestra investigación.

Con esa finalidad, el Capítulo Cuarto se sumerge en el estudio de ciertos oficios vigentes en épocas pasadas que recibieron igualmente la denominación <<Diputado del Común>>. En esa línea, se aborda también el análisis de otras figuras similares -como los Procuradores del Común o los Personeros- que alcanzaron también merecida fama y prestigio social en la defensa del estamento identificado con el nombre del común. Con todo ello, se pretende averiguar si existe realmente algún engarce, aunque sea mínimo, entre la actual institución y aquellos oficios legendarios de otras épocas; y en todo caso, tratar de arrojar claridad sobre las posibles razones socio-políticas que condujeron al

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estatuyente canario a tratar de emparentar la vigente institución con aquellas figuras históricas de tiempos pretéritos.

Por último, el Capítulo Quinto tiene como objeto el análisis exhaustivo de la vigente institución del Diputado del Común. Para ello, se aborda sistemáticamente, con el fin de clarificar mejor, el estudio de todos aquellos aspectos jurídico-políticos que reclaman, tanto desde un punto de vista teórico como desde una perspectiva práctica, una especial atención: su naturaleza jurídica; la necesaria vertebración de un marco de relaciones con el Defensor del Pueblo; su estatuto personal; la estructura organizativa de su Oficina; su ámbito competencial de actuación; el modus operandi de la institución; y sus informes.

El estudio de todos estos aspectos persigue, en definitiva, un doble objetivo final: a) de un primer lado, demostrar sin paliativos la determinación jurídica del Diputado del Común como un auténtico Ombudman; b) de otro, en segundo término, constatar el mimetismo de la institución respecto del Defensor del Pueblo, si bien, como veremos, su concreción última presenta notables diferencias -no carentes, además de consecuencias jurídicas dignas de consideración- respecto del modelo estatal.

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

PRIMERA PARTE. EL OMBUDSMAN: PREMISAS Y ACOTACIONES PARA UNA TEORIA GENERAL

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPITULO PRIMERO. EL OMBUDSMAN: ALGUNAS IDEAS APROXIMATIVAS EN TORNO A LA INSTITUCION.

Cualquier tentativa dirigida a desarrollar una investigación sobre alguna institución jurídica conlleva insoslayablemente, desde luego, un estudio acerca de los orígenes de la misma como una de las posibilidades teórico-científicas de que dispone el investigador para así tratar de comprender y valorar la razón de su existencia. Dicho con otras palabras: nos resultaría imposible abordar un estudio sobre el Ombudsman sin detenernos antes a examinar con detalle todas aquellas circustancias socio-políticas que dieron lugar en su día a su primera aparición. Entendido así, penetrar hasta la génesis de la institución nos llevará a comprender, en efecto, los motivos que originaron la aparición del Ombudsman, así como probablemente, a determinar su propia esencia, su ratio essendi y su función en un sistema complejo.

En coherencia con lo que se acaba de exponer, y para una correcta aproximación al análisis de la institución desde una perspectiva histórica, nos corresponderá abordar a continuación el estudio de la configuración paradigmática del Ombudsman en Suecia, ya que, como es conocido, va a ser en este país donde esta peculiar figura surge históricamente y es conformada en sus rasgos primarios más

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital, 2003

característicos[1].

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN.

Suele afirmarse, con justo título, que el antecedente inmediato del Ombudsman surge en Suecia a principios del siglo XVIII, cuando el rey Carlos XII instituyó, mediante la Orden de Cancillería de 26 de Octubre de 1713, la figura del Comisario Supremo del rey (Konungens Högsta Ombudsmänen)[2]. Posteriormente, dicho cargo pasó a denominarse Canciller de Justicia (Justitie-Kansler), y al igual que el primero, su designación correspondía al propio rey, manteniendo sus funciones generales de supervisión de la función administrativa, y aun de enjuiciamiento jurisdiccional de los funcionarios en casos de delitos graves[3].

No obstante, en algún momento entre 1766 y 1772, el titular de

---

[1] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman), INAP, 2ª ed., Madrid, 1981, pág. 37.

Entre la extensa bibliografía que el citado autor ha dedicado al estudio del Defensor del Pueblo cabe destacar las siguientes obras: El Defensor del Pueblo, Cívitas, Madrid, 1979; El Defensor del Pueblo. Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica, Madrid, 1979; "El Defensor del Pueblo e Instituciones similares de ámbito territorial reducido", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 4, 1981; "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario de la Administración", Anales de Derecho de la Universidad de Murcia, nº 10, 1987-1990.

[2] Ello no obstante, a juicio de Legrand, el primer eslabón de sus antecedentes se encuentra realmente en ciertas figuras políticas del siglo XVI: el Gran Sénéchal y el General Richz Schultz (LEGRAND, A.: L'Ombudsman Scandinave, études comparée sur le contrôle de l'Administration, París, 1970, págs. 22 y ss.; citado por GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración..., pág. 38).

[3] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 35.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital, 2003

esta figura -que hasta entonces había sido un cargo de confianza del rey-, pasaría a ser designado por los estamentos representativos, circustancia ésta que, según FAIREN GUILLEN, situaría al Justitie-Kansler como el verdadero predecesor del Ombudsman[4].

Sin embargo, con la llegada al trono de Gustavo III, el cargo del Canciller de Justicia pasaría nuevamente a depender del monarca y del Consejo, asumiendo una posición semejante a la de un <<ministro de Justicia>>[5].

Las convulsiones políticas producidas en Suecia en 1809 condujeron a la redacción de una nueva Constitución, en la que influyó notablemente la doctrina de la separación de poderes predicada por Montesquieu[6], y en la que se instituía una figura -el Justitie Ombudsman[7]-, designado ahora por el Parlamento (Riksdag), y con la

[4] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 35; también, véase "Normas y notas sobre el <<Ombudsman>> de Suecia", Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), nº 21, 1981, pág. 127.

En este sentido, Gil Robles y Gil Delgado viene a señalar que estas medidas no hicieron sino potenciar históricamente la posición del Ombudsman, pués generalmente transcurrían varios años sin que la Cámara Parlamentaria se reuniera. Así pues, "el Ombudsman era el auténtico brazo fiscalizatorio del Parlamento sobre el rey, en cuyo nombre se administraba e impartía justicia, siendo aún en esa época los jueces meros funcionarios a las órdenes de aquél. Se comprende por tanto que no dependiendo del rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubriera, el Ombudsman se viese dotado de un poder de acusación de los funcionarios ante los tribunales y en la necesidad de buscar apoyo de la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 39 y 40).

[5] RUDOLPH, S.: "Sweden's guardians of the law", The Ombudsman, citizen's defender (dir. ROWAT, D.C.), 2ª ed., Allen & Unwin, London, 1968, pág. 17.

[6] PELLON GARCIA, R.: "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>", Documentación Administrativa, nº 161, 1974, pág. 23. También, véase WIENSLANDER, B.: The Parliamentary Ombudsman in Sweden, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, pág. 12.

[7] En adelante, Ombudsman.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

misión de vigilar la forma en que los jueces y otros funcionarios cumplían las leyes (art. 96 C. Sueca)[8].

En este contexto así definido, resulta claro que lo que se trataba de conseguir, como expresó en su día FAIREN GUILLEN, no era otra cosa que garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración a través de un representante del pueblo, elegido por el Parlamento -aunque independiente del mismo-, ya que se había comprobado que el Justitie Kansler nunca llegó a gozar de suficiente independencia para proteger eficazmente a los ciudadanos[9].

En palabras de PELLON GARCIA, "es muy verosímil que la idea básica subyacente en la creación de este cargo fuera la de que los tribunales y otras autoridades se verían menos inclinados a desconocer las leyes para servir a los deseos del Gobierno, siempre que estas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[8] Hay que advertir que la instauración del Ombudsman en la Carta Fundamental sueca no supuso la desaparición del Justitie Kansler. Así pues, en efecto, el Justitie Kansler continuaba ligado y dependiente del rey (actualmente del Gobierno), y frente a él se encontraba el Ombudsman, designado por el Parlamento, y perfectamente independiente de uno y de otro, y sometido únicamente a la Ley.

[9] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 36.

En sentido parecido se pronuncia La Pérgola, al afirmar que "el instituto no constituye necesariamente una ramificación de aquel control al que está sujeto el Gobierno por parte de las Cámaras: sirve, de hecho, para ensanchar la vigilancia de la actividad ejecutiva efectivamente más allá del ámbito en el que opera la responsabilidad política del Gobierno en los sistemas parlamentarios. Si se quiere entonces situar el instituto en su justa perspectiva, es necesario no olvidar que, aun cuando el Ombudsman sea considerado como fiduciario y auxiliar de las Cámaras, su función es colaborar no tanto al control del Gobierno, confiado directamente al órgano legislativo, cuanto a la fiscalización de la Administración" (LA PERGOLA, A.: "Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada", Revista de Estudios Políticos, nº 7, 1979, pág. 72).

actividades fueran vigiladas por un tribuno del pueblo, independiente del mismo Gobierno. Lo que el Parlamento deseaba era un control que no dependiera *del arbitrio del Ejecutivo*"[10].

Así pues, puede afirmarse que el Ombudsman surgió originariamente en Suecia configurado como un Comisionado del Parlamento, aunque independiente del mismo, con la misión de supervisar las actividades de la Administración a través de procesos sumarios e informales (iniciados motu proprio o a instancia de algún ciudadano), tras los cuales emitía unos informes -no vinculantes-, en los que hacía constar a la Administración afectada sus sugerencias e, incluso, aquellas propuestas de reformas legislativas que considerara oportunas. Además, anualmente, el Ombudsman daba cuenta al Parlamento de la labor efectuada mediante la presentación de un informe general.

Ahora bien, aunque tendremos sobrada ocasión de profundizar en los siguientes epígrafes acerca de los distintos aspectos que afectan a la naturaleza jurídica del Ombudsman, conviene, no obstante, desde ahora adelantar aquí alguna consideración acerca de alguno de ellos. Tal es, como se adivina, el caso de la auctóritas; esto es, el prestigio social de la institución.

Y es que, en efecto, acabamos de mencionar que los informes del Ombudsman no resultan vinculantes para la Administración. Dicho con

[10] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 24.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

otras palabras: el Ombudsman no es un Juez, y sus resoluciones, por tanto, carecen de la potestad de coertio, característica inherente a la jurisdicción[11].

[11] En efecto, la actividad del Ombudsman se configura como uno más de los mecanismos de control propios de un Estado Social y Democrático de Derecho, pero que, sin embargo, en nada se corresponde con la función jurisdiccional. Y es que, como bien señala Parejo Alfonso, el contenido de la función jurisdiccional se agota estrictamente conforme determina el artículo 117.1 y 3 CE, en el ejercicio exclusivo de Jueces y Magistrados, pues sólo ellos son capaces de actuar administrando Justicia -es decir, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado- quedando así excluida -a tal efecto- cualquier organización de conjuntos a la que pudiera ser imputados la referida potestad de su ejercicio.

Por el contrario, señala el citado autor, el <<poder ejecutivo>> se configura como una verdadera institución, si bien con una función constitucional compleja organizada, con un contenido principal definido genéricamente -sin calificación- por relación al concepto material de <<dirección>> -sustantiva (de la política y de la defensa del Estado) y organizativa (de la Administración y de las Fuerzas Armadas)- y dos contenidos instrumentales atribuidos de forma expresa y taxativa (no susceptibles de ampliación en sede constitucional): la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Pero ésta (la función ejecutiva) ofrece desde una perspectiva de construcción interna, una configuración a través de una artiuclación compleja y específica por el Gobierno y la Administración, atribuyéndose al Gobierno la actividad directiva, y a la Administración la actividad dirigida; siendo consecuentemente la función ejecutiva toda aquella que "comprende y cubre todo lo no incluido en o atribuido a las funciones legislativa y judicial".

En este orden de cosas, la Administración Pública resulta ser el poder público más idóneo para la decisión y, en líneas generales, la acción en contextos sociales complejos, tecnificados y variables a fin de satisfacer los intereses sociales generales, gozando para ello de discrecionalidad, que en ningún caso supone exención del Derecho, ni por tanto, del control judicial. Ahora bien, sólo cuando la acción del poder público administrativo se produce en términos de programación o vinculación positivas suficientemente determinantes en el plano jurídico, de la acción administrativa, de forma que ésta sea meramente interpretativo-aplicativa (reglada), el control judicial puede y debe ser capaz de reproducir íntegramente, en el contexto de su función propia, la fase de interpretación y aplicación y, por tanto, no sólo de anular la decisión administrativa, sino también de sustituir ésta por una resolución judicial. Si por contra, dicha acción implica la traslación a la Administración de la competencia misma para la creación, dentro de ciertos márgenes de la regla jurídica, de manera que la acción administrativa no se limita a una mera interpretación-aplicación de reglas preexistentes, sino que su propia voluntad es la que genera legítimamente, una regla nueva, el control judicial no puede, desde luego, reproducir la actuación administrativa, ya que desborda tal reproducción el ámbito función propia; sino que debe limitarse a reproducir los extremos o aspectos reglados "con la consecuencia inexorable de la imposibilidad de la sustitución de la decisión administrativa misma por otra judicial". Consecuentemente, la Administración Pública resulta ser el poder público más idóneo para la decisión y, en general, la acción en contextos sociales complejos, tecnificados y variables a fin de satisfacer los intereses sociales generales (PAREJO ALFONSO, L.: Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias, tecnos, Madrid, 1993, especialmente el capítulo 3º -págs. 28 y ss.- y el epígrafe .III.3 del capítulo 4º -págs. 116 y ss.-; también, véase "¿Existe una reserva

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin embargo, y a pesar de ello, sus sugerencias son tenidas en cuenta por la Administración, que generalmente se inclina a obedecerlas[12].

Pues bien, si las resoluciones del Ombudsman, como acabamos de decir, no obligan a sus destinatarios (en términos generales, la Administración), entonces, ¿por qué habrían de ser obedecidas? Y en consecuencia, ¿donde radicaría verdaderamente la influencia y el "poder" de esta institución en el marco de un sistema complejo?

Una respuesta indiciaria frente a estos interrogantes puede parecer bien sencilla, incluso simplificada, aunque no por ello quizás menos sorprendente: la clave del éxito social del Ombudsman, su auténtica fuerza (y al mismo tiempo quizás lo más extraordinario), residiría en una auctóritas escasamente "ofensiva" u "opresiva" en el sistema en el que ejerce su función. Y sería precisamente por ello por lo que la Administración tendería habitualmente a atender cumplidamente sus sugerencias aunque, jurídicamente, éstas no tengan valor coercitivo.

Por lo expuesto, podemos afirmar que, efectivamente, es a propósito de los motivos de la aparición del Ombudsman en Suecia: garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la

---

constitucional de <<ejecución? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales", Cuadernos de Derecho Público, nº 1, 1997, págs. 21 y ss.).

[12] FAIREN GUILLEN, V.: "¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los <<Ombudsmänen>> en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?, Revista de Estudios Políticos (nueva Epoca), nº 14, 1980, págs. 27 y 28.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actividad de la Administración a través de una institución independiente, así como sus singulares atribuciones y resoluciones: procedimientos sumarios y sugerencias comúnmente aceptadas; como irrumpió esta novedosa institución en el universo jurídico y cimentó las claves de su éxito.

Dada por buena esta tesis -habitual punto de partida al estudiar esta materia-, continúa siendo cierto, y nos conviene adelantar desde ahora, cómo a pesar de las indudables ventajas que se acaban de mencionar, la difusión del Ombudsman no se produjo en modo alguno de manera "inmediata" sino que, como veremos seguidamente, por diversos motivos, lo cierto es que la institución se mantuvo prácticamente, en el mejor de los casos, en una suerte de limbo de clandestinidad metaconstitucional durante más de un siglo.

II. LA DIFUSION DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO: ALGUNAS VICISITUDES EN TORNO A LA PROYECCION DE LA INSTITUCION.

Como se acaba de decir, el Ombudsman sueco pasó prácticamente desapercibido para todos los países (a excepción de Finlandia) durante un largo período de tiempo.

De acuerdo con las tesis de ROWAT, "el aislamiento geográfico, lingüístico y cultural de los países nórdicos puede haber sido en cierta manera una barrera a la adopción del sistema en otras latitudes, pero

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

este obstáculo no hubiera sido suficiente si las condiciones sociales de otros países lo hubiesen requerido"[13]. Pero, a juicio del citado autor, la razón fundamental por la que la institución del Ombudsman permaneció prácticamente ignorada durante tanto tiempo se había debido, en realidad, a que Suecia contaba con un sistema jurídico-administrativo diferente del de la mayoría de los países, lo que hacía pensar en la imposibilidad de introducir dicha figura en otros ordenamientos jurídicos[14].

Sin embargo, después de la Segunda Guerra mundial, y ante la existencia históricamente circunstanciada -y desde luego, fundada- de una acuciante y generalizada preocupación por proteger los derechos de los ciudadanos frente a una Administración en constante expansión, otros países se plantearon abiertamente la posibilidad de introducir una institución inspirada en el Ombudsman sueco, que tanto éxito había alcanzado en aquel país. En este contexto, la instauración del Ombudsman en Dinamarca resultaría ser un acontecimiento decisivo para el éxito de la exportación internacional de la institución, ya que por primera vez se insertaba la institución en un sistema jurídico distinto del de su país de origen, lo que venía a demostrar la viabilidad del trasplante de la institución a otros ordenamientos diferentes de

[13] ROWAT, D.C.: El Ombudsman en el mundo, ed. Teide, Barcelona, 1990, pág. 113.

[14] Ibidem., págs. 49, y 113 y ss. En el mismo sentido, PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., págs. 24 a 30.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aquél donde había surgido[15].

Paulatinamente, la ombudsmanía[16] se fue extendiendo por todo el mundo[17], impulsada en gran medida por la decisiva labor de difusión efectuada por el primer Ombudsman danés, Stephan Hurwitz, y el entonces Ombudsman sueco, Alfred Bexelius, a través de conferencias y publicaciones en diversos idiomas, con el objeto de sensibilizar a la opinión pública de las ventajas que aportaba esta novedosa

---

[15] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 25.También véase, GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 35; PITARCH, I.: "Estructura i funcions de l'Ombudsman al dret comparat. Propostes per a la generalitat", Administración Pública, nº 1, 1978, pág. 132; y ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 49.

[16] Denominación utilizada por Powell (POWELL, G.R.: "Ombudsmanía", Parlamentarian, nº 1, 1969, pág. 50; citado por RUIZ RICO, J.J.: "El Defensor del Pueblo Andaluz", El Estatuto de Andalucía, vol. IV, Las Garantías, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 118).

Esta expresión ha sido comúnmente utilizda por la doctrina. Así, entre otros pueden citarse a los siguientes: FAIREN GUILLEN, V., "¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los <<Ombudsmänen>> en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?" ..., pág. 22; GINER DE GRADO, C.: Los Ombudsmen Europeos. Defensor del Pueblo, col. Europa, 1986, pág. 34; PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>" ..., pág. 30; también del mismo autor: "un <<Ombudsman>> para España?, Documentación Administrativa, nº 170, 1976, pág. 103; PELLON RIVERO, R.: El Defensor del Pueblo. Legislación española y Derecho Comparado, col. informe, servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 3ª ed. aumentada, 1982, pág. 30; PEREZ CALVO, A.: "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco", Revista Vasca de la Adminsitración Pública, nº 3, 1982, pág. 31.

[17] A título ejemplificativo, podemos citar de entre otros a: Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Isla Mauricio, Guayana, Tanzania, Gabón, Túnez, Senegal, Costa Rica, Bolivia, Islas Fidji, Portugal, Ghana, Holanda, España, Nicaragua, Islandia, Lituania, Suiza, Sudáfrica, Sudán, Zambia, Islas Seychelles, Argentina, Unión Europea, Austria, Hungría, Irlanda, Bélgica.

Asimismo, a veces la incorporación del Ombudsman se ha producido en otros ámbitos. Tal es el caso de diversos estados de EE.UU. (Connecticut, Florida, Hawaii, Ohio, Virginia, etc.), Australia (Queensland, Victoria, Tasmania, etc.), o Canadá (Alberta, Manitoba, Ontario, etc.); o regionales (el caso de Italia o España), o incluso ciudades (Zurich en Suiza; Jerusalén o Tel Aviv en Israel, etc.)

Al respecto, véase la relación ofrecida por GIL ROBLES Y GIL DELGADO, El control parlamentario de la Administración ..., pág. 29.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

institución[18].

Ahora bien, procede advertir de inmediato que, en puridad, el modelo sueco ha sufrido numerosas y profundas adaptaciones en los diferentes países donde ha sido acogido. Entre otras cosas, ello muestra claramente que hablamos de una institución notablemente adapatable a las características jurídico-políticas propias de cada país[19].

En este contexto, y de entre las diversas adaptaciones experimentadas por el Ombudsman, interesaría sobremanera llamar enseguida la atención sobre dos casos específicos: el de Gran Bretaña y el de Francia. En efecto, la introducción del Ombudsman en ambos países trajo consigo unos cambios significativos que, en suma, venían a suponer un sensible distanciamiento del prototipo sueco.

De los diversos cambios producidos, dos nos parecen especialmente destacables: de un lado, el acceso al Ombudsman pasaría a efectuarse de forma indirecta (a través de un miembro parlamentario); y de otro, la designación del mismo quedaría a cargo del Ejecutivo.

Y es que, de entrada, los aspectos peculiares que presentan los casos de Gran Bretaña y Francia no son precisamente los más idóneos

---

[18] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 19; ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 114.

[19] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 325.

Asimismo, cabe señalar que si bien en algunos países se ha mantenido el nombre originario de Ombudsman; en otros, por el contrario, se ha venido a denominar la instiución con diferentes locuciones. Así, entre otros, podemos apuntar: Mediateur en Francia, Parliamentary Commissioner en Gran Bretaña, Difensore Civico en las regiones italianas, Provedor de Justiça en Portugal, o Defensor del Pueblo en España.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para configurar la estructura sobre la que se ha de asentar la institución. Y ello, por un doble motivo:

a) En primer lugar, porque difícilmente se podría concebir una institución que surge para vigilar y controlar las actividades de la Administración, si precisamente su designación corresponde al propio Ejecutivo. Dicho con otras palabras: el simple hecho de que sea el propio sujeto <<controlado>> el que designe al sujeto <<controlador>> no puede por menos que suscitar dudas más que razonables sobre la imparcialidad de este último.

b) En segundo lugar, porque la relación directa con el Ombudsman representa un elemento psicológico de indiscutible magnitud para los ciudadanos. En efecto, y como acertadamente ha señalado GIL ROBLES Y GIL DELGADO, el contacto personal con el Ombudsman genera una corriente de confianza entre la institución y el público en general. En cambio, no ocurre lo mismo con la Administración, a la cual se representa, con habitualidad mayor de la eseable, como una estructura inaccesible, impersonal, y ante la que el administrado se siente en inferioridad[20].

Como es lógico, las peculiares características que presentan los casos británico y francés no fueron adoptadas, desde luego, de forma arbitraria e injustificada, sino que muy por el contrario, poderosas

[20] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 82.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

razones de índole jurídico, político y social aconsejaban la introducción de dichas variantes con la única finalidad de que la institución del Ombudsman resultara eficaz en ambos países.

Bástenos por el momento con dejar apuntadas estas breves consideraciones al respecto, y sobre cuyo análisis volveremos a detenernos en los siguientes epígrafes.

En definitiva, y a modo de resumen, se puede afirmar que el Ombudsman aparece como una institución que se adapta a los diferentes sistemas jurídico-políticos sin perder, precisamente por ello, su propia naturaleza. Prueba de ello es la gran aceptación que ha tenido la institución en multitud de ordenamientos jurídicos. De todo ello se infiere hasta qué punto, no existiría, en realidad, un modelo único y nítidamente delimitado, sino que, por el contrario, el prototipo originario (el Ombudsman sueco) había experimentado, desde su origen histórico, numerosas modificaciones para poder así adecuarse a las necesidades, cuando no a las características, propias de cada país.

III. EL OMBUDSMAN: SIGNIFICACION GENERAL Y CONCEPTUACION JURIDICA DE LA INSTITUCION.

Hasta ahora hemos intentado precisar cuáles han sido las causas fundamentales que motivaron la aparición de la institución del Ombudsman, así como la posterior difusión y adaptación de dicha figura en el mundo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital, 2003

En efecto, como se recordará, el contexto que proporcionaba el sistema jurídico-político sueco desembocó en la creación de una institución encargada de controlar la actividad de los funcionarios y, en general, de la Administración, para así garantizar los proclamados derechos civiles de los ciudadanos frente a la misma. Esta idea, no obstante, permaneció ignorada durante largos períodos del siglo XIX europeo por casi todos los países, debido principalmente a la creencia, acaso errónea, de que dicha institución resultaría difícilmente extrapolable a un sistema jurídico-político que fuera diferente al establecido en Suecia.

Sin embargo, con la instauración del Ombudsman en Dinamarca, país que presentaba un sistema jurídico netamente diferenciado del sueco, y la ulterior propagación de la institución por todo el mundo, se vino a poner de relieve cómo la institución del Ombudsman podía adaptarse perfectamente a las características inherentes de cada país, sin perder por ello su propia esencia.

Ahora bien, es ya el momento de detenernos a analizar, con el detalle que merece, una cuestión que hasta ahora ha permanecido en suspenso: la definición, esto es, qué se entiende o qué se debe entender cuando hablamos del Ombudsman.

Hay que advertir de inmediato que esta tarea -menos sencilla de lo que a primera vista pudiera parecer-, choca con algunas dificultades de muy diversa índole; de entrada, con las derivadas de las distintas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

adaptaciones que ha experimentado el Ombudsman (o en rigor, el prototipo sueco de Ombudsman) en paises con sistemas jurídico-administrativos y políticos marcadamente diferentes.

1. APROXIMACION TEORICO-DOCTRINAL AL CONCEPTO DE OMBUDSMAN.

A pesar de las mencionadas dificultades que entraña la búsqueda de una delimitación conceptual de lo que se debe entender por Ombudsman, la doctrina ha tratado de formular, no obstante, una descripción teórica de sus principales rasgos.

Así, para ROWAT existen tres características fundamentales que definen a la institución desde una óptica teórica y jurídico-comparativa[21]:

1. Es un órgano del Parlamento, independiente y no partidista, establecido en la Constitución o en una Ley, con la específica misión de supervisar la actividad de la Administración.

2. Recibe las quejas que le envía el público contra la maladministration; esto es, aquél "conjunto de conductas administrativas activas y pasivas que aún soportando o eludiendo con éxito el control formal de legalidad propuesto por un sistema de

[21] ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 157.
En la misma línea, Dapena Baqueiro sigue el concepto dado por este autor (DAPENA BAQUEIRO, M.: Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. ("Ombudsman"), Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, págs. 3 y 4).

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteci Digital, 2003

garantías deficiente e inadecuado resultan <<injustas>>[22].

3. Tiene competencias para investigar, criticar y sacar a la luz pública los frutos de esa investigación, pero, en modo alguno, puede modificar los actos y resoluciones administrativas.

En la misma línea se manifiesta FAIREN GUILLEN, al definir al Ombudsman "como comisionado del Parlamento para la supervisión de la administración, defensa de los derechos públicos y legítimos intereses de los ciudadanos frente a aquélla, dando cuenta de toda su labor periódicamente al Parlamento, o bien, cuando él estime conveniente por la gravedad de cualquier asunto. Por medio de estos informes -que no son vinculantes- llega a formular sugerencias o propuestas de reforma legislativas"[23].

Así pues, desde esta perspectiva, puede definirse al Ombudsman como una figura nombrada por el Parlamento -aunque independiente del

---

[22] GOMEZ PUENTE, M.: La inactividad de la Administración. ed. Aranzadi. 1997. pág. 50.

Según el citado autor, "para explicar la utilización primigenia del término maladministration como concepto jurídico es necesario remitirse a la doctrina anglosajona. En ella surge con relación a un orden de situaciones en el que va en paulatino incremento el descontento por los sistemas de justicia administrativa, a medida que se comprueba que, pese a su notable grado de perfección y la utilidad reportada en épocas anteriores, comienzan a ser insuficientes por falta de adaptación a las transformaciones operadas en la Administración contemporánea. Fenómeno común, por lo demás, a casi todos los países occidentales sean de tradición jurídica anglosajona o continental (GOMEZ PUENTE, M., op. cit., pág. 49).

Por su parte, Gil Robles y Gil Delgado entiende que resulta enormemente difícil encontrar una interpretación <<auténtica>> del término maladministration , por cuanto la propia indeterminación de su significado -y en consecuencia la imposibilidad de tasar los supuestos de la misma- provoca que la apreciación de la existencia o no de tal circustancia sea puramente subjetiva. No obstante, el citado autor destaca la aportación de M. Crossman, según la cual, el término abarca <<la prevención, la negligencia, la inatención, la lentitud, la obstinación en el error, la arbitrariedad y similares>> (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A.: El control parlamentario de la Administración..., págs. 108 y 109).

[23] FAIREN GUILLEN, V., "¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los <<Ombudsmänen>> en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?"..., pág. 25.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mismo-, y cuya función básica consiste en supervisar las actividades de la Administración y sus funcionarios como consecuencia de las reclamaciones efectuadas por los ciudadanos debido a la "mala administración". Sus decisiones no son vinculantes, y en modo alguno pueden anular o revocar los actos y resoluciones de la Administración.

2. VALORACION CRITICA.

Como acabamos de ver, la noción mantenida por ROWAT y sus seguidores es suficientemente categórica: el Ombudsman es una figura autónoma que, designada por el Parlamento, se encarga de supervisar las actividades de la Administración en su relación con los ciudadanos, poniendo de manifiesto los errores de ésta a través de resoluciones que, recuérdese, no son vinculantes.

Sin embargo, a nuestro juicio, la concepción expuesta por estos autores es todavía incompleta; al menos porque, de admitirla, implicaría que en aquellos ordenamientos jurídicos donde la designación del Ombudsman no recae en el Parlamento, sino que ésta corresponde al propio Gobierno, no existiría en tales casos un auténtico Ombudsman.

Entonces, ¿quiere decirse con ello que este aspecto (la elección del Ombudsman por el Parlamento) se configura como pieza de una entidad y relevancia absolutamente inexcusable e imprescindible para la conformación-tipo del Ombudsman? Y siguiendo este razonamiento, ¿significa ello también que las instituciones surgidas en algunos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ordenamientos jurídicos, como por ejemplo, Gran Bretaña y Francia, donde la designación corresponde al Ejecutivo[24], viene a ser "cualquier cosa", pero en ningún caso un Ombudsman".

Nos resulta imposible compartir sin matices este punto de partida. Pensamos, por el contrario, que lo cierto es que, como bien afirma FIX ZAMUDIO, el Ombudsman puede estar vinculado tanto al Legislativo como al Ejecutivo, respecto del cual puede conservar, sin embargo, una cierta autonomía[25]. En consecuencia, para este autor, el Ombudsman puede ser elegido por el Parlamento, aunque también se le puede situar dentro del Ejecutivo (Executive Ombudsman)[26].

Ahora bien, a pesar de las consideraciones que se acaban de exponer, no podemos ignorar una premisa que se nos antoja crucial: no se puede negar, desde un mínimo rigor, que resulta más idóneo que la elección del Ombudsman corresponda, en efecto, al órgano parlamentario en cuanto que, en definitiva, la composición de este último viene determinado por el cuerpo electoral; es decir, por el

[24] Como veremos más adelante, la elección en Gran Bretaña le corresponde <<formalmente>> al rey, si bien la proposición (consensuada con los partidos políticos de la oposición) le incumbe al Gobierno.

[25] FIX ZAMUDIO, H.: La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Universidad Nacional Autónoma de México & Civitas, Madrid, 1982, pág. 284.

[26] Ibidem., pág. 284.

Curiosamente, en la configuración de las características del Ombudsman, el citado autor sigue igualmente los criterios de Rowat, con la excepción, claro está, de que admite la posibilidad de que la designación del mismo pueda corresponder al Ejecutivo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pueblo, titular último de la soberanía[27]. Y ésta aparece, en efecto, como la razón básica por la que originariamente se configuró al Ombudsman como un auxiliar del Parlamento, esto es, en el fiduciario del órgano de representación del pueblo (en definitiva, de los administrados), para llevar a cabo la supervisión de la Administración[28].

No obstante, la tesis así formulada no se ajusta totalmente a la realidad de las cosas; y ello aunque sólo fuera porque, en rigor, lo cierto es que el "ser" del Parlamento (a excepción de los denominados sistemas presidencialistas) más allá de cualquier construcción puramente teórica (esto es, el "deber ser"), está conformado en la práctica por una mayoría parlamentaria (ya sea a través de la obtención de los escaños por una única formación política, o bien sea ésta a través de las consabidas coaliciones de gobierno) en la que descansa la legitimidad de origen y de ejercicio del Gobierno en el sistema de tipo parlamentario.

Pero es que además, una segunda idea que refuerza nuestra

---

[27] No obstante, y como acertadamente puntualiza López Aguilar, "una cosa es la continuidad del emplazamiento capital de la asamblea parlamentaria como único órgano directamente electivo y sede de la representación de la soberanía nacional (pieza, por tanto, crucial del circuito de la legitimación democrática de la totalidad del sistema, a través de la impregnación del principio de legalidad, de las reservas de ley y la sujección a la ley), y otra cosa muy distinta es predicar, en salto lógico, que en el Parlamento resida la soberanía. En realidad, si bien es cierto que este órgano nunca ha sido plenamente soberano ni en aquél experimento donde presumía en serlo (el prístino modelo Westminster), no es discutible su falsía en los ordenamientos fundados en Constituciones plenamente normativas, en los que la soberanía dimana de la propia Constitución y de la sujección a ésta de la totalidad de órganos y poderes en que se estructura el Estado" (LOPEZ AGUILAR, J.F.: "Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento", Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1997, nº 2, pág. 217).

[28] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 34.

© Universidadde Las Palmas de Gan Canaria. Bibliotec Digital, 2003

argumentación procede de la propia independencia con la que actúa el Ombudsman una vez designado y que se configura como un elemento consustancial a la institución sin la cual no se podría garantizar de forma efectiva la defensa de los intereses de los ciudadanos ante la Administración. Independencia que, es preciso advertir aquí, se proyecta estrictamente en su <<dimensión funcional>>. Esto es, el Ombudsman desempeña con plena autonomía sus funciones (únicamente limitado por los márgenes establecidos en el ordenamiento jurídico), sin importar que la elección del mismo pueda recaer en el Legislativo o en el Ejecutivo (de los que, en cualquier caso, dependería orgánicamente).

En este mismo sentido, podemos ilustrar nuestro argumento con algún supuesto análogo. Así, por ejemplo, la elección de algunos miembros del Tribunal Constitucional en España (art. 159.1 CE[29]) corresponde en puridad al Ejecutivo (aunque como es sabido, la designación le corresponde <<formalmente>> al rey, la decisión o propuesta pertenece únicamente al Gobierno), sin que por ello se ponga -o se haya de poner ab initio- en tela de juicio la independencia de los mismos. En efecto, como se puede imaginar, a nadie se le ocurre pensar, desde el rigor analítico, que por el hecho de recaer en el Gobierno la designación de dichos miembros, éstos no desempeñen con

[29] Arts. 159: "1. El Tribunal Constitucional se compone de doce miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

plena independencia las funciones que constitucional y estatutariamente le corresponden, y menos aún que se configuren como meros mandatarios del Ejecutivo.

Pues bien, extrapolando esta situación al Ombudsman, es claro que la independencia del mismo no ha de verse afectada -cuando menos ex radice- por su forma de elección.

En consecuencia, no parece que pueda objetarse seriamente que su designación (a cargo del Ejecutivo o el Legislativo) sea determinante para calificarlo o no como tal, siempre y cuando, es obvio, éste pueda conservar su autonomía funcional.

Por lo tanto, y a modo de resumen, puede afirmarse que la noción de Ombudsman hasta ahora examinada resulta de algún modo incompleta, ya que, en efecto, no hay duda de que cada país (en coherencia con sus singulares características) posee y ha formado un propio y distinto criterio para la elección del Ombudsman, sin que ello haya afectado a la legitimación o a la propia ratio essendi de la institución.

En este contexto habremos de adoptar, pues, una noción de Ombudsman que reúna todos aquellos requisitos mínimos e indispensables, y que por encima de cualquier variante o adaptación nos permita, además, establecer una definición jurídicamente aceptable.

3. CONCEPTO PROPUESTO DE OMBUDSMAN: LAS

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CARACTERISTICAS JURIDICAS BASICAS QUE DEFINEN LA INSTITUCION.

Como ya se ha reiterado en los apartados precedentes, la noción jurídica de Ombudsman mantenida por ROWAT y FAIREN GUILLEN, es, a nuestro juicio, incorrecta. O más exactamente, incompleta. Y es que, en efecto, la definición dada por estos autores se apoya sobre un dato definitivo: la elección del Ombudsman por el Parlamento. Y es aquí donde precisamente radica el error de esta definición, ya que, recuérdese, esta circustancia, sin ser precisamente vacua, no parece determinante para su conceptuación. Dicho con otras palabras: la designación del Ombudsman por el Ejecutivo o el Legislativo no afecta a la naturaleza de la institución, siempre que se garantice, claro está, un "esquema de mínimos". Ahora bien, ¿cuáles son éstos?

Obviamente, la tarea no es del todo sencilla. En efecto, las numerosas adaptaciones que ha experimentado la institución al incorporarse a sistemas jurídico-políticos bien diferentes, dificulta enormemente la elaboración de un concepto unívoco de lo que se entiende (o se debe de entender) por Ombudsman.

Sin embargo, sí resulta evidente que existen una serie de elementos característicos que configuran el *núcleo mínimo* del prototipo de Ombudsman.

Hechas estas consideraciones, nuestro objetivo ha de centrarse, pues, en desvelar las notas esenciales que caracterizan al Ombudsman, y que, en definitiva, lo definen.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Una primera aproximación a la reconstrucción teórico-jurídica de lo que se debe entender por Ombudsman ya fue deslizada en el epígrafe precedente. En efecto, recuérdese que para FIX ZAMUDIO, el Ombudsman puede ser designado tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo[30]. Razonamiento éste al que GINER DE GRADO llega igualmente, bien que por otros caminos[31].

Por su parte, otro autor, PELLON GARCIA, omite pronunciarse sobre este aspecto, señalando que el Ombudsman "es aquél cuya misión consiste en defender la legalidad y los derechos de los particulares frente a las transgresiones de la Administración Pública, investigando y poniendo de relieve sus errores, negligencia o dolo"[32].

Consecuentemente, y según se desprende de esta línea de interpretación, resulta posible admitir, y así ya lo habíamos apuntado anteriormente, la existencia de variaciones en lo que se refiere al modo de nombrar al Ombudsman. Es más, en la práctica estas variaciones no han quedado reducidas únicamente a estas alternativas; es decir, designación en exclusiva por el Ejecutivo o por el Legislativo, sino que existen otras muchas fórmulas mixtas. Así, por ejemplo: elección por el Parlamento a propuesta del Gobierno (Quebec); o designación por el Ejecutivo a propuesta del Parlamento (Nueva Zelanda, o las provincias

---

[30] FIX ZAMUDIO, H., op. cit., pág. 284.

[31] GINER DE GRADO, C., Los Ombudsmen europeos. El Defensor del Pueblo ..., pág. 15.

[32] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 19.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

canadienses de Alberta, Manitoba o Nueva Brunswick); o nombramiento por el Ejecutivo con la consulta a miembros del Parlamento (isla Mauricio, islas Fidji)[33]; o incluso con participación de la ciudadanía como ocurre en ciertas regiones italianas (Lacio y Valle de Aosta)[34].

Sentadas estas consideraciones, se puede afirmar, pues, que existen ciertas características que permiten configurar al Ombudsman desde un punto de vista genérico. Estas se pueden resumir en las siguientes:

a) el Ombudsman es un órgano del Legislativo o del Ejecutivo, independiente, apartidista, y con la función de fiscalizar la actividad de la Administración.

b) conoce de las quejas específicas del público contra la defectuosa actividad de la Administración.

c) posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular los actos de las propias autoridades administrativas -lo que le distingue de la función jurisdiccional-[35].

Partiendo de estas bases, podemos definir al Ombudsman como un órgano del Legislativo o del Ejecutivo, independiente, y cuya función consiste en defender los derechos de los ciudadanos ante las transgresiones de la Administración Pública, investigando por cauces no

---

[33] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 34.

[34] Para un análisis de la legislación italiana, nos remitimos al capítulo correspondiente al Derecho Comparado.

[35] FIX ZAMUDIO, H., op. cit., pág. 284.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

jurisdiccionales y poniendo de manifiesto con sus resoluciones -no vinculantes- la "mala administración".

Ahora bien, sin perjuicio de la definición que acaba de hacerse, conviene añadir, si acaso, un último comentario sobre algunos matices relevantes de la institución, y que de manera decisiva contribuyen a su auctóritas o prestigio y predicamento difuso sobre otras instituciones y sobre la sociedad.

A) el primero de ellos es la rapidez procedimental con que actúa el Ombudsman. Celeridad que, sin duda alguna, se debe a la sumariedad e informalidad que rodean sus intervenciones, lo que, obviamente, proporciona a la institución de una gran eficacia.

B) El segundo aspecto que es preciso destacar aquí se refiere a la gratuidad de los servicios y las actuaciones del Ombudsman. En efecto, como se puede fácilmente colegir, la finalidad de esta característica es bien clara: evitar que los ciudadanos puedan retraerse a plantear sus reclamaciones por temor al coste económico que puede suponer un proceso.

C) Finalmente, pero no menos importante, es la publicidad de las actuaciones y los informes del Ombudsman. Y es que, precisamente el conocimiento público de las irregularidades de la Administración frecuentemente ha servido de respaldo a la gestión del Ombudsman, provocando cambios en las actuaciones de la Administración, que tal

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vez de otro modo no se conseguirían[36].

Así pues, puede afirmarse que la adecuada combinación de todos estos factores -rapidez procedimental, gratuidad, y publicidad-, contribuyen decisivamente a generar confianza y credibilidad de los ciudadanos en la institución. Lo que explica ciertamente, que a pesar de que sus resoluciones carecen de potestad coercitiva, generalmente son aceptadas.

Repárese, no obstante, que de los componentes aquí mencionados se ha excluido conscientemente un dato que algunos autores han coincidido en valorar como uno de los más determinantes en el éxito del Ombudsman: el acceso directo de los ciudadanos a la institución.

En este sentido, e independientemente de los argumentos que a continuación se expondrán, hemos de comenzar asumiendo categóricamente una posición de partida: no podemos negar, desde luego, que resulta más adecuado posibilitar el contacto personal con el Ombudsman que filtrar las reclamaciones a través de uno o varios miembros del Parlamento (como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña y Francia)[37], lo que tal vez no garantizaría un examen objetivo de las

---

[36] Como ha puesto de manifiesto Gil Robles y Gil Delgado, el factor de la publicidad tiene aún más importancia en algunos países donde además de una descripción detallada de los hechos y de la investigación realizada, se pueden incluir los nombres de los funcionarios implicados. "Esta publicación de nombres ha hecho que sea bautizado el informe anual del Ombudsman sueco como el <<Who is Who>> de la Administración, y un santo temor reverencial hace que cualquier funcionario luche desesperadamente para no verse incluido en semejante lista negra de la función pública" (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 177).

[37] Para un análisis de los mismos, nos remitimos al estudio que se efectúa en el capítulo correspondiente al Derecho Comparado.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mismas, sino que éstas, por el contrario, podrian quedar enormemente condicionadas por la proyección del principio de oportunidad politica.

Ademas, no hay duda de que el contacto personal entre el Ombudsman y el ciudadano genera una gran confianza en este último, acostumbrado generalmente a tratar sus problemas ante una "ventanilla anónima e impersonal" de una Administración abstracta y compleja cuyas reglas internas apenas acierta a entender.

No obstante lo expuesto, lo cierto es que algunos ordenamientos jurídicos han optado decididamente porque el acceso de los ciudadanos al Ombudsman sea indirecto. Para ello, el argumento principal que al respecto se ha mantenido radica en que tal posibilidad -el acceso directo al Ombudsman-, resulta en gran medida lógica en paises con poco número de habitantes (como ocurre, por ejemplo, en los paises escandinavos)[38]. Sin embargo, parece que utilizar el mismo criterio de acceso en paises con mucha población podría traer consigo una avalancha tal de quejas, que, sin duda, colapsaría la institución, e impediría, por tanto, que ésta fuese eficaz[39].

En consecuencia, la cuestión a dilucidar es ahora la siguiente: ¿El acceso indirecto de los ciudadanos al Ombudsman afecta verdaderamente a su prestigio? O dicho con otras palabras, ¿el contacto

---

[38] Véase nota supra.

[39] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 173.

Además, como veremos más adelante, en Gran Bretaña existieron otras razones de peso que influyeron enormemente para que el acceso al Ombudsman fuese a través de los miembros del Parlamento.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

personal de los ciudadanos con el Ombudsman es una conditio sine qua non para que éste tenga éxito?

A nuestro juicio, la respuesta al interrogante planteado ha de ser rotundamente negativa. Y es que, si bien como ya hemos reiterado, el contacto directo de los ciudadanos con el Ombudsman produce una gran confianza en la institución, éste aspecto no puede ser calificado como definitorio para el éxito social de la misma. Pero es que si se abunda un poco más en la cuestión, resulta obvio que, en multitud de ocasiones, el contacto personal entre el ciudadano y el Ombudsman no se produce, bien porque la queja es enviada por carta o cualquier otro medio similar (telegrama, fax, etc.), o bien porque aun efectuándose personalmente en las oficinas del Ombudsman, ésta es atendida por el personal auxiliar[40].

Así pues, puede afirmarse en consecuencia, que el contacto directo Ombudsman-ciudadano no es un dato esencial para su éxito, sino que éste depende en realidad de otra suerte de factores como son, en definitiva: la rapidez procedimental, la gratuidad, y la publicidad.

A resultas de todas las consideracones expuestas, puede concluirse, pues, que el Ombudsman es, sin duda, una institución

[40] En esta misma línea de interpretación se encuentra Rowat, al señalar que "el principio de imparcialidad y autonomía es mucho más importante que éste del contacto personal. Sin género de dudas, los ciudadanos tienen que estar seguros de que hay una autoridad independiente, a la que ellos pueden acudir, en la seguridad de que se va a efectuar una investigación imparcial, pero se puede lograr este objetivo sin llegar al paternalismo que puede suponer esta personalización de la oficina del Ombudsman" (ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 51).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vinculada al Parlamento o al Gobierno, aunque funcionalmente independiente de los mismos, y cuya misión consiste en defender los derechos de los ciudadanos ante las injusticias cometidas por la Administración. A ello cabe añadir, además, que el éxito de la institución radica en su auctóritas; esto es, en el *prestigio social* alcanzado mediante la confluencia de una serie de factores determinables: entre otros, gratuidad, celeridad procedimental y publicidad de sus actuaciones.

IV. RECAPITULACION.

Tras cuanto ha quedado expuesto en los epígrafes precedentes, pueden establecerse ciertas afirmaciones a modo de recapitulación. Estas serían las siguientes:

1° El Ombudsman surge en Suecia a principios del siglo XIX como una figura jurídica que, designado por el Parlamento, tenía la misión fundamental de supervisar y controlar las actividades de los jueces y funcionarios, para de este modo proteger los derechos de los ciudadanos frente a la Administración. No obstante, y si bien es cierto que con anterioridad habían existido ciertas figuras similares al Ombudsman (el Konungens Högsta Ombudsmänen y el Justitie-Kansler), éstas no llegaron a garantizar eficazmente la defensa de los intereses de los ciudadanos, debido principalmente a su dependencia del Gobierno. Será, pues, a partir de la Constitución Sueca de 1809 (art. 96) cuando,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en definitiva, aparece el primer Ombudsman de la Historia -revestido además de rango constitucional-, configurado como un Comisionado del Parlamento, con la misión de supervisar las actuaciones de los funcionarios, y en general, de la Administración.

2° La incorporación del Ombudsman a Dinamarca, un siglo y medio después (1953), resultó a todas luces determinante para la proyección internacional de la institución. En efecto, la instauración del Ombudsman en un país como Dinamarca, con un sistema jurídico-político diferente del sueco, vino a demostrar que la institución podía ser perfectamente introducida en otros ordenamientos jurídicos bien distintos de aquél donde había surgido. A partir de ese momento, el fenómeno de la ombudsmanía se fue extendiendo paulatinamente por todo el mundo, a cuya tarea de difusión contribuyeron de manera decisiva dos Ombudsmen: Stephan Hurwitz y Alfred Bexelius.

3° Cuestión parcialmente distinta a lo que se acaba de decir es el modo en que se ha producido la instauración del Ombudsman en los diferentes ordenamientos jurídicos. Y es que, en efecto, el Ombudsman -o si se quiere, el prototipo originario sueco-, ha sido objeto de numerosas variaciones en los diferentes estados, regiones, provincias, o ciudades donde ha sido acogido. Todo ello ha permitido demostrar, sin ningún género de dudas, que la institución puede adaptarse perfectamente a las características propias de cada sistema jurídico-político, sin perder por ello su propia esencia.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

4° Es claro, no obstante, y sin perjuicio de lo expuesto en el apartado anterior, que el Ombudsman no es "cualquier cosa que se haga pasar por tal o llamarse de esa manera". O por decirlo de otro modo, debe existir la posibilidad, y ello es tarea en rigor del jurista, de definirlo jurídicamente.

Como se puede imaginar, la importancia de la definición que se adopte es capital, ya que, en efecto, una adecuada descripción jurídica nos permitirá a su vez, diferenciar al Ombudsman de otras instituciones que aun teniendo algún revestimiento similar, en puridad no deberían ser descritos como tal.

En este sentido, entendemos que la definición mantenida por ROWAT y FAIREN GUILLEN resulta ser insatisfactoria. En efecto, la línea dogmática seguida por los autores mencionados postula como característica fundamental del Ombudsman su vinculación al Poder Legislativo (órgano auxiliar del Parlamento). Pero como se ha podido comprobar, este aspecto, sin ser precisamente irrelevante (parece siempre preferible que la designación corresponda al órgano de representación popular por excelencia -el Parlamento-), no afecta a la construcción teórico-jurídica del Ombudsman, siempre y cuando, claro está, se garantice en todo momento la independencia de la institución. Porque, como se ha reiterado, es en la <<dimensión funcional>> (libertad de actuación y criterio) donde se encuentra la pretendida independencia del Ombudsman, y no, desde luego, en su <<dimensión

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

orgánica>> (elección por el Ejecutivo o el Legislativo).

En base a estas consideraciones, el Ombudsman puede ser definido como un órgano del Legislativo o del Ejecutivo, funcionalmente independiente, y cuya misión consiste en defender los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones de la Administración Pública, investigando y poniendo de relieve con sus decisiones, que, recuérdese, no son coercitivas, las injusticias administrativas.

5° Por último, e independientemente de la definición adoptada, hay algunos aspectos del Ombudsman que contribuyen decisivamente a su prestigio social. Así ocurre con la celeridad, la gratuidad y la publicidad de la actuaciones. Factores todos ellos que, en definitva, se configuran como piezas claves para el éxito de la institución, y donde quizás el Ombudsman ha superado ampliamente en efectividad al lento, costoso y complejo control judicial.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPITULO SEGUNDO. EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO.

I. INTRODUCCION.

Un correcto análisis sobre la institución objeto del presente estudio no puede en modo alguno ignorar las distintas experiencias que el Derecho Comparado ofrece al respecto. Máxime cuando las respuestas de los diferentes modelos jurídico-comparartivos responden a problemas similares -si no idénticos-, con los que se enfrenta el ordenamiento español. No obstante, es obvio que resultaría imposible acometer aquí un análisis pormenorizado de todas aquellas peculiaridades de los distintos modelos comparativos, lo que sin duda, sobredimensionaría nuestro estudio, el cual persigue un objetivo, acaso no más modesto, pero sí bien diferente[41].

Sentadas estas premisas, nuestro esfuerzo se centrará, pues, en analizar la figura del Ombudsman desde la perspectiva de la legislación comparada, al objeto de extraer aquellos aspectos más significativos en la configuración de la institución en los distintos ordenamientos.

Así, en primer lugar analizaremos la conformación del modelo originario sueco y su propia evolución en el peculiar sistema jurídico-

[41] Para un análisis pormenorizado del Ombudsman en el Derecho Comparado, véase, FIX ZAMUDIO, H., op. cit.; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A, El control parlamentario de la Administración ...; MORTATI, C.: L'Ombudsman (Il Difensore Civico) (dir. MORTATI, C., con la collaborazione di VERGOTTINI, G. de), Torino, 1974; ROWAT, D.C., The Ombudsman citizen'z defender ...; también por el mismo autor, El Ombudsman en el mundo ..., cit.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

administrativo de este país escandinavo.

En segundo lugar, nos detendremos a examinar al Ombudsman danés, ya que es en este país donde el Ombudsman se incorpora por primera vez a un régimen de neto parlamentarismo, sin que exista una rigurosa separación entre el Gobierno y la Administración característico del sistema sueco.

En tercer término, estudiaremos las singulares adaptaciones del Ombudsman en Gran Bretaña (Parliamentary Commissioner) y Francia (Mediateur), así como las distintas motivaciones que condujeron a estos países a apartarse sustancialmente del prototipo escandinavo.

En cuarto lugar, nos centraremos en efectuar un sucinto recorrido por algunos de los sistemas eurocontinentales, concretamente Portugal (el Provedor de Justiça) y las regiones italianas (el Difensore Civico), debido a las grandes similitudes que guardan sus instituciones respectivamente con el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios autonómicos vigentes en España.

Por último, haremos una breve incursión en el contexto supranacional -concretamente en el ámbito de la Unión Europea-, con la finalidad de extraer aquellos aspectos más relevantes que ofrece el prototipo europeo del Ombudsman, así como su significada utilidad en un ente de ámbito supranacional como es la Unión Europea, especialmente a raíz del Tratado de Maastricht (7 de Febrero de 1992)

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y del establecimiento de la ciudadanía europea (art. 8 del TUE)[42].

A todos y cada uno de estos supuestos haremos referencia en los siguientes epígrafes, estudiándolos por separado, toda vez que la configuración de los mismos difiere sensiblemente en cada uno de los casos.

II. SUECIA.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONFIGURACION ACTUAL DEL OMBUDSMAN EN SUECIA.

Como es lógico, el hecho de que fuera Suecia el país donde nació la institución del Ombudsman, y que su modelo fuera acogido con más o menos variaciones por multitud de países, nos obliga inevitablemente a tomar la institución sueca como punto de partida en nuestro análisis.

Por otro lado, y aunque anteriormente ya tuvimos ocasión de efectuar un estudio sobre los orígenes del Ombudsman sueco, parece oportuno, si acaso, esbozar brevemente una síntesis histórica del mismo.

En efecto, como se recordará, los primeros antecedentes históricos cercanos al Ombudsman aparecen en los albores del siglo XVII mediante la instauración, en 1713, del Comisario Supremo del

---

[42] Este artículo ha sido modificado parcialmente por el Tratado de Amsterdam, firmado por los países miembros el dos de octubre de 1997. De este modo, la nueva redacción del primer apartado del citado artículo señala lo siguiente:

"Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional" (* La parte subrayada constituye la modificación -en realidad, la adición- del nuevo texto).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Rey (Konungens Högsta Ombudsmännen), y que prontamente, en 1719, pasó a denominarse Canciller de Justicia (Justitie-Kansler).

Casi un siglo después, con la promulgación de la Constitución (Regerisform) de 1809, y con la implantación de la figura del Ombudsman en la misma, la citada institución alcanza por primera vez, rango constitucional.

De esta manera, el Parlamento (Riksdag) debía designar en cada sesión ordinaria a un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad, con el objeto de controlar la observancia de las Leyes por los Tribunales y funcionarios y de perseguir ante los Tribunales competentes a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hubieran cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo (art. 96).

La primera consecuencia que podemos extraer de la normativa constitucional sueca es, desde luego, la radical desvinculación entre el Ombudsman y el rey (o lo que es lo mismo, del Poder Ejecutivo), así como su dependencia orgánica del Riksdag, el cual lo elige y también lo puede cesar, y ante quien debe presentar sus informes, si bien hay que precisar que es enteramente independiente en su actuación[43].

El creciente intervencionismo de las Administraciones Públicas conllevaría en 1915 a la creación del Militie-Ombudsman[44], con el

[43] FIX ZAMUDIO, H.: op. cit., pág. 286; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 40 a 42.

[44] ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., págs. 3 y 4.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

objeto de supervisar la Administración militar. No obstante, esta pluralidad de Ombudsmen fue nuevamente reconducida al criterio de unidad orgánica a finales de 1967, si bien la oficina del Ombudsman pasó a estar formada por tres miembros[45].

La actual institución del Ombudsman en Suecia quedó configurada tras la aprobación de la Constitución de 28 de Febrero de 1974[46], y según la cual el Riksdag podría elegir uno o varios Ombudsmen con la finalidad de supervisar a la Administración Pública (Ley del Instrumento de Gobierno, Capítulo XII, art. 6).

Posteriormente, la Ley del Parlamento (Riksdag Act) fijaría taxativamente el número de Ombudsmen en cuatro, de los cuales, uno sería el jefe administrativo (Chief Parliamentary Ombudsman), correspondiendo al mismo decidir sobre las directrices básicas de las actividades de la institución (Cap. VIII, art. 10)[47].

En el mismo sentido, véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 42.

[45] Al respecto, Gil Robles y Gil Delgado destaca que entre los mismos no existía ninguna relación de supremacía o subordinación, sino únicamente esferas competenciales diferentes, que sintéticamente se pueden resumir en las siguientes:

a) Uno, se ocuparía de la supervisión de la Administración de Justicia (Tribunales y Fiscalía), la Administración Militar, y la policía.

b) Otro, de la vigilancia de la educación, asuntos sociales, información y prensa.

c) Por último, un tercero se encargaría de la supervisión de las restantes Administraciones no controladas por los otros Ombudsmen (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 43).

[46] La citada Constitución no entraría en vigor hasta el 1 de Enero de 1975, siendo posteriormente reformada en 1981.

[47] No obstante, cabe señalar que en la actualidad existen en Suecia una serie de instituciones que revisten ciertas similitudes con el Ombudsman. Estos son: el Ombudsman de la prensa, el Ombudsman Antitrust (llamado también Ombudsman de la libertad de empresa), el Ombudsman de los consumidores, y el Ombudsman para la igualdad de sexos. (Para un estudio detallado de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL OMBUDSMAN SUECO.

2.1. Designación, duración del mandato y cese.

La elección del Ombudsman sueco recae en el Parlamento, si bien lo cierto es que tal designación no se produce de manera directa, sino que ésta se efectúa a través de un procedimiento específico establecido en el Riksdag Act (Cap. VIII, art. 10), y cuyo objeto es evitar que la elección recaiga en una persona mediatizada por el grupo gobernante[48]. El proceso de elección se desarrolla sintéticamente en los siguientes términos:

- En el plazo de una semana desde el comienzo de la sesión ordinaria del Parlamento, se deben formar dieciséis Comisiones, de las cuales la primera nombrada será la << Comisión de la Constitución>>.

- El segundo paso consistirá en que la <<Comisión de la Constitución>>, en el plazo de treinta días desde su nombramiento, deberá seleccionar una Delegación (la Delegación para el Ombudsman

---

mismos, véase, ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M.: El Araneko. Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica, Universidad de Deusto, 1994, pág. 25; FIX ZAMUDIO, H., op. cit., págs.287 y 288; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 53 a 57; GUERRA-LIBRERO ARROYO, G.: "El <<Ombudsman>> o Defensor del ciudadano", Revista de Estudios de la Vida Local, nº 196, 1977, págs. 852 a 854).

[48] En este sentido, Gil Robles y Gil Delgado señala que la comisión constituida al efecto es cuidadosamente estudiada, ya que de lo que se trata es evitar que el Ombudsman sea un hombre <<de partido>> o que sea designado gracias a la fuerza de un determinado partido político. "Muy por el contrario es ya una constante en la historia de la institución que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el Parlamento y que la misma recaiga sobre persona de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico" (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 41).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Parlamentario), que se ncargará de preparar la elección del Ombudsman, debiendo a estos efectos consultar a la <<Conferencia de Presidentes>>[49], que a su vez ha sido seleccionada por los partidos politicos.

- Finalmente, serán nombrados los cuatro Ombudsmen y sus suplentes en sesión plenaria en el Riksdag por votaciones separadas para cada uno de ellos.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad, es preciso señalar que si bien no es necesario ninguna cualificación jurídica, en la realidad práctica casi todos los Ombudsmen hasta ahora elegidos proceden del campo del Derecho[50].

Por otro lado, una vez designados, los Ombudsmen no pueden ocupar ningún otro cargo, pretendidendo con ello evitar cualquier vinculación que pueda suponer una dependencia de la Administración. El tiempo fijado para el desempeño del cargo es de cuatro años desde la fecha de su elección, transcurrido el cual puede volver a ser reelegido (Cap. VIII, art. 10)[51].

---

[49] La Conferencia de Presidentes está integrada por el Presidente del Riksdag, el Diputado-Presidente, un representante de cada grupo de partidos en el Riksdag, representando no menos del cuatro por ciento del voto nacional en las precedentes elecciones del Riksdag, los Presidentes de las Comisiones del Riksdag, y el Vicepresidente de la Oficina de Administración del Riksdag (Riksdag Act, Capítulo I, art. 7).

[50] ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 23.

[51] Interesa llamar la atención aquí sobre un aspecto concreto: el mandato de los Ombudsmen suecos coincide, en condiciones normales, con el periodo de mandato del Parlamento. Pero ello no obsta, en modo alguno, a que si se produce un cambio imprevisto de Legislatura, haya de haber un nuevo proceso de designación de Ombudsmen en el Parlamento. Esto ha llevado a algún autor, como Fairén Guillén, a considerar que si bien "el Parlamento los nombra y los puede dimitir no es

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin embargo, el Parlamento, a petición de la Comisión que examina las memorias anuales de los Ombudsmen, puede cesar a cualquiera de los Ombudsmen si no disfruta de su confianza.

Otra posibilidad de remoción anticipada la constituye la dimisión o fallecimiento de alguno de los Ombudsmen, en cuyo caso el Parlamento procederá al nombramiento de otro Ombudsman.

Por último, y como caso excepcional, existe la posibilidad de que el Parlamento pueda sustituir a un Ombudsman si éste se ve imposibilitado para ejercer sus funciones durante un largo período de tiempo, en cuyo caso el Parlamento elegirá una persona que ocupe su lugar hasta el momento de reincorporarse a sus obligaciones (Cap VIII, art. 10 in fine).

2.2. Ambito de competencias.

Antes de adentrarnos en el examen del ámbito competencial del Ombudsman sueco es preciso llamar la atención, aunque sea brevemente, sobre las especiales características que rodean al sistema jurídico-administrativo sueco.

En este sentido, PELLON GARCIA señala al respecto: "la Administración (sueca) está a cargo de varias juntas administrativas centrales independientes, y en los condados, de autoridades

---

un Parlamento determinado a cuya vida estén ligados los Ombudsmen" (FAIREN GUILLEN, V.: El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 121).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

administrativas locales. Como regla general, las juntas y autoridades locales sólo están obligadas a cumplir las leyes, disposiciones generales y decisiones del Gobierno (adoptadas por el rey en Consejo). No responden ante los miembros del Gobierno y, por consiguiente, éstos no pueden darles instrucciones de cómo enfocar y resolver casos individualizados"[52].

Todo ello nos lleva a afirmar por lo tanto que, en Suecia, los departamentos administrativos son independientes de los ministros (es decir, existe una separación entre Gobierno y Administración). Los funcionarios únicamente están sujetos a las leyes, sólo pudiendo el Gobierno influir sobre ellos a través de órdenes e instrucciones adoptadas en Consejo de Ministros. En consecuencia, los ministros no tienen responsabilidad política por las actuaciones de sus funcionarios, por lo que la actividad de los mismos y lo que se hace bajo su directa responsabilidad escapa, en principio, al control del Ombudsman[53]. No obstante, esta afirmación precisa de un breve comentario: la actuación de los ministros está sometida al control de la <<Comisión de Constitución>> del Riksdag, a la cual le corresponde adoptar la decisión de elevar acusación contra los mismos. Es aquí precisamente, tras el acuerdo alcanzado por la <<Comisión de Constitución>> de acusar a un miembro del Gabinete, donde el Ombudsman estará

[52] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 21.

[53] BEXELIUS, A.: "Sweden's guardians of law. The Ombudsman for civil affairs", The Ombudsman citizen's defender... (dir. ROWAT, D.C.), pág. 26.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

entonces legitimado para iniciar y proseguir una acusación penal contra uno o varios ministros.

En cuanto al control y vigilancia del Jefe de Estado (el rey), cabe señalar que éste, de conformidad con la lógica del régimen parlamentario, es considerado políticamente irresponsable, por lo que no puede ser perseguido por razón de sus actos u omisiones, escapando consecuentemente a la esfera de control y vigilancia del Ombudsman.

Asentada esta cuestión, pasemos, pues, a delimitar el ámbito competencial del Ombudsman sueco.

Al respecto, podemos cifrar el campo de actuación de la oficina del Ombudsman en los siguientes términos:

1. El Ombudsman ejerce su supervisión sobre la actuación de los funcionarios de gobierno centrales y locales, los funcionarios y otros empleados de dichas autoridades, así como a las personas que se encuentren en virtud de su nombramiento vinculadas al ejercicio de la autoridad pública (art. 2 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen >>[54]).

2. Del mismo modo, el Ombudsman entiende de las quejas de los funcionarios en su relación interna con la Administración. Esto es, lo que GIL ROBLES Y GIL DELGADO ha dado en llamar como "problemas puramente funcionariales internos"[55] (art. 2 de las

[54] Aprobada el 13 de Noviembre de 1986.

[55] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 45.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

<<Instrucciones para los Ombudsmen>>).

3. El Ombudsman también ejerce su actividad fiscalizadora sobre los Jueces y Tribunales. En este sentido, es necesario precisar que si bien el Ombudsman no puede en ningún caso afectar la independencia de los mismos, éstos devienen obligados a suministrar cualquier información que éste les pida, así como a estar presente en sus deliberaciones (Ley del Instrumento de Gobierno, Cap. XII, art. 6).

Por otro lado, el campo de acción del Ombudsman sobre el Tribunal Supremo (Högsta Domstollen) y el Tribunal Supremo Administrativo (Regeringsratt) está más limitado. Y ello, en la medida en que sólo puede entablar acciones contra sus actos jurisdiccionales así como aquellos dictámenes de sentencias manifiestamente injustas y contrarias a las leyes[56].

4. Por último, tampoco escapa a la supervisión del Ombudsman sueco la Iglesia Luterana, ya que como acertadamente han sabido destacar FAIREN GUILLEN y GIL ROBLES Y GIL DELGADO, los miembros del clero son considerados como funcionarios del Estado, si bien, como es lógico, quedan fuera del alcance de supervisión aquellas materias doctrinales propias de la confesión religiosa[57].

2.3. Procedimiento de actuación.

[56] Ibidem., pág. 46.

[57] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-..., pág. 344; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 47.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La caracteristica esencial que rodea la actuación del Ombudsman sueco es la ausencia de formalismos. Así pues, en efecto, cualquier persona que se haya visto afectada por una actuación administrativa, o incluso por motivos de interés general, puede dirigirse al Ombudsman y poner en marcha su actividad investigadora (arts. 17 a 24 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen>>).

La queja ha de presentarse en forma escrita, es gratuita[58], y no necesita de asistencia jurídica: sólo se exige aportar los datos identificativos del reclamante, una exposición de los motivos de la queja, y presentarla en un plazo máximo de dos años desde la fecha en que acaeció la circunstancia objeto de la reclamación y la presentación de la misma[59]. No obstante, este plazo puede ser salvado in extremis cuando el Ombudsman considere que el asunto es de interés general, en cuyo caso, dicho plazo de caducidad queda sin efecto.

Por otro lado, merece destacarse que, en aquellos casos en que el afectado se encuentre en una situación de privación de libertad, podrá presentar su queja por escrito en sobre cerrado, el cual no podrá ser censurado ni inspeccionado, pudiendo además, si así lo solicita, serle

[58] Como acertadamente señala Fairén Guillén, la gratuidad del servicio prestado por el Ombudsman "es un corolario lógico de su esencia". De lo que se trata, según indica el citado autor, es impedir que, en definitiva, nadie, por falta de medios económicos pueda acceder al Ombudsman (FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 502).

[59] Sin embargo, y como bien repara Gil Robles y Gil Delgado, en la presentación de la reclamación no se exige la aportación de pruebas que apoyen la denuncia presentada, si bien en términos generales se suele solicitar el mayor número de datos y documentos fehacientes que ayuden a determinar la credibilidad de la denuncia (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 48).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

expedido en la oficina del Ombudsman un certificado de que la queja ha sido recibida.

Una vez recibida la queja, y si ésta es admitida, el Ombudsman iniciará una investigación con el objeto de esclarecer los hechos de la misma. Para ello puede solicitar a la Administración afectada los documentos y datos que considere oportunos sin que en ningún caso pueda negársele alegando el carácter secreto de los mismos, excepción hecha de aquellos documentos que afecten a la seguridad nacional. Asimismo, el Ombudsman puede realizar entrevistas y pedir explicaciones al funcionario o funcionarios afectados, respetando de este modo el principio de audiatur et altera pars.

Por lo demás, el Ombudsman sueco puede también iniciar una investigación de oficio, generalmente a través de informaciones aparecidas en los medios de comunicación[60], o bien como consecuencia de las inspecciones in situ que realice a las distintas Administraciones objeto de su control.

2.4. Resoluciones e informes.

La naturaleza no jurisdiccional de las resoluciones del Ombudsman sueco impide que éstas puedan anular o revocar ningún acto o resolución administrativa. Así pues, en efecto, las

[60] Al respecto, Rowat destaca en su estudio cómo la utilización de los medios de comunicación ha sido frecuentemente utilizado por el Ombudsman sueco para iniciar actuaciones de oficio (ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., págs. 6 y 7).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

recomendaciones, recordatorios, o amonestaciones dirigidos por el Ombudsman a la Administración y/o funcionarios afectados carecen de coertio (art. 6 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen>>). No obstante, y como unánimemente ha constatado la doctrina, los actos del Ombudsman están cimentados en su auctóritas, por lo que frecuentemente sus opiniones son tenidas en cuenta, lo que le ha valido la denominación como <<Magistratura de persuasión>>[61].

Por otro lado, el Ombudsman sueco también puede sugerir reformas legislativas (art. 4 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen>>), o incluso formular acciones penales cuando en el transcurso de una investigación, o una vez concluida ésta, detecte actuaciones de carácter delictivo (art. 6 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen>>). En este sentido, y como ya expusimos anteriormente, el Ombudsman puede iniciar y proseguir actuaciones contra uno o varios ministros, así como aquellas otras acciones legales decididas por una Comisión del Riksdag, a excepción de la persecución de otro Ombudsman (art. 10 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen>>).

Asimismo, el Ombudsman puede iniciar indirectamente una acción penal a través de la actuación del Ministerio Fiscal, el cual debe asistir al Ombudsman cuando éste así lo requiera y existan lógicamente motivos fundados para ello (Cap. 12, art. 6 del <<Instrumento del

[61] Entre otros, véase, FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 46; GINER DE GRADO, C., Los Ombudsmen europeos. El Defensor del Pueblo ..., pág. 18.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Gobierno>>).

Además, el Ombudsman debe presentar inexcusablemente un informe anual al Parlamento (art. 11 de las <<Instrucciones para los Ombudsmen>>). Dicho informe deberá contener un examen global y exhaustivo de sus actividades, así como las medidas adoptadas y aquellas otras decisiones que considere, a su juicio, más significativas.

En este sentido, interesa hacer notar que el informe anual reviste una gran importancia, y ello por un motivo evidente: la publicidad del mismo posibilita el conocimiento de los desajustes de la Administración, no sólo ante los miembros del Parlamento, sino ante la opinión pública. Y es precisamente el aireamiento de las investigaciones y las posibles corrupciones administrativas o judiciales donde se encuentra, en palabras de GIL ROBLES Y GIL DELGADO, "uno de los instrumentos esenciales de su trabajo y un camino por el que los ciudadanos tienen conocimiento de su efectividad e importancia"[62].

III. DINAMARCA.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA IMPORTANCIA DEL CASO DANES EN LA DIFUSION INTERNACIONAL DEL OMBUDSMAN.

[62] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 52.

En el mismo sentido, véase BEXELIUS, A., "Sweden's guardians..., The Ombudsman citizen's defender ..., pág.25.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin duda alguna, la implantación del Ombudsman en Dinamarca supuso un importante a la vez que decisivo avance en la proyección internacional del Ombudsman, el cual, como tuvimos ocasión de señalar, había pasado prácticamente desapercibido durante el siglo XIX y en gran parte del actual para todos los países, a excepción de Finlandia[63].

Al respecto, autores como PELLON GARCIA, GIL ROBLES Y GIL DELGADO, o ROWAT, coinciden en señalar que la instauración en Dinamarca del Ombudsman (Ombudsmand, en danés) resultó ser un acontecimiento decisivo para la implantación de la institución en el mundo, y ello fundamentalmente porque por primera vez se venía a introducir la institución en un sistema jurídico distinto al sueco.

Efectivamente, en Dinamarca, cuya estructura administrativa obedece al modelo ministerial de corte napoleónico, no existe la ya

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[63] La historia del Ombudsman finés aparece vinculada estrechamente a la del Ombudsman sueco. No en vano, en el siglo XVIII (época en que el rey Carlos XII nombra por primera vez al Konungens Högsta Ombudsmännen) comprendía también a Finlandia.

Sin embargo, tras la pérdida de la guerra con Rusia en 1809, y como consecuencia de la paz de Friedrikshamm, Suecia y Finlandia quedaron separadas, pasando esta última a formar un Gran Ducado dependiente de Rusia.

No obstante, y a pesar de estos acontecimientos, el pueblo finés conservó en su ordenamiento jurídico la figura del Justitie-Kansler, si bien bajo la denominación de Prokurator, en un claro esfuerzo por asimilarlo a cierta figura rusa del mismo nombre.

Tras la independencia de Finlandia el 31 de Enero de 1917, y con la posterior aprobación de la Constitución de 17 de Julio de 1919 (llamada Constitución Stälhberg), se introdujo definitivamente la figura del Ombudsman en Finlandia (art. 49).

Para un estudio detallado del Ombudsman finés, véase ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit.; FAIREN GUILLEN, V.: "Normas y notas sobre el Ombudsman de Finlandia", Revista de Administración Pública, nº 93, 1980; SÖDERMAN, J.: "El Ombudsman en Finlandia", Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Valencia, nº 3, 1993; ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., cit.

indicada separación entre Gobierno y Administración, por lo que, consecuentemente, los ministros son responsables de sus departamentos[64].

Junto a ello, otro aspecto no menos importante que contribuyó decisivamente a la difusión internacional del Ombudsman se debió a la entusiasta actividad del Ombudsman danés, Stephan Hurwitz, y el Ombudsman sueco, Alfred Bexelius, quienes desempeñaron una gran labor de propaganda de la institución a través de sus innumerables conferencias y publicaciones en diversos idiomas[65].

Como fácilmente se puede advertir, el Ombudsman danés carece de cualquier bagaje histórico. En efecto, la idea de instalar la institución del Ombudsman en Dinamarca surgió, en realidad, como consecuencia directa del espectacular aumento experimentado por la Administración Pública en la primera mitad del siglo XX[66]. Sin embargo, esta idea no fue aceptada inicialmente por los funcionarios, que de forma generalizada rechazaban cualquier sometimiento de sus funciones a la vigilancia del Ombudsman[67].

---

[64] PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 25; ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 25; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración....., pág. 77.

[65] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-..., págs. 131 y 478; PELLON RIVERO, R., op. cit., pág. 29.

[66] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-..., pág. 131.

[67] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-..., pág. 131; ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 28.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Pese a ello, la idea de introducir un Ombudsman en el ordenamiento jurídico danés prosperó finalmente, y así, con motivo de la reforma de la Constitución en 1953, se introdujo definitivamente su figura[68] (art. 55).

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL OMBUDSMAN DANES.

2.1. Designación, duración del mandato y cese.

Antes de entrar en el análisis de los aspectos enunciados en este epígrafe (elección, duración del mandato, y cese), conviene hacer notar que el modelo danés de Ombudsman, no se olvide, se inspira en gran medida en el arquetipo sueco. Así, en efecto, la <<Ley del Ombudsman danés>> (en adelante, LOD) señala que la elección del Ombudsman recae en el Parlamento (Folketing), quien después de cada proceso electoral deberá elegir un Ombudsman, que no sea miembro del mismo y (a diferencia del Ombudsman sueco) de reconocida formación jurídica, al objeto de supervisar la Administración Pública del Estado (arts. 1 y 2 LOD[69]).

[68] Como bien ha observado Rowat, los funcionarios públicos cambiaron pronto su actitud de rechazo hacia la institución del Ombudsman, debido fundamentalmente a que pudieron comprobar la objetividad del mismo, al rechazar todas aquellas quejas que por uno u otro motivo carecían de una adecuada justificación, lo que originaba a su vez una mayor confianza de la ciudadanía con respecto a las actuaciones de la Administración (ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 28).

[69] La Ley del Ombudsman de Dinamarca ha sufrido numerosas modificaciones, rigiendo en la actualidad la Ley nº 473 de 12 de Junio de 1996).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Una vez designado, nada obsta para que el Ombudsman danés pueda ser reelegido -sin limitación alguna- una vez acabado su mandato[70], aunque, no obstante, puede ser cesado en cualquier momento por el Folketing, a propuesta de la Comisión encargada de las relaciones con el Ombudsman, si pierde la confianza en el mismo. De igual modo, en caso de fallecimiento o dimisión del Ombudsman, el Parlamento deberá designar un nuevo Ombudsman (arts. 1, y 3 LOD).

2.2. Ambito de competencias.

Debemos insistir aquí una vez más, en señalar que la institución del Ombudsman es independiente tanto del Gobierno como del Parlamento que lo elige. No obstante, este último si bien no puede dictarle instrucciones particulares, sí puede, en cambio, enviarle directrices de carácter general (art. 10 LOD).

Ciñéndonos ya al ámbito competencial del Ombudsman danés, cabe señalar que éste se extiende al control y vigilancia de todas las Administraciones Públicas (art. 7.1 LOD). En consecuencia, el Ombudsman danés tiene facultades para supervisar la actividad administrativa de los ministros, la de los funcionarios de las distintas Administraciones, e incluso, la de la Iglesia Luterana (excepto en aquellas cuestiones relativas a la doctrina de la confesión; -art. 9 LOD-

[70] Prueba de ello fue el caso del profesor Stephan Hurwitz, el cual fue reelegido varias veces en el cargo, hasta que finalmente fue cesado por edad, en Junio de 1971 (FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 131).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo demás, es necesario destacar que el Ombudsman danés carece de competencias para supervisar la actividad de los Tribunales de Justicia (art. 7.2 LOD), constituyendo este último aspecto una notable diferencia con respecto al modelo sueco[71].

2.3. Procedimiento de actuación.

En la misma línea que su predecesor sueco, la actividad del Ombudsman danés se adecúa a un arquetipo general con grandes similitudes: actuación de oficio o a instancia de parte[72], acceso directo de los ciudadanos a la oficina del Ombudsman, innecesariedad de asistencia jurídica, gratuidad del procedimiento, así como de forma genérica una actuación sumaria e informal (realización de entrevistas, petición de documentos, etc.).

No obstante, y a pesar de todo ello, hemos de aclarar inmediatamente que el modelo danés reviste asimismo algunas

[71] En este sentido, Rowat cree que existen varios motivos para ello. Así, en primer lugar, destaca que Dinamarca (al igual que Noruega) no cuenta en contrapartida con la figura del Canciller de Justicia, institución que sí posee Suecia, además de la inexistencia en los mismos de una tradición en la supervisión de los Tribunales.

En segundo lugar, el citado autor señala que estos Estados poseen un adecuado mecanismo para la solución de querellas en el propio sistema judicial. Y por último, porque en los países mencionados subyace la idea de que el Ombudsman es un órgano del Legislativo, y por tanto, no debe supervisar los Tribunales (ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., págs. 25 y 26).

[72] No obstante, es oportuno señalar que para la aceptación de una reclamación a instancia de parte será requisito imprescindible el que no haya transcurrido el plazo de un año desde que se produjo el hecho objeto de la misma (art. 13.3 LOD). Sin embargo, si la actuación es iniciada ex-officio por el propio Ombudsman, el plazo de la prescripción no es aplicable.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

variaciones sustanciales que ciertamente limitan el margen de maniobrabilidad en su función fiscalizadora sobre la Administración.

Así, por un lado, no es posible dar trámite a la denuncia planteada si todavía cabe la interposición en vía administrativa de un recurso ante un organismo superior (art. 14 LOD).

Por otro lado, interesa llamar la atención sobre el carácter secreto de las actuaciones del Ombudsman danés. En este punto, es necesario señalar que, al contrario de lo que ocurre en el caso sueco, el Ombudsman danés debe guardar secreto sobre la que pueda tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones (art. 28 LOD).

Como podemos apreciar, todo ello constituye, en definitiva, una reducción sustancial de los poderes de actuación del Ombudsman danés. Y ello, según GIL ROBLES Y GIL DELGADO, "por cuanto no sólo quedan fuera de su margen de actuación los Tribunales de Justicia, sino porque también en su más pura actuación fiscalizadora sobre los funcionarios de la Administración, sufre una serie de limitaciones que ni remotamente conocen sus compañeros sueco y finlandés"[73].

2.4. Resoluciones e informes.

Una vez concluida la investigación, el Ombudsman danés notificará a la Administración afectada las recomendaciones y

[73] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 83.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

amonestaciones que considere oportunas (art. 22 LOD). Hay que insistir a este respecto, que dichas resoluciones no pueden, desde luego, revocar o anular un acto o resolución administrativa.

Por último, cabe señalar que el Ombudsman danés debe presentar un informe anual ante el Folketing, en el que, en términos generales, dará cuenta de su actuación. Dicho informe será posteriormente publicado (art. 11.1 LOD).

Además de este informe anual, el Ombudsman danés puede dirigir informes al Parlamento, los ministros o a las autoridades locales, en el que hará constar, en todo caso, los medios de defensa presentados por el interesado (art. 11.2 LOD).

IV. GRAN BRETAÑA.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA IMPOSIBLE TRASPOSICION DEL MODELO SUECO DEL OMBUDSMAN A GRAN BRETAÑA.

A mediados de este siglo, surgieron ciertos movimientos en Gran Bretaña que planteaban la imperiosa necesidad de introducir nuevas fórmulas alternativas en su sistema jurídico-político para de este modo remediar las carencias que con cierta e inquietante notoriedad presentaban los medios clásicos de control jurisdiccional y parlamentario.

Como consecuencia de todo ello, y preocupados principalmente

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

por la efectiva protección de los ciudadanos ante la Administración, la <<Comisión Internacional de Juristas de Gran Bretaña>> encargó en 1959 a una de sus <<Secciones>> -la <<Sección Justice>>-, la elaboración de un informe con la finalidad de determinar la eficacia de los medios existentes para investigar las quejas contra las decisiones o actos administrativos de los departamentos ministeriales y otros organismos públicos para aquellos casos en que no hubiera un Tribunal Administrativo u otro procedimiento legal para atender dichas quejas, así como la posibilidad de introducir las oportunas mejoras, teniendo particularmente en cuenta la institución escandinava del Ombudsman[74].

De acuerdo con estas instrucciones, se hizo público e 1961 el informe Whyatt[75] (Whyatt Report), y en él se proponía la creación de un Comisionado Parlamentario (Parliamentary Commissioner) con la finalidad de investigar aquellas denuncias originadas por un mal funcionamiento de la Administración.

No obstante, y si bien en principio el rechazo hacia dicho informe fue generalizado desde todos los sectores sociopolíticos con influencia en el sistema, la situación cambió radicalmente en la campaña electoral de 1964, en la que los laboristas, a la postre ganadores de las elecciones de aquel año, resolvían incluir en su programa político la

[74] Para un estudio más detallado sobre estos informes, véase FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., págs. 143 a 149; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 101 a 105.

[75] El referido informe debe su nombre al presidente del comité encargado de elaborarlo, sir John Whyatt.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

creación de un Comisionado Parlamentario encargado de la defensa de los intereses de los ciudadanos ante la Administración.

Finalmente, el 22 de Marzo de 1967 se promulgó la Parliamentary Commissioner for the Administration Act[76] (en adelante, LCP), introduciéndose de este modo la institución del Ombudsman en Gran Bretaña[77].

No obstante, hay que advertir inmediatamente que el Ombudsman británico vino a suponer una novedosa adaptación con respecto al prototipo escandinavo. Y es que, en efecto, la institución británica introdujo evidentes y notabilísimas diferencias respecto a los otros modelos ensayados hasta entonces: elección por el rey (a propuesta del Gobierno), privación de acceso directo del ciudadano al Parliamentary Commissioner, e incapacidad para actuar de oficio.

Todos estos elementos, como tendremos ocasión de examinar, se apartaban en gran medida de la construcción teórica originaria del Ombudsman, lo que ha llevado a algún autor, como FAIREN GUILLEN, a considerar que el Comisionado Parlamentario británico no

[76] En realidad su título completo es el de <<Ley por la que se dispone el nombramiento y entrada en funciones de un Comisario del Parlamento para investigar la actividad administrativa que se desarrolla en nombre de la Corona, y para los objetivos que guardan relación con ella>>. Sin embargo, en la misma Ley (art. 14) se establece la posibilidad de que pueda ser citada abreviadamente, tal como acabamos de mencionar.

[77] Además, junto al Parliamentary Commissioner, fueron creados en Inglaterra, Escocia y Gales otros Comisionados de ámbito local (Local Goverment Acts de 1974 y 1975), así como los Comisionados para los Servicios de Sanidad (National Health Service Act de 1972 y National Health Service Reorganization Act de 1973).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

es un Ombudsman en el sentido nordeuropeo de la palabra[78].

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL PARLIAMENTARY COMMISSIONER.

2.1. Designación, duración del mandato y cese.

Como ya hemos adelantado, una de las variaciones que presenta la institución británica del Ombudsman es el sistema de elección del mismo. Así pues, en Gran Bretaña el Comisionado Parlamentario es designado por el rey -a propuesta del Gobierno- (art. 1.2 LCP), rompiendo de este modo con la tradición originaria en virtud de la cual los Ombudsman son designados por el Parlamento[79].

Pero es que además, la duración del cargo no presenta un plazo predefinido, sino que el Commissioner permanece en el desempeño de sus funciones mientras observe "buena conducta", sólo pudiendo ser removido por propia decisión del rey o por acuerdo de las dos Cámaras Parlamentarias, y en todo caso, al cumplir la edad de sesenta y cinco años (art. 1.2 y 3 LCP).

Por lo demás, no se exige del Commissioner una previa formación

---

[78] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 149.

[79] Ahora bien, esta afirmación necesita de un breve comentario. En efecto, la designación del Comisionado Parlamentario corresponde formalmente al rey, a través de una propuesta formulada por el Gobierno. Sin embargo, tal como acertadamente señala Gil Robles y Gil Delgado, "si tenemos en cuenta la realidad del juego parlamentario inglés veremos también que su designación conlleva la conformidad, previamente negociada, de los jefes de los demás partidos representados en el Parlamento; a más de este primer e indirecto vínculo, el Comisario se encontrará posteriormente ligado a las Cámaras ante las que es responsable" (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 106).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

jurídica.

2.2. Ambito de competencias.

La esfera de actuación del Parliamentary Commissioner viene perfectamente delimitada en su propia ley reguladora a través de un sistema de listas por medio del cual se establecen claramente sus competencias[80]. De este modo, el Comisionado Parlamentario podrá investigar aquellas actuaciones llevadas a cabo por cualquier departamento gubernamental o autoridad al que sea de aplicación dicha ley, o en nombre de ese departamento o autoridad, cuando el ciudadano denuncie haber sido perjudicado por un acto de "mala administración" (maladministration); esto es, aquellos retrasos, negligencias, desatenciones, junto a otras perturbaciones similares efectuadas por la Administración[81].

2.3. Procedimiento de actuación.

[80] En la TABLA 2 anexa a la referida Ley se especifican los departamentos y autoridades sujetos a investigación, como por ejemplo: el Servicio Consultivo, de Conciliación y Arbitraje; el Ministerio de Agricultura, Pesquerías y Alimentación; la Comisión de Beneficiencia; la Comisión de Funcionariado Civil; la Agencia de desarrollo cooperativo; Ministerio de Defensa; Departamento de Empleo; Departamento de Seguro de los Créditos a la Exportación; Oficina de la Commonwealth; Comisión de la Tierra; Registro de Sociedades Mutualistas; Oficina Central de Información; Registro Inmobiliario; Departamento del Lord Canciller; Oficina del Lord Presidente del Consejo; etc.

[81] FIX ZAMUDIO, H., op. cit., pág. 294; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 109; VILLAGOMEZ CEBRIAN, A.: "Defensor del Pueblo y Tribunales de Justicia", Revista La Ley, nº 3828, pág. 2.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Como ya adelantamos anteriormente, el Comisionado Parlamentario británico no puede actuar ex officio ni tampoco recibir directamente las quejas de los ciudadanos, sino que éstas han de venir necesariamente vehiculadas a través de un Diputado de la Cámara de los Comunes (art. 5 LCP).

En opinión de GIL ROBLES Y GIL DELGADO, la necesidad de que la reclamación del ciudadano no se plantee directamente ante el Comisionado Parlamentario sino que ésta se efectúe a través de un miembro del Parlamento (concretamente un Diputado de la Cámara de los Comunes), constituye, sin duda alguna, una de las innovaciones más importantes respecto del modelo escandinavo: el acceso de los ciudadanos al Ombudsman[82].

En efecto, el acceso al Parliamentary Commissioner se efectúa a través de la presentación de una queja ante un Diputado de la Cámara de los Comunes, el cual transmite dicha queja ante el Commissioner.

De esta forma, según FIX ZAMUDIO, se venía a respetar la tradición británica según la cual la tutela de los derechos humanos se efectúa directamente por los propios afectados ante el Parlamento[83].

Frente a esta opinión, PELLON RIVERO opina, sin embargo, que la razón de tal innovación no se debe tanto a razones cualitativas

---

[82] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 110.

[83] FIX ZAMUDIO, H., op. cit., pág. 293. En el mismo sentido, PELLON GARCIA, "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 20.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cuanto a razones de carácter cuantitativo, por lo que más que la tradición parlamentaria inglesa, existía en realidad el temor a que en un país como Gran Bretaña, con más de cincuenta millones de habitantes, se produjera una avalancha de reclamaciones provocando consiguientemente el bloqueo de la institución[84].

En nuestra opinión, no parece que los criterios esgrimidos por ambos autores se contradigan, sino que ambos parecen perfectamente compatibles entre sí: así pues, resulta del todo comprensible que, de un lado, existiera un rechazo por parte de los parlamentarios británicos a perder siquiera un ápice de alguna de las funciones de las que tradicionalmente habían disfrutado; y de otro, también resultaba ciertamente explicable las reservas mostradas por ciertos grupos ante la posibilidad de que se produjera una avalancha de reclamaciones en un país con una población muy superior a cualquiera de los países donde hasta entonces se había introducido la institución del Ombudsman[85].

En cuanto al reclamante (persona individual o colectiva), es oportuno señalar que debe poseer inexcusablemente un interés legítimo en el asunto (por tanto quedan fuera las quejas basadas en un interés general)[86], y la reclamación ha de presentarse en el plazo de un año

---

[84] PELLON RIVERO, R., op. cit., pág. 42.

[85] Este dato era, desde luego, fácilmente observable. Así, por ejemplo en 1972, Suecia contaba con una población de 7.600.000 habitantes, Finlandia con 4.600.000 habitantes, o Dinamarca con una población de 4.700.000 habitantes. Frente a ellas, Gran Bretaña mostraba una población infinitamente superior (55.000.000 habitantes) (Fuente: PELLON GARCIA, R., "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>"..., pág. 40).

[86] No obstante la Ley permite que la reclamación pueda ser presentada por un representante del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

desde que se tuvo noticias de los hechos que originaron la misma, si bien este plazo puede ser salvado in extremis cuando el Parliamentary Commissioner considere que existen circustancias especiales que lo aconsejen (art. 6.3 LCP). Asimismo, hay que señalar que no necesita asistencia jurídica y el procedimiento es totalmente gratuito[87].

No obstante lo expuesto, convendría si acaso precisar que, en ningún caso, el Parliamentary Commissioner puede entrar a conocer de aquellos asuntos respecto de la cual la persona afectada tuviera un derecho de recurso (right of appeal), o bien una revisión ante un Tribunal, o hubiese ejercido su defensa ante cualquier Tribunal de Justicia (art. 5.2 LCP).

Una vez admitida la reclamación, el Commissioner se pondrá en contacto con el funcionario superior del departamento o autoridad correspondiente de la Administración afectada, así como con cualquier otra persona que hubiera adoptado o autorizado la actuación impugnada (incluidos los ministros), al objeto de que puedan expresar su versión sobre los hechos objeto de la queja (art. 7.1 LCP).

Asimismo, el Comisionado Parlamentario podrá realizar las indagaciones y recabar todas aquellas informaciones que considere oportunas, no siéndole oponible en ningún caso la objeción del <<deber

---

agraviado, cuando ésta hubiese muerto o fuese incapaz de actuar por sí mismo (art. 6.2 LCP)

[87] Incluso si lo estima procedente, el Commissioner puede pagar sumas determinadas de dinero al reclamante o a cualquier otra que suministre información o sea requerida en el curso de una investigación, por razón de gastos debidamente realizados por estas personas, o bien en concepto de indemnizaciones por pérdida de tiempo (art. 7.3 LCP).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de guardar secreto>>. En este sentido, cualquier obstaculización sin excusa legal que se produzca ante el Comisionado Parlamentario o de alguno de sus funcionarios, tendrá las mismas consecuencias jurídicas que el delito de desacato ante los Tribunales de Justicia (contempt of court). Para ello, el Parliamentary Commissioner deberá poner en conocimiento de los Tribunales de Justicia tales hechos, los cuales establecerán el oportuno procedimiento para depurar las eventuales responsabilidades producidas (art. 9.1 LCP).

Ahora bien, hay que hacer notar que este poder del Comisionado británico no es absoluto, sino que tropieza con algunos límites que le impone su propia ley.

Así, por un lado, no puede obtener declaraciones ni documentación alguna -sin constituir por ello desacato- sobre aquellas materias objeto de las deliberaciones del Consejo de Ministros o de un Comité del Consejo (art. 8.4 LCP).

Por otro lado, tampoco puede ser compelida ninguna persona a declarar o a suministrar información al Commissioner que no pudiera serle exigible en virtud de un procedimiento judicial (art. 8.5 LCP).

2.4. Resoluciones e informes.

Finalizado el procedimiento investigador, el Parliamentary Commissioner deberá enviar sendos informes al Parlamentario que a su vez le transmitió originariamente la queja (este último será el que, en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

definitiva, transmita directamente el resultado al reclamante), así como al funcionario superior del departamento o autoridad afectada y aquellas otras que hubieran autorizado o intervenido en el hecho que motivó la queja (art. 10.1 y 2 LCP).

Por lo demás, las resoluciones del Comisionado británico carecen de poder coercitivo alguno, no pudiendo por tanto revocar o anular los actos administrativos que originaron la reclamación.

En cuanto a los informes, hay que señalar que el Comisionado Parlamentario deberá presentar con carácter preceptivo un informe anual, en el que se contendrá un resumen general sobre las actuaciones desempeñadas así como las recomendaciones y críticas formuladas por el mismo (art. 10.4 LCP).

Además del informe anual, el Parliamentary Commissioner puede presentar ante el Parlamento otros informes de carácter extraordinario (art. 10.3 y 4 in fine LCP).

3. BREVES CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS: ALGUNOS RAZONAMIENTOS TEORICOS ACERCA DEL PARLIAMENTARY COMMISSIONER.

La introducción de la institución del Ombudsman en Gran Bretaña ha significado, y significa desde luego en muchos aspectos, un evidente giro copernicano en relación con el modelo o prototipo de Ombudsman surgido en Suecia.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Desde esta perspectiva, es claro que las nuevas pautas planteadas por el Parliamentary Commissioner suponen en cierta medida un distanciamiento del modelo escandinavo, lo que nos obliga necesariamente a cuestionar tanto en el plano teórico como en el práctico si el Parliamentary Commissioner es o no, en realidad, un auténtico Ombudsman.

Para ello, podemos establecer resumidamente las siguientes consideraciones:

1. Es obvio que el Parliamentary Commissioner presenta ciertas peculiaridades que denotan un sensible alejamiento del arquetipo sueco del Ombudsman. Así, en efecto, el Parliamentary Commissioner es designado por el Poder Ejecutivo, la duración del mandato es indeterminada (mientras observe <<buena conducta>>), está imposibilitado para actuar de oficio, y los ciudadanos no pueden acceder directamente al mismo.

2. No obstante, y sin perjuicio de los riesgos que comportan las características citadas, podemos afirmar que tales elementos no son en sí mismo totalmente definitorios para desechar la idea de que el Parliamentary Commissioner pueda ser considerado un auténtico Ombudsman. Más aún si tenemos en cuenta que ciertos aspectos de los anteriormente mencionados son perfectamente explicables. Así, la elección del Comisionado acostumbra a ser consensuada por los miembros de la Cámara (e incluso pueden promover su destitución), y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la imposibilidad para actuar de oficio o el acceso indirecto al Comisionado Parlamentario responden, en realidad, a la necesidad de adaptar la institución del Ombudsman a la propia idiosincrasia británica.

3. En todo caso, un hecho evidenciable que no se debe pasar por alto consiste en la independencia funcional de la institución. Es decir, el Parliamentary Commissioner es completamente independiente en su actuación, tanto del Gobierno como del Parlamento, y no está sujeto en ningún caso a sus directrices. Además, sus informes (al igual que para el resto de los Ombudsmen) constituyen el instrumento adecuado en el que vierte las oportunas recomendaciones y críticas sobre la maladministration británica.

4. Por último, debemos destacar que las resoluciones del Comisionado Parlamentario no poseen, en ningún caso, carácter coercitivo. Esto es, sus decisiones no pueden revocar ni anular ningún acto de la Administración.

En conclusión, podemos afirmar que el Parliamentary Commissioner es, a pesar de las numerosas deficiencias que presenta, un auténtico Ombudsman, si bien es cierto, por otro lado, que tales deficiencias lo sitúan en una posición mucho más debilitada en cuanto a sus posibilidades de actuación que la de los demás Ombudsmen, originando con ello que ciertos autores lo califiquen como un

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

miniombudsman[88].

V. FRANCIA.

1. ANTECEDENTES: LA PECULIAR ADAPTACION DEL MEDIATEUR EN FRANCIA.

Frecuentemente, la doctrina ha observado con especial interés la instauración de la figura del Mediateur (Mediador) en Francia, por cuanto su creación supuso un cambio significativo en la configuración y supervisión de la Administración francesa[89].

En realidad, el interés por la implantación de esta figura, inspirada en la institución de los Ombudsmen nordeuropeos, surgió en la década de los sesenta como consecuencia de la polémica suscitada en el seno de la doctrina científica francesa acerca de las deficiencias que mostraba la jurisdicción contenciosa para controlar algunos aspectos de la actividad administrativa, principalmente en materia de libertades públicas, así como la necesidad de ofrecer nuevas alternativas que pusieran remedio a tales deficiencias[90].

---

[88] ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 29; FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 149.

[89] ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 33.

[90] BASSOLS COMA, M.: "Consideraciones sobre los controles extrajurisdiccionales de la Administración: en torno a la reforma del estatuto del <<mediateur>> francés", Revista de Administración Pública, nº 82, 1977, pág. 395. También,véase VALLINA VELARDE, V. de la: "La figura del <<Mediador>> en el Derecho positivo francés". Documentación Administrativa, nº 156, 1973, pág. 146.

Al respecto, Arteaga Izaguirre y Fairén Guillén, coinciden en señalar que el primer intento por crear un sistema de protección extrajurisdiccional de las libertades públicas en Francia fue en 1957, a través de la denominada <<Comisión de Salvaguardia de los Derechos y Libertades>>, y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

No obstante, y como acertadamente ha señalado BASSOLS COMA, "la doctrina científica, si bien difundía y prestaba atención especial al Ombudsman escandinavo y a su proyección a otros países, no patrocinaba en absoluto su implantación; más bien adoptaba una actitud defensiva y de marcado signo nacionalista: así, en un estudio comparativo sobre el Ombudsman, la ponencia francesa N. Questiaux afirmaba abiertamente que las funciones de aquél son asumidas por los tribunales de la jurisdicción contenciosa, y de forma más contundente Drago, en el prólogo al más documentado estudio comparativo publicado sobre el tema, proclama que <<el mejor Ombudsman, el Consejo de Estado>>"[91].

Sin embargo, y a pesar de las reticencias mencionadas, la figura del Mediateur fue instituida -sorprendentemente- por el Gobierno mediante la Ley de 3 de Enero de 1973[92].

En cualquier caso, la institución fue objeto de duras críticas, no

---

que surgió a la vista de los abusos y otros atentados contra las libertades cometidos (especialmente la práctica de la tortura) en la guerra de Argelia (ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 33).

[91] BASSOLS COMA, op. cit., pág. 395. En el mismo sentido, véase, FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-..., pág. 150; FIX ZAMUDIO, H., op. cit., pág. 309; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración..., págs. 157 y 158.

[92] Como anécdota, merece destacarse el concurso que el periódico Le Fígaro organizó entre sus lectores con la intención de encontrar un nombre genuinamente francés para la institución. El resultado dió como ganador a M. Louguet, que había propuesto el nombre de L'intercesseur, porque según afirmaba el mismo "rebuscando en mi memoria y en mis libros me acordé que en la Roma antigua el <<intercessor>> era el tribuno que oponía su derecho de veto a las decisiones arbitrarias del tirano" (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 159 y 160).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sólo por aquellos sectores que se oponían abiertamente a la existencia de la misma, sino también por los que habiendo defendido su creación, observaban cómo el modelo francés se apartaba sensiblemente del prototipo escandinavo del Ombudsman[93].

2. ANALISIS SISTEMATICO DEL MEDIATEUR.

2.1. Designación, duración del mandato y cese.

Como ya se ha dicho, la implantación de la figura del Mediateur en Francia fue recibida con escepticismo e incluso cierta hostilidad, no sólo por aquellos sectores que defendían las excelencias de la justicia administrativa desempeñada tan brillantemente por el Consejo de Estado, sino por aquellos que propugnaban la creación de un modelo más cercano al prototipo del Ombudsman sueco. Así, uno de los motivos por los que estos últimos rechazaban el modelo instaurado por el Gobierno francés, residía precisamente en la forma de designar al Mediateur: elección, mediante Decreto, por el Consejo de Ministros.

Obviamente, este sistema de designación, semejante al de Gran Bretaña, hacía concebir serias dudas sobre la independencia (y consecuentemene sobre su imparcialidad) de la institución.

Sin embargo, y a pesar de las críticas que provocó este sistema de elección, lo cierto es que la intervención del Ejecutivo en la

[93] BASSOLS COMA, M., p. cit., pág. 395. También vease, ROWAT, D.C., El Ombudsman en el mundo ..., pág. 123.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

designación del Mediateur no afecta en modo alguno a su independencia (la tantas veces invocada independencia funcional). Para ello, además, la propia Ley del Mediateur[94] (en adelante, LM) ha establecido una serie de condicionamientos o cláusulas de salvaguardia[95] que permiten mantener intacta, al menos teóricamente, la independencia de la institución.

Así pues, el Mediateur no recibe instrucciones de autoridad alguna (art. 1 LM); no puede ser perseguido o detenido con ocasión de las opiniones que emita o de los actos que realice en el ejercicio de sus funciones (art. 3 LM); y no puede ser cesado bajo ningún concepto más que en caso de impedimento constatado en las condiciones definidas por Decreto en Consejo de Estado (art. 2 LM). Pero es que además, junto a todas estas atribuciones, y al objeto de garantizar, si cabe aún más, la autonomía del Mediateur, la propia Ley establece una serie de incompatibilidades con el ejercicio del cargo: así, no puede ser candidato a Consejero General ni Municipal durante el período de su mandato, aunque curiosamente, nada se opone a que siga como tal Consejero si ya lo era antes de ser designado Mediateur (arts. 4 y 5 LM)[96].

---

[94] La ley nº 73/6, de 3 de Enero de 1973, del Mediateur, ha sido completada por la ley nº 76/1211, de 24 de Diciembre de 1976 y por la ley nº 89/18 de 13 de Enero de 1989; y modificada posteriormente por la ley nº 92/125 de 6 de Febrero de 1992.

[95] Expresión utilizada por Arteaga Izaguirre (ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 34).

[96] No obstante, según Gil Robles y Gil Delgado, esto parece un contrasentido: "la contradicción es tan flagrante (piénsese en un consejero municipal-Mediateur, que tenga que intervenir en una queja contra el propio Ayuntamiento o alcalde) que no puede comprenderse más que desde el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo demás, la duración del mandato del Mediateur es de seis años, y no es posible su reelección (art. 2 LM).

2.2. Ambito de competencias.

En líneas generales, la actividad del Mediateur francés consiste en investigar, con plena libertad de actuación, todas aquellas reclamaciones procedentes de un defectuoso funcionamiento de las Administraciones del Estado, las colectividades públicas territoriales, los establecimientos públicos, y en general, cualquier organismo que realice un servicio público (art. 1 LM)[97].

No obstante, conviene hacer notar de inmediato que el ámbito de actuación del Mediateur no es completamente ilimitado, sino que, por el contrario, presenta una serie de restricciones en el desempeño de su cometido.

Así, en primer lugar, quedan excluidas todas aquellas quejas relativas a las relaciones entre los funcionarios o agentes públicos y la Administración, excepto cuando las mismas provengan de un

---

ángulo o punto de vista de un Gobierno que nunca había previsto una institución realmente jurídica, sino más bien un instrumento político en toda su extensión" (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 164).

[97] En realidad, la Ley del Mediateur guarda silencio sobre lo que se ha de entender como <<servicio público>>, siendo el propio Mediateur el que, atendidendo a los criterios doctrinales y jurisprudenciales existentes, ha venido a delimitar su concepto. Desde esta perspectiva, se entiende que existe un <<servicio público>> desde el momento en que el organismo en cuestión <<se dedica a la satisfacción de una necesidad de interés general o desde el momento en que existe un elemento, aunque lejano, de control de la Administración sobre este organismo>> (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 165 a 168).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

funcionario que haya cesado en el servicio activo (art. 8 LM)[98].

En segundo término, debemos señalar que el Mediateur tampoco puede intervenir en un procedimiento iniciado ante un Tribunal de Justicia, ni cuestionar o revisar las decisiones de los mismos (art. 11.1° párrafo LM). No obstante, lo que si puede el Mediateur, es intervenir en aquellos supuestos de inejecución de las sentencias judiciales que han alcanzado la fuerza procesal de <<cosa juzgada>>, ordenando al organismo condenado a que la cumpla en el plazo que le señale. Si este requerimiento no es cumplido, entonces la inejecución de la sentencia será objeto de un informe especial que será presentado ante el Presidente de la República y el Parlamento, y publicado en el Journal Officiel (Boletín Oficial) (art. 11.2° párrafo LM).

De este modo, lo que se ha pretendido es proteger a los ciudadanos de una manera eficaz frente a la tradicional resistencia de la Administración (pura negativa o la simple demora) a dar cumplimiento a los fallos judiciales[99].

2.3. Procedimiento de actuación.

Siguiendo el mismo ejemplo que el Parliamentary Commissioner

---

[98] Hay que aclarar, no obstante, que la norma originaria de la Ley del Mediateur excluía cualquier tipo de reclamación referente a las cuestiones entre la Administración y sus agentes. Sin embargo, este criterio fue revisado con motivo de la reforma de 1976, con lo que se venía a sancionar una práctica anterior que ya había admitido su intervención en materia de derechos pasivos de los funcionarios jubilados (BASSOLS COMA, M., op. cit., pág. 404).

[99] BASSOLS COMA, M., op. cit., pág. 402.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

británico, el Mediateur no puede iniciar investigaciones de oficio, ni recibir directamente de los ciudadanos (personas físicas o jurídicas[100]) las reclamaciones, sino que éstas son enviadas a través de un miembro parlamentario (Diputado o Senador) (art. 6.2° párrafo LM)[101]. Además, de forma previa deben haberse efectuado obligatoriamente todas las diligencias necesarias ante la Administración implicada (art. 7 LM).

También existe la posibilidad de que el Mediateur inicie un procedimiento investigador, bien a través de una petición de cualquier miembro de las Cámaras, o bien a propuesta de alguna de las seis Comisiones permanentes de su Asamblea (art. 6.3° y 4° párrafos LM)[102].

Admitida la denuncia, el Mediateur instruirá el oportuno expediente investigador a fin de aclarar los hechos objeto de la misma. Para ello, podrá interrogar, previa autorización del Ministro

---

[100] Sin embargo, esto no fue siempre así, ya que la Ley de 1973 excluía la posibilidad de que las personas jurídicas pudieran presentar reclamaciones. No obstante, la situación cambió radicalmente con las modificaciones operadas en la reforma de 1976, al permitirse que las quejas pudieran ser presentadas tanto por personas físicas como morales (art. 6.1° párrafo). Esta revisión, según Bassols Coma, "ha paliado parcialmente las restricciones originarias, a todas luces injustificadas en un momento en que las reclamaciones <<presentadas en nombre de una persona en nombre de una persona moral si la persona física que la formula está ella misma interesada directamente>>. Se trata, evidentemente, de una fórmula de compromiso que debe valorarse como un intento de hacer accesible dicha institución a todo tipo de personas" (BASSOLS COMA, M., op. cit., pág. 398).

[101] Según Gil Robles y Gil Delgado, las razones que se adujeron para desechar el acceso directo al Mediateur, se fundaban básicamente en que dicha posibilidad resultaba completamente ilógica en un país como Francia, con más de cincuenta millones de habitantes, y sobre todo el gran ámbito competencial del Mediateur. En consecuencia, de haberse propugnado el acceso directo, la institución seguramente no habría funcionado por ahogo material de la misma (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 173).

[102] En caso de que la petición proceda de alguna de las seis Comisiones Permanentes, le corresponderá transmitirla al Presidente del Senado o al de la Asamblea Nacional (art. 6, in fine LM).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

correspondiente, a los agentes dependientes de la Administración implicada, o incluso, puede ordenar a los cuerpos de inspección (también previa autorización), que realicen las comprobaciones e investigaciones que les encomiende (art. 12.2° párrafo LM). A su vez, puede solicitar del Ministro responsable o de cualquier autoridad competente, la documentación relacionada con la queja presentada y que estime necesaria para el curso de sus investigaciones. Esta no le podrá ser negada aunque esté clasificada como secreta o confidencial, salvo que la materia considerada secreta lo sea en materia concerniente a asuntos de defensa nacional, seguridad del Estado, o política exterior (art. 13 LM).

En cualquier caso, los Ministros y todas las autoridades públicas están obligados a facilitar la labor del Mediateur (art. 12.1° párrafo LM).

Como se puede apreciar, es claro que las facultades de investigación y control del Mediateur han sido configuradas sin menoscabar por ello el tradicional principio de responsabilidad jerárquica ministerial, según el cual el Ministro es el único responsable de las actuaciones de sus funcionarios sometidos a su jerarquía[103]. Ello supone, como acertadamente ha señalado BASSOLS COMA, que las facultades del Mediateur queden condicionadas a este principio que exige la previa conformidad del Ministro para acceder a la

[103] BASSOLS COMA, M., op. cit., pág. 400.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

documentación e interrogar a los funcionarios. Y es que, si bien el principio general señala que los Ministros y todas las autoridades públicas deben facilitar la tarea del Mediateur, lo cierto es que la autorización ministerial es precisa para poner en funcionamiento los medios de control[104].

2.4. Resoluciones e informes.

Una vez finalizadas sus investigaciones, el Mediateur puede adoptar una serie de resoluciones y medidas, las cuales, recuérdese, no pueden en modo alguno anular o revocar los actos administrativos.

En síntesis, éstas son las siguientes:

a) En primer término, el Mediateur puede presentar las recomendaciones que considere oportunas, a fin de poner solución al problema planteado. A tal efecto, puede sugerir todas aquellas iniciativas tendentes a mejorar el funcionamiento de la Administración implicada (art. 9.1° párrafo LM).

b) En segundo lugar, puede sugerir a la Administración afectada soluciones equitativas que pongan remedio a las injusticias que produzcan las disposiciones normativas, así como proponer cambios de las propias disposiciones normativas provocadoras de las referidas injusticias (art. 9. 2° párrafo LM).

Además, en caso de que la Administración no responda

[104] BASSOLS COMA, M., op. cit., págs. 400 y 401.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

satisfactoriamente a las recomendaciones del Mediateur en el plazo fijado, éste podrá hacer públicas las mismas. En tal caso, la Administración también podrá hacer pública la respuesta dada, así como la decisión tomada, en su caso, como consecuencia de la gestión realizada por el Mediateur (art. 9.3° párrafo LM).

c) En tercer lugar, el Mediateur también puede -a falta de autoridad competente- iniciar un procedimiento disciplinario contra cualquier agente de la Administración o, incluso en su caso, una querella criminal (art. 10 LM).

d) Por último, el Mediateur puede ordenar a la Administración el cumplimiento de la ejecución de las resoluciones judiciales con efecto de <<cosa juzgada>>. En este caso, si hay incumplimiento por parte de la Administración afectada, el Mediateur formulará un informe especial que presentará al Presiente de la República y al Parlamento, y será publicado en el <<Boletín Oficial>> (Journal Officiel) (art. 11.2° párrafo in fine LM).

Además de los informes especiales señalados, el Mediateur tiene obligación de presentar anualmente un informe ante el Presidente de la República y el Parlamento, y en el que se hará un balance de la gestión realizada por el mismo. Dicho informe será posteriormente publicado (art. 14 LM).

3. BREVES CONSIDERACIONES FINALES.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Es evidente que la implantación del Mediateur en Francia no ha seguido el mismo criterio o esquema-tipo que el modelo escandinavo del Ombudsman. Los naturales recelos con que fue inicialmente acogida la institución (recuérdese la invocada magnificencia del Consejo de Estado, o también el hecho de ser Francia un país con una población numerosa) provocaron en gran medida la configuración de un modelo de Ombudsman bastante más depauperado que el prototipo sueco, únicamente salvado in extremis por la publicidad de sus informes, no sólo ante el Presidente de la República y el Parlamento, sino ante la opinión pública[105].

En conclusión, y pese a que la institución francesa muestra algunos aspectos criticables: designación por el Ejecutivo, imposibilidad de actuación de oficio, o el acceso indirecto de los ciudadanos, podemos afirmar que, en líneas generales, y contra todos los pronósticos, el Mediateur ha alcanzado un notable éxito. Y ello se debe no sólo a la adaptación de la institución a las peculiaridades del régimen administrativo francés, sino como ya hemos indicado, a la publicidad de sus informes, aspecto éste que le ha reportado, sin duda alguna, una enorme popularidad.

VI. ITALIA.

[105] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 177.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1. LA EXPERIENCIA DEL DIFENSORE CIVICO EN LAS REGIONES ITALIANAS: ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS.

Italia constituye, a nuestro juicio, un ejemplo curioso de las modalidades históricamente diversas de implantación del Ombudsman. Y ello debido principalmente a que la institución ha sido acogida favorablemente en casi todas sus regiones[106], si bien no ha corrido la misma suerte a nivel nacional[107].

Sin embargo, hay que advertir inmediatamente que la idea del Ombudsman se había venido discutiendo en Italia durante la década de los sesenta. No obstante, lo cierto es que esta idea no tuvo su reflejo a nivel nacional sino que, como se ha adelantado, sólo ha obtenido respuesta positiva a escala regional. Así, tras la incorporación del Difensore Civico (Defensor Cívico) a las regiones de Toscana (1974) y Liguria (1974), se sumarían paulatinamente casi todas las demás

[106] No obstante, es preciso señalar al respecto, que junto a los diferentes ordenamientos regionales, el Difensore Civico también ha sido implantado en las provincias autónomas de Trento y de Bolzano.

[107] Aun así, la necesidad de instaurar un Difensore Civico a nivel estatal ha sido una <<constante>> en el foro político italiano: desde las propuestas de la célebre Commissione Bozzi, que pretendía introducir un nuevo precepto en la Carta Constitucional italiana (art. 98 bis), hasta la última proposta di legge para instituir un Difensore Civico nazionale, presentada el 14 de Enero de 1995 por los Diputados Fuscagni, Urbani, Moioli, Vigano, y D'Onofrio (Boletín de la Cámara de los Diputados nº 2670).

Para un estudio más detallado de las propuestas de la Commissione Bozzi, véase LOPEZ AGUILAR, J.F.: "Un comentario al informe de la Commissione Bozzi", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 21, 1987, págs. 137 a 174. También, SICA, M.: Il Difensore Civico nell'ordinamento regionale, Giuffrè ed., Milano, 1993, pág. 50.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

regiones italianas[108], lo que demostraba claramente la voluntad de los legisladores regionales italianos por acoger en sus respectivos ordenamientos la figura del Ombudsman con la intención de paliar las graves deficiencias del sistema de garantías del ciudadano ante la Administración[109].

---

[108] Hasta la fecha no tenemos noticias de que las regiones de Molise y Sicilia hayan optado por implantar su propio Difensore Civico.

[109] La regulación actual de los diferentes Defensores Civicos italianos es la siguiente:

1. Regione del Veneto: Ley de 6 de Junio de 1988, y Ley de 9 de Agosto de 1988 (Istituzione dell'ufficio de protezione e pubblica tutela dei minori).

2. Regione Autonoma Valle d' Aosta: Ley de 2 de Marzo de 1992 (modificada por la Ley de 16 de Agosto de 1994).

3. Regione dell' Umbría: Ley de 22 de Agosto de 1979, Ley de 20 de Mayo de 1987 (Carta dei diritti degli utenti dei servizi delle Unità locali per i servizi sanitari e socio-assistenziali dell'Umbria), Ley de 10 de Julio de 1987 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti ed istituzione della Consulta regionale per l'utenza ed il consumo), Ley de 10 de Abril de 1990 (Interventi a favore degli inmigrati extracomunitari).

4. Provincia Autonoma di Trento: Ley de 20 de Diciembre de 1982 (modificada e integrada por la Ley de 5 de Noviembre de 1984, y la Ley de 5 de Septiembre de 1988), y Ley de 12 de Julio de 1991 (que modifica la Ley de 20 de Diciembre de 1982: Interventi del Difensore Civico in materia di tutela dell'ambiente).

5. Regione Toscana: ley de 12 de Enero de 1994, Ley de 22 de Marzo de 1990 (Interventi a sostegno dei diritti degli inmigrati extracomunitari in Toscana), Ley de 1 de Junio de 1983 (Norme per la salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle Unità sanitarie Locali).

6. Regione della Sardegna: Ley de 17 de Enero de 1989, y Ley de 3 de Febrero de 1993 (Norme sulla salvaguardia dei diritti dell'utente del servizio sanitario nazionale).

7. Regione Puglia: Ley de 9 de Julio de 1981.

8. Regione Piemonte: Ley de 9 de Diciembre de 1981, Ley de 24 de Abril de 1985 (Norme relative alla estensione delle competenze del Difensore Civico alle strutture amministrative del Servizio sanitario e delle unità sanitarie locali operanti nel territorio regionale), Ley de 20 de Diciembre de 1990 che istituisce una commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum con sede presso il Difensore Civico), Ley de 10 de Julio de 1991 (Norme per il funzionamento dell'organo regionale di controllo).

9. Regione Marche: Ley de 14 de Octubre de 1981 (modificada por la Ley de 26 de Abril de 1990), Ley de 14 de Enero de 1992 (Norme concernenti il diritto di acceso ai documenti amministrativi e sulla trasparenza dell'attività amminnistartiva regionale), Ley de 5 de Enero de 1994 (Interventi a favore degli emigrati, inmigrati, rifugiati, apolidi, nomadi e delle loro famiglie).

10. Regione Lombardia: Ley de 18 de Enero de 1980 (modificada por la Ley de 10 de Septiembre de 1984), Ley de 3 de Febrero de 1983 (l'allegato elenca le funzioni del Difensore Civico).

11. Regione Liguria: Ley de 5 de Agosto de 1986, Ley de 26 de Abril de 1985 (Tutela dei diritti delle persone che usufriscono delle strutture sanitarie), Ley de 27 de Agosto de 1992

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, y si bien es cierto que la proximidad del Difensore Civico regional a los ciudadanos le sitúa en condiciones óptimas para que la institución tenga el éxito deseado, la ausencia de un Difensore Civico a nivel nacional proporciona algunos efectos que inevitablemente distorsionan este objetivo.

En este sentido, SAN MARTIN entiende que existen dos aspectos problemáticos que al respecto merecen ser destacados:

A) En primer lugar, podría ocurrir que algún ente territorial decidiera no instaurar la figura del Difensore Civico. En esta situación, es claro que se produciría consecuentemente un menor grado en la

---

(Interventi e tutella delle popolazioni zingare e nomadi), Ley de 6 de Septiembre de 1993 che prevede una Commissione presieduta dal Difensore Civico, incaricata di esaminare le dichiarazioni e le attestazioni rilasciate dai Consiglieri regionali), Ley de 1 de Julio de 1994 che prevede un Comitato regionale per i problemi del consumo e dell'utenza presieduto dal Difensore Civico.

12. Regione Lazio: Ley de 28 de Febrero de 1980 (modificada e integrada por las Leyes de 11 de Abril de 1985 y 2 de Noviembre de 1992).

13. Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia: Ley de 23 de Abril de 1981 (modificada por la Ley de 29 de Agosto de 1987), Ley de 28 de Agosto de 1992 (in tema di procedimento amministrativo e di diritto di accesso), Ley de 24 de Junio de 1993 (Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori).

14. Regione Emilia-Romagna: Ley de 21 de Marzo de 1995, Ley de 11 de Diciembre de 1986 che istituisce una Commissione che ha sede presso il Difensore Civico, Ley de 21 de Febrero de 1990 in materia di emigrazione e immigrazione).

15. Regione Campania: Ley de 11 de Agosto de 1978 (modificada e integrada por la Ley de 8 de Marzo de 1985).

16. Regione Calabria: Ley de 16 de Enero de 1985.

17. Provincia Autonoma di Bolzano: ley de 9 de Junio de 1983, y Ley de 18 de Agosto de 1988.

18. Regione Basilicata: Ley de 14 de Junio de 1986 (modificada por la Ley de 2 de Marzo de 1988), Ley de 29 de Marzo de 1991 (Norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufriscono delle strutture del Servizio sanitario regionale o con esso convenzionate), Ley de 26 de Noviembre de 1991 (Norme relative alla costituzione della Commissione regionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna), Ley de 23 de Abril de 1992 (Prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell'attività amminnistrativa).

19. Regione Abruzzo: Ley de 20 de Octubre de 1995.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protección de los derechos de los ciudadanos de esta región, que en aquellas otras, que por el contrario, decidieran incorporar tal figura a su sistema de control de los poderes públicos, en defensa de los derechos de los administrados.

B) Pero es que además, en segundo lugar, la imposibilidad de que el Difensore Civico pueda desempeñar sus competencias más allá del ámbito de la propia Administración regional, motivaría la existencia de zonas exentas a su control, produciendo una gran frustración de los ciudadanos, que de este modo verían que sus reclamaciones dirigidas contra la Administración central o local carecerían de un cauce adecuado para su tramitación, lo que a la larga, se traduciría en un descrédito de la propia institución[110].

Por lo dicho, parece claro que la ausencia de un Difensore Civico a nivel nacional presenta serias e importantes perturbaciones: distinta gradación en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración dependiendo de la existencia o no de un Difensore Civico en la región, y la imposibilidad de ejercer un adecuado control sobre otras Administraciones.

No obstante, y si bien la primera cuestión puede encontrar fácil arreglo con la implantación de un Difensore Civico en cada una de las regiones italianas en virtud de la potestad autonormativa de las mismas,

[110] SAN MARTIN, J.: "La importancia del Ombudsman regional", Tercera Conferencia Europea del Ombudsman, Instituto Europeo del Ombudsman, Vitoria-Gasteiz, 1993, pág. 74

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

no ocurre así con el segundo de los problemas planteados, puesto que afecta directamente al orden competencial de las regiones.

En tal caso, parece que la única solución viable, al menos a nuestro juicio, que permitiría completar el sistema de control sobre todas las Administraciones pasaría inevitablemente por la creación de un Difensore Civico a nivel nacional[111].

En cualquier caso, y sin perjuicio de las consideraciones aquí expuestas, puede afirmarse que el caso italiano no deja de ser desde la perspectiva política y constitucional un raro ejemplo de la adaptación del Ombudsman, donde curiosamente, los intentos habidos por instaurar un Difensore Civico a nivel estatal no han tenido éxito hasta ahora, siendo muy distinta, por el contrario, la respuesta dada por la mayoría de las regiones italianas, las cuales han optado por incorporar -bajo la denominación de Difensore Civico-, la figura del Ombudsman.

2. ANALISIS SISTEMATICO DE LOS <<DEFENSORES CIVICOS>> ITALIANOS. ASPECTOS GENERALES.

Como ya se expuso, la patente necesidad de formular nuevas alternativas ante la insuficiencia mostrada por los tradicionales sistemas de garantías del ciudadano en Italia, llevó a los legisladores regionales

[111] Al respecto, huelga decir que la implantación de un Difensore Civico estatal asumiendo competencialmente la posibilidad de supervisar todas las Administraciones borraría igualmente el primero de los problemas aquí planteados (la ausencia de un Difensore en alguna región), con lo que, obviamente, desaparecería cualquier diferenciación discriminante en la defensa de los derechos de los ciudadanos como consecuencia de la existencia o no de un Difensore Civico regional.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

italianos -de forma similar a lo ocurrido en otros países europeos-, a instaurar en sus ordenamientos jurídicos un modelo de Ombudsman inspirado en el prototipo originario sueco: elección por el Parlamento (aunque independiente del mismo), acceso directo de los ciudadanos, procedimiento sumario e informal, formulación de resoluciones no coercitivas, elaboración de informes periódicos ante el propio Parlamento, etc.

Básicamente, la regulación de la normativa de los distintos Defensores regionales italianos contiene enunciados similares, por lo que, sin entrar en el detalle del contenido de cada una de ellas, intentaremos destacar los aspectos más relevantes:

A) En primer lugar, el sistema de designación de los Defensores Cívicos obedece al mismo esquema que el prototipo sueco. Esto es, la elección de los mismos, así como la potestad de cesarlos recae en el Parlamento[112].

[112] En este punto interesa hacer notar, no obstante, que las Leyes de los Defensores Cívicos de las regiones Valle d' Aosta y del Lazio presentan un notable esfuerzo por reforzar el carácter popular de la institución, al permitir la coparticipación de la ciudadanía en el proceso de designación del Difensore.

Así pues, en la regione Lazio la elección del Difensore transcurre en los siguientes términos (art. 7 de su Ley reguladora):

- En primer lugar habrá de presentarse a los consiglieri o gruppi consiliari, una propuesta de al menos cinco mil electores residentes en la región (con los mismos requisitos exigidos para el ejercicio de la iniciativa legislativa), y por las asociaciones y formaciones sociales operantes en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

- Posteriormente, el Presidente del Consiglio regionale expondrá las candidaturas a la consideración de la Asamblea, después de haber dado noticia a la comisión competente en la materia. Asimismo, el Presidente informa a la opinión pública acerca de la candidatura considerada más idónea.

- Por último, es elegido como Difensore el candidato que obtenga la mayoría de 3/4 de los miembros del Consiglio regionale.

Por otro lado, el iter procedimental de designación del Difensore Civico en la regione

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En cuanto a la duración en el cargo, hay que precisar que éste varía en los distintos ordenamientos. Así, la duración del cargo oscila entre los tres años de las regiones de Toscana y Piamonte, y los cinco de las demás regiones, a excepción de las provincias autónomas de Bolzano y de Trento, cuyo Difensore permanece en el cargo el mismo tiempo que dure el Consiglio que lo ha designado[113].

B) El segundo aspecto a destacar en los Defensores Cívicos italianos es su independencia, comúnmente categorizada a través de una serie de facultades típicas de todo Ombudsman. Esto es: ejercicio de sus funciones sin sujeción a las directrices de ninguna autoridad, inelegibilidad para cargos públicos, así como la incompatibilidad del cargo con otro tipo de trabajo (autónomo o subordinado) y cualquier actividad comercial o profesional. Facultades todas ellas que, en definitiva, permiten al Difensore Civico enfrentarse a las distintas reclamaciones de los ciudadanos desde la más absoluta imparcialidad.

Autonoma Valle d' Aosta se ajusta al siguiente esquema (art. 6 de su Ley reguladora):

- La candidatura a <<Defensor de la región>> es convocada públicamente (en el Bolletino ufficiale della regione), y a la cual se podrán presentar tanto candidatos propuestos por asociaciones como personas particulares que así lo deseen.
- Estas candidaturas son presentadas al Presidente del Consiglio regionale, y en ellas se hará constar los datos del candidato, su curriculum profesional, así como todos aquellos elementos y aptitudes que permitan considerar su idoneidad.
- Transcurridos treinta días desde desde la publicación de la convocatoria, el Presidente convocará a la comisión para la elección del Difensore, que elegirá definitivamente al Difensore Civico (el cual deberá haber superado inexcusablemente un exámen de lengua francesa, ya que una gran parte de la población del Valle de Aosta es francófona).

[113] De forma semejante ocurre con la posibilidad de reelección de los Defensores Cívicos. Al respecto, los distintos ordenamientos ofrecen varias soluciones: algunos impiden la reelección, otros la admiten por una sóla vez, y otros conceden una total libertad de disposición en la reelección de su Difensore Civico.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) En tercer lugar, debemos mencionar el carácter de los procedimientos de los Defensores Cívicos: sumariedad, informalidad, publicidad y gratuidad de sus intervenciones; sin duda elementos ventajosos éstos que, de forma adecuada y suficiente, proporcionan a estas instituciones de una gran eficacia a la vez que redunda en la confianza depositada por los ciudadanos en los mismos.

Además, junto a estas previsiones cabe añadir que el ciudadano puede acceder directamente a la oficina del Difensore Civico. Consideración razonable ésta, si se tiene en cuenta el carácter regional de la institución, y por tanto, (al menos teóricamente) existe un ámbito de población inferior.

D) Finalmente, están las resoluciones de los Defensores Cívicos: decisiones que, atendiendo al perfil tópico de los Ombudsmen, no tienen capacidad para vincular a la Administración implicada. Sin embargo, como ya es sabido, es quizás a propósito de esta particularidad donde reside uno de los aspectos más emblemáticos de los Ombudsmen, originando que dichas resoluciones, aún a pesar de que carecen de cualquier posibilidad de coertio, generalmente son obedecidas (de ahí la denominación, tantas veces aquí utilizada, como <<Magistraturas de persuasión>>).

No hay que olvidar en este mismo ámbito, por último, que los Defensores Cívicos presentan anualmente (a excepción de la regione Puglia, que es semestral) un informe en el que exponen de manera

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

resumida las actuaciones llevadas a cabo en dicho periodo, lo que, sin duda, ayuda a una finalidad deseada: un mejor y mayor conocimiento del Estado General de la Administración no sólo por parte del Parlamento (y a su vez por el Gobierno), sino además por la opinión pública.

A la vista de las consideraciones expuestas, forzoso es reconocer que la peculiar incorporación del Ombudsman en Italia resulta, desde luego, infrecuente en el Derecho Comparado, si bien es cierto que existen otros ejemplos similares: las ciudades de Zurich (Suiza); Jerusalén, Haifa o Tel Aviv (Israel); Utrecht y Amsterdam (Holanda); la provincia de Santa Fe (Argentina), etc.

En definitiva, y a tenor de nuestra exposición, podemos establecer ciertas consideraciones conclusivas al objeto de describir gráficamente el modelo italiano de Ombudsman. Estas son, de forma resumida, las siguientes:

1. Con carácter general, la intención de los legisladores territoriales italianos ha sido, y es, meridianamente clara: ofrecer una institución complementaria a los tradicionales medios de control, concebida como órgano independiente, y con la misión de fiscalizar las actividades de la Administración en su relación con los ciudadanos.

2. Pero, en segundo lugar, debe reflexionarse sobre ciertas deficiencias teórico-jurídicas que este modelo no acaba de solucionar:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la relativa indefensión de los ciudadanos residentes en aquellas regiones que no ostentan su propio Difensore Civico frente a aquellas que sí lo tienen, y la existencia de zonas de la Administración que escapan al control de los propios Defensores regionales. Y es que, en efecto, la inexistencia de un Difensore estatal ineludiblemente provoca estas situaciones cuya solvencia práctica, a excepción de las ya mencionadas (existencia de Defensores en todas las regiones y creación de un Difensore Civico estatal), difícilmente encuentra un cauce adecuado en el actual marco jurídico italiano.

VII. PORTUGAL.

1. LA CONFIGURACION INSTITUCIONAL DEL PROVEEDOR DE JUSTICIA.

En líneas generales, la doctrina científica española ha prestado escasa atención a la figura del Proveedor de Justicia portugués (Provedor de Justiça), cuando, probablemente, es el el prototipo de Ombudsman que presenta más similitudes con el Defensor del Pueblo español. Y es que, en efecto, la existencia de ciertas analogías entre ambas instituciones, según se desprende de las previsiones legales contenidas en los textos de sus respectivos estatutos, difícilmente podrían ser consideradas en rigor como simples coincidencias normativas[114].

[114] En esta misma línea se manifiestan Ruiz Rico y Vera Padial, señalando además que el modelo portugués probablemente no se ha tenido en cuenta debido a las distorsiones iniciales resultantes

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Así, por ejemplo, la existencia de cooperadores relevantes (los Adjuntos), o la facultad de plantear conflictos ante la jurisdicción constitucional (la declaración de inconstitucionalidad en el caso del Provedor de Justiça, y los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, en el caso del Defensor del Pueblo), constituyen, desde luego, aspectos normativos novedosos que, ciertamente no habían sido asumidos anteriormente por ningún otro Ombudsman. Por lo tanto, y aunque no poseemos datos constatados sobre ello, todo parece indicar que ciertos aspectos normativos del estatuto del Proveedor de Justicia portugués han servido de claro referente al legislador español.

2. ANTECEDENTES.

La idea de instaurar un Ombudsman en Portugal surgió en los años setenta, en un intento por mejorar la defensa de las libertades de los ciudadanos en aquel país.

Ahora bien, conviene precisar que, sin embargo, estas primeras iniciativas no procedían del ámbito académico o político portugués, sino, curiosamente, desde el sector de la abogacía de aquel país[115].

---

por las que el el primer modelo de Provedor era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Justicia, o quizás a su escasa divulgación doctrinal (RUIZ RICO, J.J., op. cit., pág. 125; VERA PADIAL, M.: "Notas sobre la adaptación del Ombudsman a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 19, 1994, pág. 13).

[115] Según Silveira, la primera referencia explícita parece encontrarse en la obra publicada en 1971 por José Magalhães Godinho (posteriormente sería el segundo Provedor de Justiça, el primero elegido por el Parlamento), el cual defendía la creación de un consejo nacional de defensa de los derechos destinado a recibir las quejas de los ciudadanos ante los abusos de la Administración Pública (SILVEIRA, L.: "El Defensor del Pueblo en Portugal", Revista de Estudios Políticos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Asi, tras la desaparición del régimen dictatorial ("revolución de los claveles"), y con la instauración definitiva de un Estado constitucional de derecho en Portugal (25 de Abril de 1974), se optó decididamente por crear una figura independiente, con la finalidad de supervisar la actuación de la Administración para la defensa de los ciudadanos.

En este contexto devino el Decreto-Ley 212/75 de 21 de Abril, a través del cual quedaba instituida la figura del Provedor de Justiça al objeto de garantizar, por medios informales, la defensa de los ciudadanos ante la Administración. La citada Ley configuró al Provedor de Justiça siguiendo el prototipo de Ombudsman escandinavo[116], si bien en un principio, y debido a las condiciones jurídico-políticas existentes en dicho período, el referido Decreto-Ley estableció que el titular de la institución sería designado por el Presidente de la República, de entre una lista de tres miembros conjuntamente presentados por el Primer Ministro y el Ministro de Justicia.

De ello se infiere claramente, según FIX ZAMUDIO, que el Provedor de Justiça "funcionó como un Executive Ombudsman hasta que se promulgó la Constitución de 1976, cuyo artículo 24 transformó la institución en un comisionado parlamentario, según el modelo

---

(Nueva Epoca), núms. 60-61, 1988, pág. 662).

[116] MENERES PIMENTEL, J.M.: "L'Ombusman portugais", The European Ombudsman, ed. Epaminondas A. Marias, Maastricht, 1994, pág. 66.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

clásico, ya que dicho precepto estableció que debería ser designado por la Asamblea Nacional"[117].

Con la reforma constitucional de 1982, la institución sufrió ciertas modificaciones de relieve[118]. Así, el ahora artículo 23 (ex. art. 24) del texto constitucional definía al Provedor de Justiça como un miembro del Consejo de Estado[119] (órgano consultivo del Presidente de la República), establecía su designación por mayoría cualificada de dos tercios (y no por mayoría simple), y le otorgaba competencias para invocar ante el Tribunal Constitucional (creado a través de la reforma de 1982) la inconstitucionalidad por omisión, es decir, la falta de desarrollo de legislación ordinaria en concreción de los preceptos constitucionales[120].

3. ASPECTOS GENERALES DEL PROVEDOR DE JUSTIÇA.

[117] FIX ZAMUDIO, H., op. cit., pág. 327.

No obstante, conviene advertir que el tenor del citado precepto constitucional fue objeto de ciertas discusiones en el seno del Parlamento.

Así, frente a la mayoría que votó a favor de su implantación (partido del centro democrático y social, partido democrático popular y el partido socialista), se abstuvieron (aunque por motivos bien diferentes) el partido comunista y el movimiento democrático popular: el primero de ellos por entender que, al ser el Provedor de Justiça una institución sin tradición en Portugal, su regulación debería preverse únicamente y con carácter experimental a través de Ley Ordinaria. El segundo, porque consideraba que los medios de control existentes ya eran suficientes, por lo que, lejos de crear una nueva institución, los esfuerzos debían dirigirse a revitalizar dichos controles (SILVEIRA, L., op. cit., pág. 664).

[118] SILVEIRA, L., op. cit., pág. 665.

[119] Anteriormente el Provedor de Justiça aparecía instituido como un órgano perteneciente al Consejo Superior de la Magistratura (SILVEIRA, L., op. cit., pág. 665).

[120] Ibidem., pág. 665.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

De acuerdo con las consideraciones hasta aquí expuestas, resulta claro que el Provedor de Justiça ha sido configurado en el texto constitucional (art. 23) y su norma reguladora (Estatuto do Provedor de Justiça -ley 9/91 de 9 de Abril[121]-; en adelante EPJ), como un comisionado parlamentario (de relevancia constitucional), independiente en su actuación, y cuya misión consiste en proteger -a través de medios no judiciales-, los derechos de los ciudadanos frente a las injusticias de la Administración Pública.

Este dato es sumamente relevante, ya que, como acertadamente ha observado SILVEIRA "el Ombudsman surgió, originariamente, como institución destinada a controlar la actuación de la Administración y aún hoy hay quien considera que esta es su misión específica y principal.

Se ha producido, sin embargo, recientemente una fuerte tendencia al reconocimiento de su naturaleza de medio no judicial de defensa de los derechos del hombre"[122].

No obstante, tal como señala el citado autor, "lo que se acaba de decir no debe entenderse en términos de rechazo de la naturaleza de la institución del Defensor del Pueblo como medio de control de la Administración. (...) Lo que es cierto es que, en la práctica, la consecución de la finalidad de defensa de los derechos humanos y de

[121] Esta Ley , aprobada el 4 de Febrero de 1991, vino a modificar la anterior Ley 8/77 de 22 de Noviembre, por la que se regulaba el <<Estatuto del Provedor de Justiça>>.

[122] SILVEIRA, L., op. cit., pág. 668.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

control de la legalidad y de la justicia de la actividad administrativa son en gran medida coincidentes"[123]. Junto a ello, y como colofón, una de las facetas más originales que presenta la institución (frente a la generalidad de los Ombudsmen) es la posibilidad de instar la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y demás normas[124].

Así pues, efectivamente, el Provedor de Justiça es designado por la mayoría de los 2/3 de los miembros de la Asamblea Nacional (art. 5 EPJ) por un período de cuatro años -pudiendo ser reelegido una sóla vez- (art. 6 EPJ), y ante la que presenta sus informes, que serán publicados en el Diário da Assembleia da República (art. 23 EPJ)[125].

En cuanto a sus actuaciones, éstas son, al igual que las de los demás Ombudsmen, sumarias e informales (art. 28 EPJ).

Los ciudadanos pueden dirigir sus quejas -individuales o colectivas- directamente al Provedor de Justiça (en forma oral o escrita) o a través de la Assembleia da República o el Ministério Público, sin que se exija un interés directo ni plazo prescriptivo alguno para su presentación (arts. 24, 25 y 26 EPJ). Finalizada la

---

[123] Ibidem., pág. 668.

[124] En principio, y de acuerdo con las previsiones existentes en la Constitución de 1976, la declaración de inconstitucionalidad se planteaba ante el Consejo de la Revolución (art. 281).

[125] Al contrario de lo que ocurre con los Adjuntos, al candidato a Provedor de Justiça no se le exige ningún título académico, lo que denota el carácter eminentemente técnico de este asesor (ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 39).

En efecto, el art. 16.1 EPJ preceptúa para los Adjuntos que "O Provedor de Justiça pode nomear e exonerar a todo o tempo dois provedores-adjuntos, de entre individuos habilitados com o curso superior adequado e comprovada reputaçâo de integridade e independência".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

investigación, el Provedor de Justiça puede dirigir sus recomendaciones a la Administración afectada; instar ante el Ministerio Público la incoación de acciones penales o disciplinarias; o excepcionalmente, solicitar ante el Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de una norma o, incluso, la inconstitucionaliad por omisión (arts. 20, 35 y 38 EPJ).

VIII. EL OMBUDSMAN SUPRANACIONAL.

1. ANTECEDENTES.

No hay duda de que la sensibilidad que ha despertado la implantación del Ombudsman en multitud de países, generalmente con notable aceptación y eficacia en todos ellos, tampoco escapó a un ente de ámbito supranacional como la Unión Europea, que advirtió la necesidad de <<encajar>> dicha institución en su esquema jurídico al objeto de proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las lesiones producidas por la actuación de las instituciones u órganos comunitarios (maladministration).

Sin embargo, la idea de instaurar un Ombudsman de ámbito supranacional en Europa no es del todo reciente. En efecto, las primeras tentativas por implantar un Ombudsman surgieron en la década de los setenta, si bien con una configuración sensiblemente distinta a la actual: la intención inicial consistía en crear una institución ligada al Consejo de Europa y con fines esencialmente circunscritos a la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

presentación de demandas ante la Comisión Europea de los Derechos del Hombre[126]. Como acertadamente ha indicado BALDIRA MUNTE, "no es extraño que estas iniciativas surgieran en el seno del Consejo de Europa, en tanto en cuanto la efectiva protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales han sido preocupación principal y constante de esta Organización Internacional desde su fundación y cuenta para ello con mecanismos específicos, como son la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos"[127].

Así pues, y tras la iniciativa efectuada por M. Wiklund en 1972, se llevaron a cabo una serie de trabajos (con la colaboración de Ombudsmen y de los Comisionados Parlamentarios de los países integrantes del Consejo de Europa) en el seno de la <<Comisión de Cuestiones Jurídicas>> de la Organización, con la finalidad de implantar un Ombudsman en el ámbito del Consejo de Europa[128].

No obstante, y pese al interés suscitado, la idea fracasó y la referida Comisión se limitó a presentar una serie de <<propuestas>> ante la Asamblea Parlamentaria de dicha Organización, en la que se recomendaba a los Gobiernos de los Estados Miembros que aún no

[126] BALDIRA MUNTE, F.: "El Defensor del Pueblo Europeo", Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón, nº 132, 1994, pág. 55.

[127] BALDIRA, MUNTE, F., "El Defensor del Pueblo Europeo"..., pág. 55.

[128] Para un análisis pormenorizado, véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO,A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 217 a 221.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

hubieran adoptado esta institución, que estudiaran la posibilidad de introducirla en sus respectivos ordenamientos[129].

Sin embargo, y a pesar de este revés inicial, no acabaría aquí el interés por implantar un Ombudsman supranacional. En efecto, durante los años siguientes comenzaron a producirse en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE) -concretamente en el Parlamento-, los primeros debates en torno a la posibilidad de configurar un Ombudsman para proteger los derechos de los ciudadanos

---

[129] El texto de la citada Comisión, presentaba el siguiente contenido:

"La asamblea,

1. Felicitándose de la reunión que su comisión de cuestiones jurídicas ha tenido con los Ombudsman y comisarios parlamentarios de los Estados miembros del Consejo de Europa (Paris 18-19 de Abril de 1974);

2. Considerando que el Ombudsman, el comisario parlamentario o el mediador cumplen una doble función de importancia primordial: proteger a los particulares contra los abusos de las administraciones públicas, y de forma más general, mejorar estas administraciones;

3. Consciente de que hoy en día los poderes públicos reglamentan aspectos cada vez más numerosos de la vida de los hombres;

4. Considerando que los Estados se han responsabilizado de la salvaguarda de los derechos y de las libertades fundamentales del hombre, pero que las intromisiones del poder público sobre la vida privada del individuo pueden constituir atentados a esos mismos derechos y libertades;

5. Considerando, además, que las formas usuales de control judicial no permiten siempre reaccionar con una rapidez y una eficacia suficiente ante todos los aspectos y todas las actuaciones de la administración moderna;

6. Conveniencia de la necesidad de una garantía complementaria, a la vez más simple, más rápida, menos onerosa y más flexible en su funcionamiento que las vías de recurso judicial actuales;

7. Estimando que esta garantía puede estar asegurada por un Ombudsman o un comisario parlamentario;

8. Conveniencia igualmente que por la información y la ayuda que facilita al Parlamento el Ombudsman contribuye a reforzar el control parlamentario sobre el ejecutivo;

9. Felicitándose de la notable extensión de la institución del Ombudsman y del comisario parlamentario a los niveles, tanto nacionales como locales, que se han producido en el transcurso de los últimos días en Europa;

10. Recomienda al Comité de Ministros que invite a los gobiernos de los Estados miembros que aún no ha adoptado esta institución a estudiar la posibilidad de designar, tanto a nivel nacional como al nivel regional y/o local, las personas que asuman las funciones correspondientes a la de los Ombudsman y comisarios parlamentarios existentes" (cit. GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 221).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

frente a las irregularidades cometidas por las instituciones comunitarias.

Con este propósito, el Parlamento Europeo aprobaría el 11 de Mayo de 1979 una Resolución[130] (Resolución 140/153[131]) favorable a la constitución de un Ombudsman para la CEE[132].

No obstante, las cosas cambiaron radicalmente tras la celebración, en Junio del mismo año, de las primeras elecciones democráticas al Parlamento Europeo. En efecto, probablemente debido a la necesidad de superar el déficit democrático existente en su primera etapa, el propio Parlamento Europeo acometió decididamente numerosas reformas estructurales tendentes a reforzar las técnicas de control de la propia Cámara antes que otorgar facultades a un nuevo

---

[130] El origen de esta Resolución provenía de una <<proposición>> presentada a principios de 1978 en el Parlamento Europeo, para que se llevara a efecto un estudio sobre la viabilidad de introducir un Ombudsman en la CEE.

Con tal fin, se encargó a la <<Comisión Política>>, a la <<Comisión Jurídica>>, y a la de <<Reglamento y Peticiones>>, la elaboración de sendos informes.

Así, tanto la <<Comisión Política>> (a través del informe de M. Holst) y la <<Comisión Jurídica>> (informe de Walker-Smith) se mostraban favorables a la implantación de un Ombudsman para proteger a los ciudadanos contra la maladministration y los abusos de la autoridad pública.

Sin embargo, la <<Comisión de Reglamento y Peticiones>> no llegaba a iguales conclusiones (informe de M.H. Riviérez), al estimar que los Tratados constitutivos de la CEE no otorgaban al Parlamento ninguna facultad para designar un Ombudsman (BALDIRA MUNTE, F., "El Defensor del Pueblo Europeo"..., págs. 55 y 56; también MOREIRO GONZALEZ, C.: "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea", Gaceta Jurídica de la CEE, serie D-19, 1993, págs. 170 a 179).

[131] DOCE nº C 140/153 de 5 de Junio de 1979.

[132] Asimismo, la citada Resolución establecía los rasgos básicos del Ombudsman: órgano unipersonal, comisionado del Parlamento encargado de controlar las actividades de las autoridades públicas en la aplicación del Derecho Comunitario, naturaleza no jurisdiccional y absolutamente independiente (cit. MOREIRO GONZALEZ, C.: op. cit., pág. 178; también BALDIRA MUNTE, F., "El Defensor del Pueblo Europeo"..., pág. 56).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

órgano, que aun siendo nombrado por éste, sería independiente en su actuación[133].

Finalmente, y a pesar de las reticencias mostradas por la <<Comisión de Peticiones>> del Parlamento[134], la figura del Ombudsman para la Comunidad Europea fue incluida en el Proyecto del Tratado de la Unión Europea, quedando configurada definitivamente en el artículo 138 E del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea[135] (Maastricht, 7 de Febrero de 1992[136]), con el siguiente tenor literal:

1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativa a casos de mala administración en la

---

[133] BALDIRA MUNTE, F., "El Defensor del Pueblo Europeo"..., pág. 56. En el mismo sentido, véase MOREIRO GONZALEZ, C., op. cit., págs. 179 a 181.

[134] Como ejemplo, Moreiro González, destaca el informe presentado por Viviane Reding, miembro de la Comisión de Peticiones en los que se trataba esta cuestión, quien presentó para su aprobación por la misma, un informe en el que se contenía lo siguiente: <<...exprime à ce sujet son opposition à la création d'un ombudsman européen, parce que cette mesure porterait atteinte aux compétences du Parlement... ...et qu'elle représenterait une nouvelle structure appelée á se superposer, á leur détriment, aux structures déjà existantes, telle que la commission des pétitions du Parlement européen...>>"... Este hipotético solapamiento de ámbitos competenciales no hubiera sido difícil de superar, pero alegar que la creación de un órgano <<fideicomisario>> del Parlamento, atenta contra los poderes democráticos de control del Parlamento, no parece un argumento serio, ni desde su fundamentación histórica y jurídica, ni desde la realidad cotidiana que demuestra lo altamente satisfactorios que resultan los esfuerzos de los <<ombudsmen>> en la salvaguardia de los Derechos y Libertades de las personas que solicitan su protección" (MOREIRO GONZALEZ, C., op. cit., págs. 221 y 222).

[135] No es éste el único precepto relativo al Defensor del Pueblo europeo en el Tratado de la UE. En efecto, el legislador comunitario ha querido destacar, como uno más de los derechos de los ciudadanos de la Unión, el acceso al Ombudsman europeo (art. 8.D).

[136] DO C 191 de 29.7.1992.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada[137].

Según se puede apreciar en el precepto citado, parece claro que el esquema-tipo de Ombudsman adoptado por la Unión Europea se asemeja, en líneas generales, al modelo nórdico[138]. En él se contienen básicamente todos sus rasgos esenciales: órgano independiente; nombrado por el Parlamento; fácil acceso de los ciudadanos; procedimiento sumario, informal y gratuito; publicidad de sus investigaciones; emisión de informes; etc.

Partiendo de estas bases, sin duda sustanciales para perfilar la institución, y conforme a las previsiones contenidas en el apartado 4° del art. 138 E del Tratado de la UE, el Parlamento Europeo acometió la tarea de elaborar el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo. Proceso éste que culminaría el 9 de Marzo de 1994, mediante la aprobación (como Decisión) por el Parlamento Europeo del Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y las condiciones generales del ejercicio de sus

[137] En estos mismos términos, la institución ha sido incluida en los Tratados CECA (art. 20 D) y EURATOM (art. 107 D).

[138] En el mismo sentido, ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "El Estatuto del Defensor del Pueblo", El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad de Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez), Madrid, 1993, pág. 165.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

funciones (en adelante, EDPE)[139].

2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL OMBUDSMAN EUROPEO: ESTUDIO SISTEMATICO.

A partir de la configuración institucional del Defensor del Pueblo europeo, perfilado conforme a los datos ofrecidos por el artículo 138 E del Tratado de la UE y su propio <<estatuto legal>>, corresponde seguidamente abordar con rigor el análisis de las características principales que, de acuerdo con su propia normativa, ofrece la institución.

Así pues, en primer lugar, cabe destacar que el Ombudsman europeo debe ser una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión; esto es, ostentar la nacionalidad de un Estado miembro (art. 8.1 TUE); encontrarse en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos; y que ofrezca plenas garantías de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (art. 6.2 EDPE).

Parece fuera de toda duda, con sólo la exposición del precepto, que el legislador comunitario ha querido asegurarse de que el cargo de Defensor del Pueblo europeo recaiga en una persona con sólida formación (personalidad de la Unión que ofrezca plenas garantías de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia

[139] DO C 91 de 28.3.1994.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo); pero plantea a su vez ciertos problemas de carácter técnico-jurídico sólo reconducibles por la voluntad política del Parlamento Europeo, responsable directo de su designación (arts. 138 E del Tratado UE y 6.1 EDPE).

Y es que, en efecto, la elegibilidad del Defensor del Pueblo europeo queda condicionada a ciertas exigencias, algunas de ellas claramente identificables: ser ciudadano de la Unión, estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, haber desempeñado altas funciones jurisdiccionales; y, por contra, otras de difícil evaluación: ser una personalidad (concepto más propio del Derecho Civil[140]), o poseer experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

La primera de estas características aquí criticada, no merece mayor comentario (por lo que poco importa aquí la diferenciación como persona o personalidad, a la luz de las demás condiciones de elegibilidad).

En cuanto a la segunda de ellas; esto es, la exigencia inexcusable (obviamente en caso de que la designación no recaiga en una personalidad que desempeñe, o haya desempeñado, las más altas funciones jurisdiccionales) de que el candidato deba poseer experiencia

[140] Así, para Castán, la personalidad es "la aptitud para ser sujeto, activo o pasivo de relaciones jurídicas. Se es persona; se tiene personalidad" (cit. Diccionario básico jurídico, ed. Comares, Granada, 1986, págs. 263 y 264).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y competencia notorias. Al respecto, nótese que no se exige al candidato <<experiencia 'o' competencia notoria para el ejercicio de las funciones como Defensor del Pueblo>>, lo que obligaría a situar la discusión únicamente dentro de lo que debe entenderse por competencia notoria (debate por lo demás igualmente estéril). Y es que, si bien la experiencia del candidato puede ser fácilmente constatada (simplemente con la comprobación de que, efectivamente, ha desempeñado el cargo), no ocurre así con la exigencia de que éste lo haya desempeñado, además, con competencia notoria, concepto que, a nuestro juicio, sólo puede ser entendido desde una percepción política, y por tanto, sujeto a los condicionamientos propios del órgano que tiene facultad para designar al Defensor del Pueblo: el Parlamento Europeo.

Hechas estas consideraciones, conviene añadir, no obstante, algunas otras características específicas que también se desprenden de la regulación estatutaria del Ombudsman europeo.

Así pues, y como ya se ha reiterado, es designado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y el cargo dura hasta el final de la legislatura, aunque nada obsta para que pueda ser nuevamente reelegido (art. 6.1 EDPE).

En cuanto al cese, éste puede producirse, además de por el transcurso del tiempo de mandato, bien por renuncia o por destitución (art. 7.1 EDPE). Salvo en este último caso (cese por destitución), el Ombudsman deberá seguir en funciones hasta la toma de posesión del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

siguiente Defensor del Pueblo europeo. Además, si el cese ha sido anticipado, el EDPE establece que se ha de nombrar un nuevo titular de la institución en un plazo de tres meses y únicamente por el periodo restante de la legislatura (art. 7.2 y 3 EDPE)[141].

Por último, y en lo que respecta a la destitución del Defensor Europeo, conviene hacer notar que no corresponde al Parlamento el ejercicio de tal facultad, sino que esta competencia queda sustraída a la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (y por tanto fuera del alcance de la voluntad política del Parlamento[142]), quien apreciará en última instancia -eso sí, a petición del Parlamento Europeo-, si el Ombudsman ha dejado de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, o hubiese cometido falta grave (art. 8 EDPE).

Por lo demás, el Ombudsman está sujeto a una serie de incompatibilidades. En concreto, no puede ejercer ninguna otra función política o administrativa ni actividad profesional alguna al objeto de garantizar su independencia e imparcialidad (arts. 9 y 10 EDPE).

En cuanto al ámbito competencial del Ombudsman europeo, éste se extiende a todas aquellas reclamaciones relativas a los casos de

---

[141] Como bien ha observado Baldira Munte, aun cuando el <<Estatuto del Ombudsman europeo>> guarda silencio al respecto, habrá de entenderse que corresponde al Presidente del Parlamento Europeo la declaración de la vacante en el cargo así como ordenar que se inicie la tramitación para un nuevo nombramiento. Trámite que, en cualquier caso, deberá seguirse igualmente en caso de fallecimiento (BALDIRA MUNTE, F., "El Defensor del Pueblo Europeo"..., pág. 63).

[142] Ibidem., pág. 64.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

maladministration que se hayan producido en las acciones (y añadimos, omisiones) de las instituciones y órganos comunitarios, así como las de sus autoridades, funcionarios y agentes (art. 2 EDPE).

No obstante, conviene efectuar aquí brevemente algunos comentarios respecto a las limitaciones que la propia normativa impone al Defensor del Pueblo en el desempeño de dichas funciones.

A) El Ombudsman europeo y la Administración de Justicia de la Unión Europea.

En relación con el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo europeo respecto a la supervisión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, el abanico de posibilidades dispuesto por el legislador comunitario es claro: el Ombudsman no puede intervenir en las causas que se sigan (o hayan concluido) ante los Tribunales ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales (arts. 1.3 y 2.7 EDPE). De modo que, efectivamente, el Tribunal de Justicia y el de Primera Instancia, en el desempeño de la función judicial, quedan excluidos del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo (art. 2.1 EDPE); lo que no impide, sin embargo, que éste pueda conocer de aquellas reclamaciones que afecten stricto sensu al funcionamiento de la Administración de Justicia así como a las respectivas oficinas judiciales[143].

B) El Ombudsman europeo y la Administración interna de los

[143] Ibidem. pág. 62.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

países miembros.

De igual modo, el Defensor del Pueblo no puede conocer de aquellas quejas referidas a la actividad de las Administraciones de los países integrantes de la Unión Europea, aunque las mismas actúen en desarrollo, ejecución y aplicación del Derecho Comunitario[144]. Determinación ésta que, desde luego, resulta fácilmente verificable en base a la doble lectura que ofrece el art. 2.1 EDPE: en positivo, al permitir únicamente que el Defensor europeo actúe sobre las instituciones y órganos comunitarios; y en negativo, al vetar expresamente la tramitación de reclamaciones sobre la actuación de cualquier otra autoridad o persona.

C) El Ombudsman europeo y los recursos administrativos previos.

La presentación de quejas al Defensor del Pueblo europeo también plantea algunas limitaciones en orden al tema de las gestiones previas ante la Administración. De este modo, y de acuerdo con las coordenadas que el propio EDPE impone, sólo será admisible una reclamación si previamente se han efectuado las adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate (art. 2.4 EDPE). Este presupuesto, inexcusable para que dé comienzo cualquier investigación por parte del Defensor del Pueblo, se extiende incluso a las reclamaciones relativas a las relaciones laborales entre las

[144] Ibidem., pág. 62.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

instituciones u órganos comunitarios y sus funcionarios o agentes, lo que obliga a estos últimos a agotar previamente todas las posibilidades de solicitud o reclamación administrativa interna (art. 2.8 EDPE).

Finalmente, queda por dilucidar todas aquellos aspectos relativos al procedimiento de actuación, resoluciones e informes del Defensor del Pueblo europeo; contexto éste en el que el Defensor del Pueblo europeo apenas aporta novedades con respecto al esquema-tipo de otros Ombudsmen.

Así pues, y conforme a la aplicación de las previsiones dispuestas en su régimen estatutario, el Defensor del Pueblo puede iniciar un procedimiento de oficio o a instancia de parte (arts. 2.2 y 3.1 EDPE). En este último caso, la queja podrá dirigirse directamente (por cualquier ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión[145]) al Ombudsman europeo o a través de un europarlamentario, debiendo quedar patente en todo caso el objeto de la reclamación (art. 2.3 EDPE), presentarse antes del transcurso del plazo de dos años desde que el afectado tuvo conocimiento de los hechos que la motivaron (art. 2.4 EDPE), y haber agotado previamente las correspondientes gestiones administrativas (art. 2.4 y 8 EDPE).

[145] En contra de esta disposición se manifiesta Baldira Munte, argumentando que la exigencia de la ciudadanía, residencia o sede social para poder presentar una reclamación, supone a todas luces una limitación que, obviamente, dejaría a un buen número de posibles afectados por las actuaciones de las instituciones u órganos comunitarios sin posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo (BALDIRA MUNTE, F., "El Defensor del Pueblo Europeo"..., pág. 62).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A ello hay que añadir, además, que la presentación de la queja no interrumpe los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos (art. 2.6 EDPE)

En el transcurso de sus investigaciones, tanto las instituciones y órganos comunitarios como las de los Estados miembros (a través de su Representaciones Permanentes ante la Unión Europea) están obligados a colaborar y facilitar cualquier información al Defensor del Pueblo, salvo que esté cubierta por disposiciones legislativas o reglamentarias de secreto, confidencialidad o cualquier otra disposición que impida su transmisión (art. 3.2 y 3 EDPE)[146].

Terminada la investigación, si el Ombudsman considera que ha existido un caso de maladministration[147], y no ha podido llegar a una solución amistosa (art. 3.5 EDPE), se dirigirá a la institución u órgano afectado formulando un proyecto de recomendación. La institución a su vez, dispondrá de un plazo de tres meses para "reenviar" al Defensor del Pueblo un informe detallado y motivado sobre dicha reclamación (art. 3.6 EDPE[148]). Posteriormente, el Defensor del Pueblo deberá

[146] No obstante, cuando se trate de documentación procedente de un Estado miembro, se podrá permitir al Defensor del Pueblo el acceso a dicha información siempre y cuando se comprometa a no divulgar el contenido de la misma (art. 3.3 EDPE).

[147] Puede ocurrir, sin embargo, que la investigación del Defensor del Pueblo le lleve a tener conocimiento; bien de hechos presuntamente delictivos, en cuyo caso deberá informar inmediatamente a las autoridades nacionales competentes así como a la institución comunitaria a que pertenezca el funcionario afectado; o bien de situaciones que cuestionen, desde el punto de vista disciplinario, el comportamiento de algún funcionario, debiendo informar, en este otro caso, a la institución u órgano afectado (art. 4.2 EDPE).

[148] Art. 3: "6. Cuando el Defensor del Pueblo constatare un caso de mala administración, se dirigirá a la institución u órgano afectado formulando, en su caso, proyectos de recomendaciones.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

remitir un informe al Parlamento Europeo y a la institución afectada, en el que podrá formular las recomendaciones que considere oportunas (art. 3.7 EDPE)[149].

Por último, el Defensor del Pueblo deberá presentar al final de cada periodo anual de sesiones un informe sobre los resultados de sus investigaciones (art. 3.8 EDPE).

IX. RECAPITULACION.

Por lo expuesto hasta ahora, parece evidente que el establecimiento del Ombudsman en los distintos sistemas jurídico-políticos, y en concreto los modelos aquí examinados, se debe a su enorme capacidad de <<aclimatación>>. Y es que, de otro modo, probablemente la institución apenas habría franqueado las fronteras de Suecia.

Sin embargo, es obvio que por la multitud de modelos ensayados en la legislación comparada, y a pesar de las diferencias observadas entre los distintos prototipos (y tal vez precisamente por ello, uno de los aspectos más llamativos de la institución), la implantación del Ombudsman en los diferentes ordenamientos ha sido, y es, una realidad.

La institución u órgano a que se haya dirigido le transmitirá un informe detallado dentro de un plazo de tres meses".

[149] Art. 3: "7. Posteriormente, el Defensor del Pueblo remitirá un informe al Parlamento Europeo y a la institución u órgano afectado. En el citado informe podrá formular recomendaciones. La persona de quien proceda la reclamación será informada por el Defensor del Pueblo acerca del resultado de las investigaciones, del informe motivado presentado por la institución u órgano afectado y, en su caso, de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Afirmación ésta que es verificable, no sólo a través de la constatación de los diferentes modelos experimentados (es decir: en cuanto a la confirmación de su apariencia o existencia formal), sino además, a través del nivel de eficacia y prestigio social alcanzado por todos ellos.

En definitiva, podemos recapitular brevemente de lo expuesto hasta ahora sobre la distinta configuración del Ombudsman en la legislación comparada, lo siguiente:

1. Con carácter general, parece indiscutido que el Ombudsman sueco aparece configurado en la legislación actual, ante todo, como un órgano colegiado, comisionado por el Parlamento para supervisar las actividades de la Administración y los Tribunales.

En cuanto a sus resoluciones, pese a su carácter no-jurisdiccional (ausencia de coertio), posee un amplio abanico de facultades. Así, puede:

a) presentar sugerencias, amonestaciones o recomendaciones;

b) sugerir reformas legislativas; o

c) establecer acciones penales o disciplinarias.

2. La versión danesa del Ombudsman no difiere excesivamente del prototipo sueco. En concreto, su configuración apenas ofrece novedades respecto del esquema-tipo originario: comisionado parlamentario, actividad fiscalizadora de la Adminsitración Pública, procedimientos sumarios e informales, resoluciones no coercitivas, etc.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

No obstante, y sin perjuicio de la gran similitud existente entre ambas instituciones, el Ombudsman danés presenta una serie de limitaciones con respecto a su homónimo sueco, no sólo por cuanto que queda al margen de su ámbito competencial la supervisión de los Tribunales de Justicia, sino, además, por las restricciones que le impone su propia normativa respecto a la actividad fiscalizadora sobre los funcionarios.

3. Por contra, el modelo adoptado en Gran Bretaña (Parliamentary Commissioner) y Francia (Mediateur), se aparta sustancialmente del prototipo originario sueco, si bien tales diferencias no implican necesariamente la pérdida de su naturaleza. En ambos casos, podemos afirmar que estamos en presencia de auténticos Ombudsmen, aunque eso sí, en comparación con los modelos anteriores, con las facultades mucho más limitadas.

4. Sin perjuicio de las propias características que se han podido observar en la configuración del Ombusman en Portugal e Italia (e independientemente del ámbito territorial de actuación); ambos modelos son reconducibles, con más o menos diferencias, al prototipo escandinavo, y en todo caso, constituyen un claro y válido referente para constatar la adecuación de la institución a los distintos ordenamientos.

5. De igual forma, la configuración del Ombudsman en el ordenamiento de la Unión Europea constituye una más de las múltiples

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

adaptaciones del modelo originario sueco; si bien es necesrio advertir que el especial perfil de esta institución en una organización supraestatal compleja como es la Unión Europea origina, por el contrario, un diferente posicionamiento de partida del que destacan muy sumariamente, entre otros aspectos, dos especialmente singulares:

a) la sustracción al Ombudsman europeo del conocimiento de cualquier queja referida a la actividad de la Administración de los paises integrantes de la Unión (aunque actúen en desarrollo, ejecución y aplicación del Derecho Comunitario); y

b) la exigencia de que la reclamación sea sustanciada, bien por un europarlamentario o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión; o bien -y he aquí un aspecto netamente relevante-, a través de un ciudadano de la Unión Europea; o lo que es lo mismo (de acuerdo con la definición de la ciudadanía de la Unión adoptada por el art. 8.1 TUE), toda persona que ostente la nacionalidad de uno de sus Estados miembros.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

SEGUNDA PARTE. EL OMBUDSMAN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPITULO TERCERO. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL.

I. LA CONFIGURACION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

La ombudsmanía propagada por todo el mundo a partir de la década de los sesenta (principalmente de la mano de los Ombudsmen Stephan Hurwitz y Alfred Bexelius) no pasó de largo en nuestro país, donde también existía un cierto interés acerca de tan novedosa institución[1].

Sin embargo, la realidad jurídico-política española -vigente aún la dictadura franquista- no ofrecía precisamente una perspectiva estimulante para la introducción de la figura del Ombudsman en España[2].

En consecuencia, resultaba lógico pensar que una institución como la del Ombudsman difícilmente pudiera tener un encaje adecuado

[1] Con este motivo, el rotativo Nuevo Diario efectuó en 1973 una encuesta acerca de la posibilidad de introducir un Ombudsman en la sociedad española, con especial referencia al problema de los consumidores. Aunque parece ser que la idea no fue recibida de forma muy entusiasta. Así, por ejemplo, José Beltrán de Heredia, Magistrado del Tribunal Supremo entoces, consideraba que bajo ningún motivo debía crearse una institución como la del Ombudsman, por cuanto únicamente los Tribunales de Justicia, y sólo ellos, debían ser los encargados de desempeñar la misión de la defensa de los ciudadanos (cit. por GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 223 y ss.).

[2] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 225.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en un sistema jurídico como el español, carente de los esenciales valores democráticos y ajeno al tradicional juego de equilibrios y contrapesos de los Poderes clásicos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

No obstante, esta situación no tardaría en cambiar radicalmente. En efecto, tras la finalización del régimen franquista y con el comienzo de una nueva etapa de apertura democrática en España, se vislumbró nuevamente la posibilidad de introducir la figura del Ombudsman como un claro exponente en la defensa y garantía de los ciudadanos en el recién estrenado régimen democrático.

Por lo tanto, y ante la sensibilidad mostrada por nuestros constituyentes, decididos desde un primer momento a potenciar al máximo las garantías de todo orden -en franco deslizamiento hacia el denominado "hipergarantismo"[3], no resultó nada extraño que entre el cúmulo de instituciones consagradas en la Constitución de 1978, también obtuviera un hueco la del Ombudsman[4].

Así pues, sólo y únicamente en base a esta explicada emergencia

---

[3] En efecto, según ha observado López Aguilar, "la proyección normativa de una Constitución intensamente garantista, toda ella trufada de <<garantías de refuerzo>> frente a la arbitrariedad y frente a la desviación del poder y en especial contra el abuso de las Administraciones, no podía, en un contexto singular como el de la España que emerge de la prolongada experiencia de un régimen autoritario y de negación de derechos, sino abocar a una auténtica <<explosión>> de litigiosidad y de demandas de tutela judicial de los derechos apenas reconocidos"(LOPEZ AGUILAR, J.F.: La Justicia y sus problemas en la Constitución, tecnos, Madrid, 1996, págs. 233 y 234).

[4] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A.., El control parlamentario de la Administración..., pág. 239.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de la institución del Ombudsman en España, inspirada en la figura del Ombudsman sueco -si bien con las adecuaciones propias al sistema jurídico-político español, como tendremos ocasión de analizar-, surge la vigente figura bajo la denominación del <<Defensor del Pueblo>>[5] español, configurado como un alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos de los ciudadanos, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración (art. 54 CE).

La primera consecuencia que podemos extraer por lo aquí expuesto es que, desde luego, el Defensor del Pueblo español carece de cualquier bagaje o antecedente histórico en nuestro país. Por tanto, es obvio que buscar conexiones entre esta institución y otra figuras políticas vigentes en el pasado (vgr. el Tribuno Plebis[6], el Sahib-al

[5] Según ha observado Aradillas, la denominación española de la figura surgió en el seno del Partido de Alianza Popular, "siendo aceptada con la complacencia de todos los demás partidos políticos". Y es que, tal como sostiene el citado autor, la idea de implantar esta figura ya aparecía contenida en el programa político de dicha agrupación antes de las elecciones generales de 1977, en el que se decía expresamente lo siguiente:

"Se creará la figura del Defensor del Pueblo cuya misión será la de proteger las libertades públicas de los ciudadanos, defenderlos de posibles abusos de la Administración, vigilar el cumplimiento de las leyes, humanizar las relaciones con los organismos del Estado y denunciar las deficiencias o lagunas legales..." (ARADILLAS, A.: Todo sobre el Defensor del Pueblo, Plaza y Janés, 1985, págs. 117 y 118).

[6] Para un análisis comparativo entre el Tribuno Plebis y el Defensor del Pueblo, véase VIÑAS OTERO, A.: "Del Tribuno Plebis romano al Defensor del Pueblo (Ombudsman), Revista La Ley, nº 1025, 1984, págs. 942 a 949.

No obstante, conviene destacar, que el citado autor reconoce que "no se trata, pues, de ver en el Tribuno de la Plebe un precedente directo del ombudsman (Defensor del Pueblo), pero, a nuestro juicio, cabe, no obstante, descubrir múltiples paralelismos entre ambas instituciones. Así, aunque no quepa hablar de figuras idénticas, sí es posible atender y registrar considerables analogías" (VIÑAS OTERO, A., op. cit., pág. 948).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

Mazalim de la España musulmana o el Justicia Mayor de Aragón[7]) resultaría ser un trabajo tan esforzadamente inútil como estéril, ante la imposibilidad de cotejar contextos históricos, políticos y sociales tan dispares[8].

Una segunda consecuencia que también interesa aquí destacar, reside en el acuñamiento constitucional del Defensor del Pueblo (art. 54 CE). Y es que su consagración en la Carta Magna produjo indefectiblemente una serie de efectos automáticos: la institución adquiere instantáneamente relevancia constitucional (sin entrar a dilucidar en este momento su calificación como órgano constitucional o de relevancia constitucional, que aquí poco importa); y lo que es más

---

[7] En este sentido, es preciso señalar que ya en los trabajos parlamentarios sobre la institución del Defensor del Pueblo, algunos pretendían ver en el Justicia de Aragón al auténtico precedente histórico del Defensor del Pueblo. Este fue el caso del Diputado Gómez de las Roces (Candidatura Aragonesa Independiente de Centro), que manifestaba al respecto que la institución española era en realidad una figura "cuyo origen no hay que buscar entre las brumas nórdicas, sino entre los fueros aragoneses" (DSCD de 9 de Mayo de 1978).

Sin embargo, nos parece más acertado el profundo análisis realizado por Fairén Guillén, probablemente, quien más detenidamente se ha ocupado de analizar la figura histórica del Justicia Mayor de Aragón. En este sentido, el citado autor concluye que el parecido entre el Justicia de Aragón y el Defensor del Pueblo es "casi o totalmente inexistente" (FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 84).

Entre las numerosas obras del propio autor sobre el Justicia de Aragón, además de la ya citada, pueden destacarse: Antecedentes Aragoneses en los Juicios de Amparo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971; "La defensa del derecho de libertad personal en la Historia y en la actualidad españolas", Revista de Administración Pública, nº 69, 1972.

También cabe reseñar el estudio de YUBERO MARTINEZ, T.: "El Justicia de Aragón: sus funciones jurisdiccionales" Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 74, 1988/89.

[8] En el mismo sentido, ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España, Ensayos jurídicos, Universitat de les Illes Balears, pág. 11. También del mismo autor, véase "Una introducción al estudio del Defensor del Pueblo", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Valencia, nº 2, 1993.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

importante aún, imposibilita en todo caso que dicha institución pueda ser suprimida o modificada en sus rasgos esenciales mediante una reforma legal ordinaria, de modo que ésta únicamente puede producirse a través de una reforma constitucional (concretamente, la prevista en el art. 167 CE). Con ello, según GIL ROBLES Y GIL DELGADO, "su supervivencia de futuro queda, por lo tanto, a salvo de los naturales vaivenes electorales y su reflejo en la composición de las mayorías parlamentarias. La institución del Defensor del Pueblo sólo podrá modificarse en su esencia o desaparecer, a través de una reforma constitucional, lo que no es simple ni previsible dentro del lógico desarrollo de nuestro sistema político; y caso de producirse, probablemente lo fuera en una operación de tan amplia envergadura, que a buen seguro sería intranscendente o inocua su supervivencia institucional"[9].

Tras las consideraciones aquí expuestas, y sin perjuicio del estudio que, con mayor profundidad realizaremos más adelante del Defensor del Pueblo, conviene antes efectuar un somero estudio sobre su configuración en el texto constitucional.

Con este objeto, pasemos, pues, a revisar brevemente el proceso de constitucionalización del Defensor del Pueblo.

---

[9] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 240.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. CONFIGURACION DEL ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978: TRABAJOS PARLAMENTARIOS.

Si hay algún aspecto realmente destacable en el proceso de constitucionalización del Defensor del Pueblo, éste es la total ausencia de debates sobre la conveniencia o no de introducir en el ordenamiento jurídico español una institución como la del Defensor del Pueblo[10].

En efecto, pese a la importancia que, sin duda, suponía la implantación de una figura tan novedosa -y nunca anteriormente ensayada- en nuestra Constitución, su introducción en nuestro ordenamiento jurídico estuvo rodeado por un <<espiritu de consenso>> entre nuestros constituyentes, si bien, como acertadamente ha observado GARRIDO FALLA, "se preocuparon más de consagrar la institución que de determinar sus perfiles"[11].

Pasemos, pues, a examinar los aspectos más destacables en la tramitación parlamentaria del precepto constitucional regulador de la figura del Defensor del Pueblo, a cuyo objeto será preciso abordar, al menos brevemente, las diferentes perspectivas ofrecidas por los distintos Grupos Parlamentarios durante todo el proceso[12].

---

[10] AA. VV.: "El Defensor del Pueblo (1ª parte)", Boletín de Información del Ministerio de Justicia, nº 1507, 1988, pág. 93.

[11] GARRIDO FALLA, F: "Artículo 54", Comentarios a la Constitución, Civitas, 2ª ed. ampliada, Madrid, 1985, pág. 900.

[12] Un amplio tratamiento de la elaboración del artículo 54 de la Constitución es ofrecida por PELLON RIVERO, R.: op. cit.; FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman-...; BAR CENDON, A.: "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo regionales>>.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En primer lugar, hemos de partir necesariamente por analizar la redacción dada al entonces artículo 46 del Anteproyecto Constitucional, el cual presentaba el siguiente tenor literal:

"Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en este título, quien, en todo caso, podrá ejercer las acciones a que se refiere el apartado dos del artículo anterior"[13].

En consecuencia, la referida redacción pretendía configurar al Defensor del Pueblo con unas funciones concretas: de un lado, el ejercicio de la defensa de los derechos fundamentales; y de otro, se le otorgaba capacidad para interponer las oportunas acciones judiciales en defensa de dichos derechos (capacidad esta última que preveía el propio art. 46 in fine, en conjugación con el art. 45.2 del citado Anteproyecto[14]).

No obstante, frente a este texto inicial, se presentaron varias enmiendas por los distintos Grupos de las Cámaras, abordando la cuestión bajo diferentes direcciones.

Haciendo un extracto sintético de las mismas, podemos examinar

---

¿Cooperación o conflicto?", Revista de Derecho Político (UNED), núms. 18-19, 1983; CORTES GENERALES: Constitución española: Trabajos parlamentarios, Madrid, 1980.

[13] B.O.C. de 5 de Enero de 1978.

[14] Art. 45: "2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los derechos reconocidos en el capítulo segundo ante los tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y a través del recurso extraordinario de amparo ante el Tribunal Constitucional".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a continuación las distintas posturas que presentaban los Grupos Parlamentarios:

Por un lado, el Grupo Socialista intentaba ampliar el contenido de las funciones del Defensor del Pueblo. Para ello, proponía la siguiente redacción (enmienda nº 391):

"Una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título y de la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Administración pública. El Defensor del Pueblo, en todo caso, podrá ejercer las acciones a que se refiere el apartado segundo del artículo anterior".

Por su parte, UCD pretendía que no se desvirtuara la función del Defensor del Pueblo, a la vez que advertía sobre la posibilidad de futuros roces o conflictos entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal o los Tribunales contencioso-administrativos.

En base a ello, el citado Grupo Parlamentario presentaba una Proposición con el siguiente texto (enmienda nº 779):

"Una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del pueblo como alto Comisionado del las Cortes Generales para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Todos los ciudadanos podrán presentar sus quejas y reclamaciones al Defensor del pueblo, quien las tramitará sin poder decisorio, dirigiendo a los órganos administrativos correspondientes las recomendaciones necesarias

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para prevenir y reparar injusticias o trasladando el expediente al Fiscal del Reino. Su actuación no podrá invadir aquellos medios de tutela reservados por las leyes a los Tribunales de Justicia o al Ministerio fiscal".

Por otra parte, y bajo una perspectiva bien distinta, el Grupo Parlamentario Mixto presentaba dos enmiendas, ambas de diferente naturaleza. Así, por un lado, la enmienda presentada por el Diputado F. Letamendía pretendía implantar instituciones similares en el ámbito regional (enmienda nº 64)[15]; mientras que, por otro lado, la enmienda presentada por el Diputado R. Morodo (enmienda nº 498) solicitaba un cambio en la denominación de la institución, al entender que la acepción <<Defensor del Pueblo>> resultaba errónea, debiendo ser cambiada por la de <<Comisionado Parlamentario>>, denominación ésta que se ajustaba con mayor exactitud a su origen y competencias[16].

Por último, el Grupo Comunista presentó una enmienda (enmienda nº 697) con la finalidad de enmarcar el ámbito de competencias del Defensor del Pueblo conforme al Derecho Comparado

[15] Concretamente, el texto propuesto pretendía incluir un segundo párrafo con el siguiente tenor:
"En todas las naciones y regiones del estado que accedan a un organismo jurídico específico existirá asimismo la figua del Defensor del Pueblo".

[16] El texto presentaba el siguiente tenor literal:
"Art. 46.1. Las Cortes Generales nombrarán el Comisionado Parlamentario, quien de oficio o a instancia de los ciudadanos podrá dirigirse a los poderes públicos haciendo las recomendaciones necesarias para la defensa de los derechos fundamentales.
2. El Comisionado Parlamentario, para dicha defensa, podrá ejercitar las acciones a que se refiere el apartado dos del artículo anterior.
3. Las Cortes regularán esta institución, cuya titularidad no recaerá en un parlamentario".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y a las necesidades sociales que imponía la introducción en el ordenamiento jurídico español. En este sentido, se propugnaba añadir un nuevo párrafo segundo, que dijera lo siguiente:

"El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del Estado de Derecho por parte de los Poderes Públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales".

Tramitado el Anteproyecto a la Ponencia Constitucional, ésta elaboró un nuevo texto. Así, el ahora art. 49 ofrecía la siguiente redacción:

"1. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título.

2. El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del Estado de Derecho por parte de los poderes públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales"[17].

Ahora bien, aun cuando, como ha indicado ASTARLOA VILLENA, el texto de la Ponencia era más explícito que el del Anteproyecto: "atribuía a las Cortes la designación del Defensor del Pueblo, a quien además, se imponía la obligación de informar a aquéllas

[17] B.O.C. de 17 de Abril de 1978.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de su gestión", sin embargo, "se ampliaba su cometido encomendándole, además, el velar para que los poderes públicos actuaran dentro de los principios del Estado de Derecho y el supervisar la actividad de la Administración. Desmedido aumento de atribuciones hubiera provocado una institución de perfiles aún más difusos dada su vaguedad; aumento que debía presuponer -aunque el artículo nada decía- que el Defensor mantenía la posibilidad de ejercer las acciones mencionadas en el precepto anterior"[18].

Sin embargo, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados mantendría la misma redacción en su dictamen[19], siendo igualmente aprobada por el Pleno del Congreso[20].

Una vez trasladado el texto al Senado, concretamente ante la Comisión de Constitución del Senado, se produjeron una serie de debates en el seno de la misma, siendo presentadas varias enmiendas al citado precepto con el firme propósito de obtener una definición más precisa de la institución.

En este sentido, es preciso hacer notar que algunas de las enmiendas presentadas en la Cámara Alta coincidían en ciertos aspectos. Así, las enmiendas presentadas por UCD y el Grupo Mixto (enmiendas nº 183, 199 y 722) intentaban restringir la actuación del

[18] ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 13.

[19] DSCD de 23 de Mayo de 1978 y B.O.C. de 1 de Julio de 1978).

[20] B.O.C. de 24 de Julio de 1978.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Defensor del Pueblo a la vigilancia de la actividad de la Administración al objeto de evitar roces y conflictos con el Ministerio Fiscal[21].

Por otro lado, y como también sucediera en el Congreso, se volvía a reabrir el debate sobre la <<cuestión autonómica>>. O dicho de otro modo, se volvía a plantear nuevamente la problemática en torno a la posibilidad de instituir o no Defensores en el ámbito regional desde posiciones bien diferenciadas.

Así, de un lado, las enmiendas presentadas por el Senador Ollero (enmienda presentada in voce en el seno de la propia Comisión[22]) y el Grupo de Senadores Vascos (enmienda nº 993) pretendían hacer patente

[21] Enmienda nº 183 (primer firmante: A. Pedrol Ríus -Grupo Mixto-).

"Art. 49.1. Una ley orgánica regulará la institución del defensor del pueblo como alto comisionado de las Cortes generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, en cuanto no estén atribuidos al Ministerio Fiscal por el artículo 118, poniendo en todo caso en conocimiento del mismo aquellos hechos que considere que pueden requerir su actividad".

Enmienda nº 199 (primer firmante: J. Gutiérrez Rubio -Grupo Mixto).

"Art. 49.1. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos.

2. (Igual).

3. Los interesados presentarán sus quejas o reclamaciones al Defensor del Pueblo, quien podrá tomarlas en consideración si lo merecen y practicar las informaciones necesarias, dirigiendo, en su consecuencia a los órganos administrativos correspondientes las indicaciones o recomendaciones oportunas, así como, en su caso, al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones judiciales procedentes".

Enmienda nº 722 de adición al párrafo primero (primer firmante: Unión de Centro Democrático).

"Art. 49.1. Una ley orgánica regulará la institución del defensor del pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos".

[22] La enmienda presentada proponía un último párrafo que dijera lo siguiente: "El Defensor del Pueblo será nombrado por las Cortes sobre propuesta separada de cada una de las Cámaras, y actuará en las Comunidades Autónomas como delegación conjunta de las Cortes y las Asambleas legislativas de las mismas (DSS de 31 de Agosto de 1978).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la preocupación por reflejar en el texto la realidad autonómica. En base a ello, sus propuestas iban dirigidas a constatar en el texto constitucional una referencia explícita del Defensor del Pueblo como Comisionado de las Asambleas Legislativas autonómicas[23].

Sin embargo, de otro lado, la enmienda presentada por el Senador J.M. Bandrés (enmienda nº 297), desde una perspectiva bien diferente, instaba a que, con independencia de la institución del Defensor del Pueblo con carácter estatal, se perfilaran figuras similares en el ámbito autonómico[24].

En este contexto, el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado presentaría un nuevo texto. Así, en efecto, la redacción del ahora artículo 53 aparecía bajo el siguiente tenor:

"1. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título.

2. El Defensor del Pueblo velará igualmente porque los poderes públicos respeten los principios del Estado de Derecho, supervisará la actividad de la Administración e informará a las Cortes Generales"[25].

---

[23] Enmienda nº 993 (primer firmante: Senadores Vascos).
Añadir al apartado 1: "En las Comunidades Autónomas, el Defensor del Pueblo actuará como comisionado de las asambleas legislativas correspondientes".
Al apartado 2: "... y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en su caso".

[24] Enmienda nº 297 (primer firmante: J.M. Bandrés Molet -Grupo Senadores Vascos-).
Inclusión de un número 3 con el siguiente tenor: "En las Comunidades autónomas existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo".

[25] B.O.C. de 6 de Octubre de 1978.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tras la discusión en el Pleno del Senado, el texto fue igualmente aprobado[26].

Finalmente, la Comisión Mixta del Congreso y el Senado daría la redacción definitiva al vigente artículo 54, quedando como sigue:

"Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales"[27].

Por último, conviene precisar que, aunque es en el artículo 54 de la Constitución donde aparecen configurados los rasgos básicos del Defensor del Pueblo, no debe olvidarse que también la Carta Magna ofrece alguna otra referencia respecto de la institución. Más concretamente al atribuirle capacidad para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad[28] (art. 162.1. apdos. a y b[29]), y la

[26] DSS de 29 de Septiembre de 1978.

[27] B.O.C. de 28 de Octubre de 1978. Posteriormente, el dictamen de la Comisión Mixta del Congreso y Senado sería aprobado en Sesión Plenaria de 31 de Octubre de 1978 (DSS de 31 de Octubre de 1978).

[28] Algunos autores han coincidido en resaltar el carácter polémico y discutido que tuvo la atribución de estas competencias al Defensor del Pueblo, "pero -interesa constatarlo- en absoluto en el sentido de oponerse a la misma, sino para completarla al ser entendida como insuficiente. Es decir, tanto desde los escaños del Grupo Mixto como desde los de Alianza Popular se defendió la necesidad de legitimar la presentación de recursos de inconstitucionalidad por un número determinado (no se fijaba exactamente en la enmienda el número exacto, oscilando entre 10.000 y 25.000) de ciudadanos. La razón de ello -se dijo- era que en caso contrario únicamente el Defensor del Pueblo tendría tal competencia al margen del estamento estrictamente político (Diputados, Senadores, Comunidades Autónomas y Presidente del Gobierno), y que se trataba de una figura sobre la que no existían garantías suficientes que asegurasen su eficacia y operatividad" (AA. VV.,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

determinación de su inelegibilidad e incompatibilidad del cargo con la de Diputado o Senador (art. 70.1. apdo. c[30]).

II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: ALGUNAS ACOTACIONES PARA UN ESTUDIO SISTEMATICO.

1.COMENTARIO PRELIMINAR: ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEY ORGANICA 3/81, DE 6 DE ABRIL, REGULADORA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

A partir del contexto definido en los diferentes enunciados de la Constitución relativos al Defensor del Pueblo (arts. 54, 70 y 162), resultaba evidente que el esquema trazado pretendía mostrar, al menos, los rasgos esenciales de la institución. De manera que, del propio texto constitucional, se pudieran deducir sus directrices básicas. Así, en efecto, los parámetros diseñados por la Carta Magna, son los siguientes:

a) Se define al Defensor del Pueblo como un "alto" comisionado de las Cortes Generales, que le designa y ante quien rinde cuenta de sus

---

"El Defensor del Pueblo"..., pág.95).

[29] Art. 162: "1. Estan legitimados:
a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad,... el Defensor del Pueblo.
b) Para interponer el recurso de amparo,... el Defensor del Pueblo".

[30] Art. 70: "1. 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".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actividades.

b) Ejerce la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución (de ahí su ubicación en ese mismo Título -concretamente en el Capítulo IV-, como instrumento garantizador de las libertades y derechos fundamentales), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración.

c) Remite a una futura Ley Orgánica la regulación de su estatuto.

d) Ostenta ex Constitutione, legitimación activa para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad.

e) Su cargo es incompatible (a la vez que le coloca en situación de inelegibilidad[31]) con el de Diputado o Senador.

No obstante, y sin perjuicio de lo que se acaba de decir, es necesario hacer notar que la concepción teórica descrita en el texto constitucional dejaba abierta cualquier posibilidad para que el modelo adoptado en el momento de redactar la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo (en adelante, LODP)[32] pudiera asimilarse al prototipo de Ombudsman sueco, o bien al ejemplo francés o inglés[33] o

---

[31] Esta situación de inelegibilidad prevista en el artículo 70 CE, que prevé la inelegibilidad del Defensor del Pueblo a los cargos representativos de Diputado o Senador, ha sido ampliada por la LOREG a los cargos electivos de las elecciones Autonómicas, Locales y al Parlamento Europeo (arts. 1, 6.1.d y D.A. 1ª)

[32] La Ley Orgánica 3/81 de 6 De Abril, reguladora del Defensor del Pueblo ha sido modificada parcialmente por la Ley Orgánica 2/92 de 5 de Marzo.

Para un estudio de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, véase DAPENA BAQUEIRO, M., op. cit., págs. 19 a 27; GARRIDO FALLA, F.: Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, 1981.

[33] En el mismo sentido, GARRIDO FALLA, F., "Artículo 54", Comentarios a la Constitución ..., pág. 900. También, véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

incluso cualquier otra posición ecléctica.

Sin embargo, lo cierto es que el modelo de Ombudsman que se configuró finalmente en la LODP se decantó por el prototipo escandinavo[34].

Ahora bien, conviene precisar, si acaso, que la LODP no tuvo una recepción pacífica en la doctrina. Así, autores como PELLON RIVERO la han calificado como "un conjunto excesivamente farragoso, detallado y prolijo, pero, a la vez ambiguo -aunque pueda parecer paradójico- en el que desciende a detalles y pormenores que tendrían un encaje más adecuado en normas de rango inferior. (...) El texto aprobado (que carece de exposición de motivos) choca con los principios de técnica normativa utilizados hasta ahora, y por ello no merece alabanzas. Quizá se haya pensado que con regulación tan pormenorizada se pone al Defensor al abrigo de presiones y recortes posteriores, pero se olvida que su fuerza y respaldo procede del Parlamento y no del Ejecutivo, y que con tanta minucia legislativa se puede pasar al extremo contrario: que *no sólo no se favorezca su* actuación, sino se le dificulte..."[35].

Administración ..., pág. 239.

[34] El proceso legislativo, que tuvo su origen en una Proposición del Grupo Socialista, transcurrió de forma excesivamente lenta (casi dos años hasta su aprobación), lo que evidenciaba, según Carrillo López, que no existió "un excesivo entusiasmo por una rápida implantación de la figura" (CARRILLO LOPEZ, M.: "El Defensor del Pueblo: ¿Factor de democratización?", Revista Jurídica de Cataluña, nº 4, 1987, pág. 166).

[35] PELLON RIVERO, R., op. cit., págs. 61 y 62.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

SANTAMARIA PASTOR se encuentra en la misma línea, llegando a calificarla de perturbadora[36].

Sin embargo, frente a estas opiniones, GIL ROBLES Y GIL DELGADO afirma que nos encontramos, muy por el contrario, ante "uno de los textos más completos de Europa"[37].

En cualquier caso, y dejando al margen las cuestiones doctrinales mencionadas, se puede afirmar que la LODP vino a corroborar, en definitiva, la propia naturaleza del Defensor del Pueblo como Ombudsman, así como a materializar todas aquellas funciones para las que había sido instituido (a excepción, como después veremos, de su participación en el procedimiento de Habeas Corpus[38]).

En este preciso sentido, podemos destacar las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, la LODP ratifica al Defensor del Pueblo como comisionado de las Cortes Generales (art. 1 LODP), aunque se muestra independiente de las mismas -al menos desde el punto de vista funcional[39]-, como tendremos ocasión de examinar.

---

[36] SANTAMARIA PASTOR, J.A.: El Defensor del Pueblo y la Administración. Mesa Redonda (Madrid, 1, 2 y 6 de Julio de 1981), Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Publicaciones, 2ª ed., Madrid, 1983, pág. 45.

[37] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 241. (El mismo autor recoge las críticas vertidas por PELLON RIVERO Y SANTAMARIA PASTOR).

[38] Ley Orgánica 6/84 de 24 de Mayo. En adelante, LOHC

[39] PEREZ CALVO, A.: "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco"..., pág. 34. También del mismo autor, véase "Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo", Revista del Departamento de Derecho Político (UNED), nº 4, 1979; "Rasgos esenciales del Defensor del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) En segundo término, la LODP encomienda al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, para lo cual podrá supervisar las actividades de la Administración (art. 1).

Sin embargo, la LODP le va a asignar otra nueva función. En efecto, como ha puesto de relieve PELLON RIVERO, "la Ley Orgánica da un giro en el enfoque de las misiones del Defensor, ampliando el contenido del texto constitucional (...) por lo que la Ley Orgánica (artículo 9°), con buen criterio práctico -aunque con dudosa legalidad (...)- ha venido a marcar el acento sobre el control de los actos de la Administración Pública en relación con los postulados de servicio y actuación que enumera el artículo 103 de la Constitución, relegando a un segundo plano la premisa del texto constitucional. Esta es, verdaderamente, su más eficaz labor: fiscalizar la actividad administrativa, aunque no se lesionen derechos fundamentales, defendiendo al anónimo administrado frente a los excesos o inoperancias del aparato burocrático"[40].

c) Además de estas funciones, y de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales (art. 162 CE, y art. 29 LODP), el Defensor del Pueblo tiene facultad para interponer ante el Tribunal

---

Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril", Revista de Derecho Político (UNED), n° 11, 1981; "Artículo 54 ", Comentarios a las Leyes Políticas (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo IV, Edersa, Madrid, 1983.

[40] PELLON RIVERO, R., op. cit., págs. 67 y 69.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Constitucional los recursos de amparo y de inconstitucionalidad.

d) Por último, es necesario destacar que el Defensor del Pueblo queda configurado en su estatuto legal como una <<Magistratura de persuasión o de opinión>>. Característica ésta que, huelga decirlo, es inherente a la propia esencia de los Ombudsmen. Esto es, la imposibilidad, en cualquier caso, de anular o modificar con sus decisiones los actos y resoluciones de la Administración.

2. NATURALEZA JURIDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

2.1. Introducción.

Hemos expuesto hasta aquí las distintas manifestaciones y características que, de acuerdo con las previsiones constitucionales (arts. 54, 70 y 162 CE), definen al modelo español de Ombudsman.

De este modo, una lectura sistemática del texto constitucional arrojaría los siguientes datos sobre el Defensor del Pueblo:

1. El Defensor del Pueblo es un comisionado del Parlamento bicameral español, que lo elige, y ante quien da cuenta de sus actividades.

2. Se configura como una institución no judicial de defensa de los derechos de los ciudadanos (los comprendidos en el Titulo I de la Constitución), para lo cual puede supevisar las actividades de la Administración.

3. El desempeño del cargo le coloca en situación de inelegibilidad

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

e incompatibilidad respecto a los mandatos representativos de Diputado o Senador.

4. Está facultado para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad.

No obstante, y sin perjuicio de lo que se acaba de decir, es preciso hacer notar que no son éstos los únicos aspectos estructurales que posee el Defensor del Pueblo. De modo que, junto al perfil institucional descrito en la Constitución Española, existen otros datos, deducibles del contenido de la regulación estatutaria de la institución, que completan el elenco de sus rasgos esenciales.

Planteada la cuestión en estos términos, nuestro objetivo se centrará, pues, en explicar la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo, no sólo a través de las referencias descritas en el texto constitucional, sino además, a través de los múltiples datos ofrecidos en su regulación legal (LODP), así como otros textos normativos (LOTC y LOHC).

Con este objeto, acometeremos una serie de cuestiones que podemos cifrar en las siguientes:

a) En primer lugar, la relación de auxiliaridad del Defensor del Pueblo respecto de las Cortes Generales, categorizada en el propio texto constitucional a través de su calificación como alto comisionado parlamentario.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

b) En segundo término, la calificación del Defensor del Pueblo en cuanto a las distintas funciones constitucionalmente atribuidas en el artículo 54 de la Constitución (defensa de los derechos de los ciudadanos comprendidos en el Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración), y cuya descripción técnica amplía la LODP (art. 9.1), configurándolo, además, de forma especifica y autónoma como un fiscalizador de las actividades de la Administración, aun en aquellos casos en que no exista una conculcación de tales derechos (los denominados supuestos de maladministration).

c) En tercer lugar, la consideración del Defensor del Pueblo como verdadero órgano de control.

d) Por último, la legitimación del Defensor del Pueblo en orden a impulsar la actividad jurisdiccional constitucional (interposición de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad) y la jurisdicción ordinaria (exhortación de responsabilidad civil, denuncias de conductas presumiblemente delictivas, o su participación en los procedimientos de Habeas Corpus).

2.2. El Defensor del Pueblo como órgano auxiliar de las Cortes Generales.

A partir del contexto delimitado por la propia Constitución española (situación que igualmente se repite en el art. 1 LODP), parece evidente, de entrada, que el Defensor del Pueblo aparece definido bajo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el siguiente esquema:

a) órgano unipersonal[41];

b) alto comisionado de las Cortes Generales;

c) su designación y cese recae expresamente en el propio Parlamento;

d) da cuenta a las mismas de sus actividades.

Sin embargo, antes de plantearnos los distintos aspectos que puedan suscitar tal definición, conviene anteponer, si acaso, una reflexión inicial sobre la naturaleza constitucional de la institución.

En efecto, parece fuera de toda duda, que por el mero hecho de que la figura del Defensor del Pueblo aparezca consagrada en la Constitución, ésta posee, obviamente, <<carácter constitucional>>.

No obstante, esta afirmación necesita ser concretada. Y es que, como frecuentemente ocurre con la mayoría de los conceptos jurídicos, existen diversos posicionamientos teóricos al respecto de la consideración del Defensor del Pueblo en su <<aspecto constitucional>>.

Para una mejor aproximación a la cuestión que aquí se plantea, bien puede servirnos una breve reflexión acerca de la caracterización de

[41] Según ha podido observar Carro Fernández-Valmayor, "el artículo 54 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (...) establecen que se trata de un <<alto comisionado>>, esto es, de una única persona, por lo que no sería posible, desde la óptica constitucional, la creación de varios Defensores del Pueblo en base al citado artículo 54, incluso aunque estuviesen especializados por áreas de actuación" (CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L.: "Defensor del Pueblo y Administración Pública", Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), tomo III, Civitas, 1991, pág. 2672.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los órganos que aparecen recogidos en la Constitución española de 1978.

Asi, hay autores como ASTARLOA VILLENA, que considera que "todo órgano que la Constitución consagra o reconoce es órgano constitucional". El órgano <<está>> en la Constitución, luego es constitucional"[42]. En la misma línea se manifiesta CARRO FERNADEZ-VALMAYOR, al señalar que el Defensor del Pueblo es, desde un punto de vista formal un "verdadero órgano constitucional"[43].

Sin embargo, nos parece más adecuada la tesis mantenida por AGUILAR FERNANDEZ-HONTORIA. En este sentido, refiere el citado autor que, de entre los <<órganos estatales superiores>>[44], algunos -los <<órganos constitucionales>> propiamente dichos-, se

---

[42] ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 35. En el mismo sentido, Ruiz-Giménez califica al Defensor del Pueblo como <<institución constitucional>> (RUIZ-GIMENEZ, J.: "El Defensor del Pueblo como institución constitucional, como problema y como utopía", Las Cortes Generales, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 317).

[43] Aunque tal como manifiesta el propio autor, "no tendría dificultad en aceptar, ya en un plano más concreto, su catalogación como <<órgano de relieve constitucional>>" (CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2673). No obstante, en otros estudios, el citado autor se refiere a la naturaleza del Defensor del Pueblo únicamente como un órgano constitucional (CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, J.L.: "Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 243, 1989, pág. 528).

[44] Según Aguilar Fernández-Hontoria, son <<órganos estatales superiores>>, "aquellas estructuras organizativas que están expresamente previstas en la Constitución como cauces de expresión continuada, concentrada y unitaria de una determinada parcela de la global actuación del Estado". En este sentido, el mencionado autor señala que sólo existen nueve órganos que encajen con este concepto: "La Corona, las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Ministerio Fiscal" (AGUILAR FERNANDEZ-HONTORIA, J., "A propósito del Defensor del Pueblo: los rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares", Revista de Administración Pública, nº 109, 1986, págs. 10 y 11).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

corresponden con la <<actividad política del Estado>>; esto es, la dirección, ordenación y resolución imperativa de los problemas sociales y comunitarios[45]; mientras que otros -los denominados <<órganos auxiliares>>-, se relacionan con la denominada <<actividad técnica del Estado>>[46]; es decir, el desarrollo de <<funciones>> estatales[47].

En consecuencia, y atendidendo a estas consideraciones precedentes, parece obvio que el Defensor del Pueblo no puede ser calificado como <<órgano constitucional>>, ya que su función de defensa de los derechos de los ciudadanos y de control de la actuación de la Administración Pública (arts. 1 y 9 LODP), así como su legitimación para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad (arts. 162 CE, 29 LODP, 32.b y 46.a LOTC) o intervenir en los procedimientos de Habeas Corpus (art. 3.c LOHC),

---

[45] AGUILAR FERNANDEZ-HONTORIA, J., op. cit., pág. 33.

De igual modo, García -Pelayo entiende que los órganos constitucionales se configuran en base a tres rasgos esenciales:

a) son establecidos directamente en la Constitución, sin limitarse a su simple mención o enumeración de funciones y competencias;

b) su participación en la dirección política del Estado; es decir, la formación de la voluntad estatal, la dirección del poder supremo del Estado, las funciones de dirección y estructuración políticas; y

c) pertenencia a un mismo rango jurídico-público. O lo que es lo mismo, no son agentes, comisionados o partes integrantes de otros órganos (GARCIA PELAYO, M.: "El <<status>> del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 1, 1981, págs. 13, 22 y 28).

[46] Función ésta que consiste básicamente "en el análisis, gestión y decisión interna de ciertas cuestiones de singular complejidad o delicadeza, surgidas dentro de la genérica actividad estatal. (...) En consecuencia, la <<actuación técnica del Estado>> aparece, pues, como una realidad instrumental o medial respecto de la <<actuación política del Estado>>, en la medida en que le proporciona instrumentos o medios para reducir la aludida complejidad (AGUILAR FERNANDEZ-HONTORIA, J., op. cit., págs. 31 y 33).

[47] AGUILAR FERNANDEZ-HONTORIA, J., op. cit., págs. 35 y 36.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

constituyen por sí mismas lo que hemos denominado como <<actuación técnica del Estado>>.

En conclusión, puede afirmarse, pues, que el Defensor del Pueblo es un <<órgano estatal auxiliar>>[48], e incluso (y en modo alguno se contradice con esta afirmación), es un <<órgano de relieve o relevancia constitucional>>[49].

Pues bien, asentado lo anterior, debemos pasar ahora a concretar otro tipo de consideraciones teóricas al respecto del posicionamiento orgánico del Defensor del Pueblo. En este sentido, recuérdese que definíamos al Defensor del Pueblo como un <<órgano unipersonal, alto comisionado del Parlamento, que lo elige y cesa, y ante quien da cuenta

---

[48] Ibidem., pág. 47.

A la misma conclusión llega Varela Suanzes-Carpegna, aunque con un razonamiento bien diferente. Así, señala el citado autor que "se habla de órgano auxiliar contraponiendo este concepto al de órgano constitucional y refiriéndose a aquellos órganos del Estado que llevan a cabo unas funciones de vigilancia, de control o bien de asesoramiento y consulta. Los órganos auxiliares, a contrario, son aquellos que no llevan a cabo una función constitucional, es decir, creadora de derecho, y que por tanto, no inciden en la forma de Estado. <<Organo auxiliar>> y <<órgano no constitucional>> o <<no activo>> vienen a ser así sinónimos, del mismo modo que <<órgano constitucional>> y <<órgano activo>>. (...) Pues bien, si se parte de este concepto, el Defensor del Pueblo puede calificarse también de órgano auxiliar, puesto que las dos actividades que el ordenamiento le encomienda, (...) es claro que constituyen dos paradigmáticas funciones no creadoras de derecho y, en consecuencia, no constitucionales, no activas" (VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 8, 1983, pág. 64).

[49] En este sentido, Cheli, señala que los órganos de relive constitucional son "quegli organi che, senza essere costituzionali, siano espressamente contemplati dalla costituzione formale ed occupino nel sistema una posizione di vertice (Organi costituzionale e organi di rilievo costituzionale" Ello viene a significar, en opinión de Carro Fernández-Valmayor, que el órgano de relieve constitucional "no es otra cosa que el concepto de órgano constitucional en sentido formal, diferente del concepto de órgano constitucional en sentido estricto" (CHELI: Archivio Giuridico Filippo Serafini, julio-octubre, 1965, págs. 61 y ss; citado por CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2673).

Por su parte, Varela Suanzes-Carpegna también lo cataloga como un <<órgano inmediato o constitucionalizado>> (VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 67).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de sus actividades>>.

En consecuencia, podría afirmarse, en principio, que bajo esta perspectiva el Defensor del Pueblo es un <<órgano auxiliar>> de las Cortes Generales.

Sin embargo, siguiendo las observaciones de SAINZ MORENO, conviene hacer notar que la relación auxiliar del Defensor del Pueblo con el Parlamento, no es propiamente una relación de comisión o mandato, "sino más bien con el ejercicio de una función estatal sostenida por el Parlamento, pero no instrumentalizada por el mismo"[50].

En efecto, puede afirmarse que el Defensor del Pueblo es un <<órgano auxiliar>> de las Cortes Generales, ya que es el propio Parlamento quien lo elige y cesa, y ante quien "rinde cuentas" de las actividades realizadas.

Pero, sin embargo, tal como ha indicado VARELA SUANZES-CARPEGNA, la relación de auxiliaridad "no se establece en unos términos de paridad ni tampoco de jerarquía o subordinación"[51]. En efecto, no existe una relación de paridad, ya que "mientras las Cortes controlan al Defensor del Pueblo (designándolo y cesándolo, sobre todo, aunque no sólo), es claro que éste no puede hacer lo mismo respecto a aquéllas"[52]. De igual modo, la relación no es de

---

[50] SAINZ MORENO, F.: "Defensor del Pueblo y Parlamento (relaciones con las Cámaras)", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas, Universidad Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez), Madrid, 1992, pág. 42.

[51] VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 64.

[52] Ibidem., pág. 65.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

subordinación, ya que el Defensor del Pueblo no es un órgano interno de las Cámaras, por lo que "entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales no media una relación de sub y supraordenación, consustancial a la relación jerárquica"[53]. Y es que este último aspecto: la ausencia de subordinación del Defensor del Pueblo respecto a las Cortes Generales; o lo que es lo mismo, su independencia frente a las mismas, resulta fácilmente evidenciable por cuanto la propia LODP ha provisto al Defensor del Pueblo de una amplia autonomía funcional.

Así, en efecto:

a) El Defensor del Pueblo desempeña sus funciones con autonomía y según su criterio (actuando ex-officio, valorando libremente las quejas presentadas, conduciendo las investigaciones que considere oportunas, presentando recursos de amparo y de inconstitucionalidad,...), y no está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibe instrucciones de ninguna Autoridad (art. 6.1 LODP).

b) Unicamente puede ser cesado por las causas legalmente previstas (art. 5 LODP).

c) El tiempo de su mandato es de cinco años; evitando con ello, que en circustancias normales su cargo sea coincidente con el Parlamento que lo eligió (art. 2.1 LODP).

d) Su actividad no queda interrumpida aunque las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubiesen sido disueltas o expirado

[53] Ibidem., pág. 66.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

su mandato, e incluso, aunque se declare un estado de excepción o de sitio (art. 11.1 y 3 LODP).

Pero es que además, junto a todas estas consideraciones, la propia LODP se ha encargado de dotar al Defensor del Pueblo de ciertas prerrogativas y condicionantes con la finalidad de garantizar de manera efectiva su autonomía.

Así, por un lado, se ha provisto al Defensor del Pueblo de las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad, así como de fuero especial. En base a ello, el Defensor del Pueblo no puede ser retenido o detenido -salvo en caso de flagrante delito (en cuyo caso, corresponderá su procesamiento y juicio a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo)-, ni expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón de las opiniones que formule o de los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo (art. 6.2 y 3 LODP).

Por otro lado, el Defensor del Pueblo no sólo no es elegible e incompatible con los cargos de Diputado y Senador (art. 70 CE), sino que su cargo es incompatible con cualquier mandato representativo; cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública; con la afiliación a un partido político o el desmpeño de funciones directivas en el mismo o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de la carrera judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral (art. 7.1

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

LODP).

Por último -y como colofón expresivo de la intención del legislador por acentuar aún más, si cabe, la autonomía del Defensor del Pueblo-, la propia exigencia de que su propia elección y cese estén condicionadas a la obtención de mayorías cualificadas (arts. 2 y 5 LODP), constituye un signo inequívoco dirigido a evitar que el Defensor del Pueblo pueda convertirse en un instrumento de la mayoría parlamentaria[54].

En resumen, puede concluirse por lo expuesto, que el Defensor del Pueblo aparece configurado en una doble vertiente como órgano auxiliar: por un lado, en cuanto que no es propiamente un <<órgano estatal superior>> sino un <<órgano de relevancia constitucional>>; y por otro, en cuanto que es un <<órgano auxiliar de las Cortes generales>> (éstas lo eligen, lo cesan y reciben sus informes), si bien -y esto ha de resaltarse- es funcionalmente independiente de las mismas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.3. El Defensor del Pueblo como defensor de los derechos y libertades de los ciudadanos y como supervisor de la Administración.

A partir de las coordenadas diseñadas por la Constitución española, el Defensor del Pueblo aparece definido como un defensor de

[54] PEREZ CALVO, A.: "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley 3/1981 de 6 de Abril"..., pág. 70.

los derechos de los ciudadanos comprendidos en el Título I; a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, e incluso interponer recursos de amparo o de inconstitucionalidad (arts. 54 y 162 CE).

Como ha indicado PEREZ CALVO, esta configuración venía a romper el esquema tradicional del Ombudsman "volcado primordialmente hacia la fiscalización de la Administración"[55].

Y es que, efectivamente, en coherencia con lo que se acaba de exponer, la Constitución parece dejar bien claro que <<la defensa de los derechos de los ciudadanos>> y <<la supervisión de la actividad de la Administración>> no son dos funciones estancas e independientes, sino que en realidad, constituyen una sóla, de modo que la supervisión de la actividad de la Administración se constituye en el medio para conseguir la protección de los derechos de los ciudadanos[56].

No obstante, y al margen de otras facultades que, junto a los mencionados recursos de amparo y de inconstitucionalidad, posee el Defensor del Pueblo -cuestiones todas ellas de las que nos ocuparemos más adelante-, la LODP, como parecia previsible, ha venido a incardinar a la institución exactamente en la línea clásica de los Ombudsmen, y lo ha hecho, en palabras de CARRO FERNANDEZ-

[55] PEREZ CALVO, A., "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril"..., pág. 71.

[56] En el mismo sentido, véase CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2676.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

VALMAYOR, "realzando en su artículo 9.1 la función supervisora de la Administración como función autónoma, e incluso específica"[57].

En consecuencia, si nos atenemos a la redacción de la LODP, puede afirmarse, pues, lo siguiente:

a) Se reitera al Defensor del Pueblo como defensor de los derechos de los ciudadanos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto puede supervisar la actividad de la Administración (art. 1 LODP); y

b) se le faculta para llevar a cabo investigaciones respecto a las actividades de la Administración, en relación con los ciudadanos "a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución" (at. 9.1 *LODP*)[58].

Ahora bien, esta ampliación producida en la LODP no ha permanecido exenta de cierta polémica entre la doctrina. Así, VARELA SUANZES-CARPEGNA estima que "tal exégesis es claramente inconstitucional"[59]. Para ello, señala el citado autor que se debería reconducir el citado precepto de la LODP (art. 9.1) "a los diáfanos términos del artículo 54 de la Constitución e interpretarlo de acuerdo con este precepto. De este modo, la sumisión de la Administración a los

---

[57] Ibidem., pág. 2676.

[58] Art. 103: "1. 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".

[59] VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 76.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

intereses generales y su actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, a que se refiere el artículo 103.1 deberá ser objeto del control del Defensor del Pueblo a los solos efectos de velar por la defensa de los derechos fundamentales"[60].

Aún sin dejar de compartir algunas de estas preocupaciones, no hallamos inconveniente en estimar aceptables los argumentos esgrimidos por CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, al considerar que, realmente, no existe vicio de inconstitucionalidad, por lo que la alteración de la función del Defensor del Pueblo efectuada por la LODP (art. 9.1) respecto al contenido constitucional (art. 54 CE) "podría ser superada afirmando que el Defensor del Pueblo tiene en primer lugar, y antes que nada, una función atribuida expresamente por la Constitución, en su artículo 54, y que se concreta en la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la misma, y en segundo lugar, una función más amplia, autónoma, que le ha atribuido expresamente su Ley Orgánica y que consiste justamente en la supervisión de la Administración. Es muy esclarecedor a este respecto el hecho de que el último punto del artículo 1 LODP disponga precisamente que el Defensor <<ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley>>. Se ha producido así, vía Ley Orgánica, una

[60] Ibidem., pág. 76.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

extensión de la facultad de supervisión del Defensor del Pueblo sobre la Administración a supuestos no relacionados con los derechos comprendidos en el Título I del texto constitucional"[61].

En razón de lo expuesto, se deduce claramente que el Defensor del Pueblo cumple dos funciones diferenciadas, aunque ciertamente conexas entre sí:

- De un lado, el Defensor del Pueblo es un órgano cuya misión consiste en llevar a cabo la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, para lo cual puede supervisar las actividades de la Administración (lo que podríamos denominar como protección no jurisdiccional de los derechos).

- 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 maladministration).

En este sentido, señala LA PERGOLA que "no nos encontramos aquí necesariamente en la esfera del *ilícito en sentido técnico y quizá* tampoco en aquellas hipótesis de deformidad del acto administrativo respecto a la ley, reconducibles al vicio resultante del ejercicio ilegítimo del poder discrecional, como exceso (desviación) de poder"[62].

---

[61] CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., págs. 2676 y 2767.

No obstante, Ruiz Rico opina que así todo, "resulta difícil imaginar supuestos de <<maladministración>> que de algún modo no estén relacionados con los derechos y libertades del mencionado título" (RUIZ RICO, J.J., op. cit., pág. 131).

[62] LA PERGOLA, A., op. cit., pág. 75.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por este motivo, concluye el mencionado autor, "no hay duda, pues, de que existe una zona reservada al Ombudsman excluida de ordinario a los otros tipos de control"[63].

2.4. El Defensor del Pueblo, ¿órgano de control?

A) Significación general y delimitación del concepto de control.

Antes de hacer mayores precisiones, es necesario advertir que el término <<control>> suele ser empleado por la doctrina jurídica en sentidos diferentes, por lo que en buena lógica, no puede afirmarse que exista una única perspectiva sobre el significado y el alcance de su definición.

Es por ello, que de cara a un examen prospectivo sobre la hipotética calificación del Defensor del Pueblo como órgano de control, debemos ahora centrarnos en analizar las distintas acepciones que encierra la expresión <<control>>.

El estudio jurídico sobre el <<control>> ha sido frecuentemente objeto de especial atención por la doctrina española, si bien, con contrapuestos resultados[64].

---

[63] Ibidem., pág. 75.

[64] Entre los numerosos estudios realizados, cabe destacar: ARAGON REYES, M.: "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 17, 1986; también del mismo autor, "El control parlamentario como control político", Revista de Derecho Político, nº 23, 1986; "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", Derecho y Sociedad (Estudios en Homenaje a Murillo Ferrol, F.), CES-CIS, Madrid, 1986; Constitución y Democracia, tecnos, Madrid, 1990; GARCIA MORILLO, J.: El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; y del mismo autor, con MONTERO, J.R.: El control parlamentario, tecnos, Madrid, 1984; GARCIA ROCA, J.: "El control del Gobierno desde la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

Así, para SANTAOLALLA LOPEZ, "el control constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (el controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario"[65].

Por otro lado, ARAGON REYES entiende que "la heterogeneidad de los medios de control es tan acusada que obliga a la pluralidad conceptual"[66]. Y de similar forma, GARCIA ROCA entiende que el control "tiene una dimensión poliédrica difícilmente reconducible a una única explicación"[67].

Frente a estas teorías, GARCIA MORILLO entiende, a efectos analíticos, cómo, por un primer lado, "la garantía es el mecanismo jurídico que se utiliza para <<asegurar>> la adecuación de los comportamientos a las normas que deben regirlos. (...) La estructura de

---

perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución), Revista Vasca de Administración Pública, nº 42, 1995; LOPEZ AGUILAR, J.F.: La oposición parlamentaria y el orden constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, 1988; también por el mismo autor, "Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Valencia, núms. 11/12, 1995; "Una reflexión a propósito del control parlamentario del ejercicio del Derecho de Gracia", Revista de las Cortes Generales, nº 37, 1996, "Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento"..., cit.; RUBIO LLORENTE, F.: La forma del poder (estudios sobre la Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; SANTAOLALLA LOPEZ, F.: Derecho Parlamentario español, Ed. Nacional, Madrid, 1984.

[65] SANTAOLALLA LOPEZ, F., Derecho Parlamentario español ..., pág. 199.

[66] ARAGON REYES, M., "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional"..., pág. 89.

[67] GARCIA ROCA, J., op. cit., pág. 169.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la garantía es compleja, y se compone de dos elementos fundamentales. El primero de ellos, es el procedimiento articulado a fin de posibilitar la comprobación de la adecuación del comportamiento que es objeto de la garantía a las normas o principios que debiera regir dicho comportamiento. El segundo elemento está compuesto por las medidas que se prevén para, supuesto que el comportamiento indicado sea inadecuado, impedir su prosecución y, eventualmente, sancionar lo ya actuado. El primero de los dos elementos citados es lo que se conoce como <<control>>: la confrontación del comportamiento con las normas o principios que debieran informarlo, la verificación de que el comportamiento ha sido adecuado a los parámetros que tenía establecidos, al objeto de determinar si procede accionar el segundo elemento, el sancionador, de la garantía"[68].

Desde esta perspectiva, que entendemos más correcta, y por ello la suscribimos, el control es, tal como afirma el propio GARCIA MORILLO, "la actividad que un sujeto, controlante, realiza al objeto de comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, controlado, se adecúa a los parámetros que deberían informarla"[69].

B) El Defensor del Pueblo como órgano de control.

En congruencia con lo expuesto, la cuestión que ahora nos

[68] GARCIA MORILLO, J., El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español ..., págs. 43 y 44.

[69] Ibidem., pág. 51.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

corresponde dilucidar se ha de centrar necesariamente en analizar hasta qué punto se puede calificar al Defensor del Pueblo como <<órgano de control>>.

Para ello, habremos de efectuar una trasposición mutatis mutandi de los argumentos teóricos aquí esgrimidos, de acuerdo con el perfil que ofrece la institución.

En este contexto, recuérdese que el Defensor del Pueblo está facultado para supervisar la actividad de la Administración, ya sea ésta en defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, ya venga motivada por un caso de maladministration. ¿Quiere ello decir que, efectivamente, se produce un acto de control sobre la Administración?

Cabe responder, en puridad, que *sí*. De modo que, *cuando el* Defensor del Pueblo supervisa las actividades de la Administración, lo que persigue es, efectivamente, verificar si el comportamiento de la Administración ha sido adecuado a unos parámetros previamente establecidos (reconducibles a los términos previstos en el Título I y al art. 103.1 de la Constitución).

Ahora bien, asentado esto, cabría preguntarse también si el Defensor del Pueblo es asimismo un órgano de <<garantía>>; es decir, si efectivamente, para el supuesto de que el comportamiento de la Administración haya sido inadecuado, podría éste aplicar medidas sancionatorias[70].

[70] A este respecto, puntualiza Varela Suanzes-Carpegna, que "en términos generales puede decirse que el control del Defensor del Pueblo será procedente cuando el incumplimiento del artículo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Partiendo de los argumentos teóricos más arriba expuestos, no parece que la respuesta deba ofrecer mayores problemas. Ciertamente, si nos atenemos a las competencias que la LODP confiere expresamente al Defensor del Pueblo. formulación de advertencias, recomendaciones, recordatorios y sugerencias (art. 30.1 LODP); exposición de criterios de opinión dirigidos a los funcionarios y a sus superiores, o en su caso al Ministro competente o a la máxima autoridad de la Administración afectada (arts. 23 y 30.2 LODP); solicitud de inspecciones y sanciones a las autoridades administrativas competentes (art. 28.3 LODP); o el ejercicio de acciones de responsabilidad (art. 26 LODP); parece evidente que la institución carece de potestad sancionatoria, lo que confirma, en buena lógica, su tradicional calificación como <<Magistratura de persuasión>>.

Podemos concluir añadiendo, al menos, otras tres precisiones relativas al control ejercido por el Defensor del Pueblo:

a) En primer lugar, el control efectuado por el Defensor del Pueblo constituye propiamente un control jurídico o de legalidad. Y es que, efectivamente, su misión primordial es controlar "estricta y exclusivamente, la adecuación de la actividad controlada a las normas jurídicas -generalmente escritas- que disciplinan dicha actividad"[71].

103.1, por parte de la Administración, tenga efectos ad extra -<<en relación con los ciudadanos>>, como dispone el artículo 9º, 1, de la LODP- y no cuando tenga efectos ad intra" (VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 76).

[71] GARCIA MORILLO, J., El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español ..., pág. 61.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) En segundo lugar, y derivado de la primera consideración apuntada, ha de hacerse notar que este control es realizado siempre a posteriori, es decir, verifica que una actuación (pasada) es conforme o no a un determinado parámetro.

c) Por último, y sin perjuicio de lo que se acaba de decir en los apartados precedentes, conviene reseñar que el control de legalidad efectuado por el Defensor del Pueblo posibilita a su vez el ejercicio de otros controles. Dicho más claramente: el control ejercido por el Defensor del Pueblo (y dado a conocer mediante los informes presentados al Parlamento y a través de los medios de comunicación), puede (y debe) provocar en las Cortes Generales el ejercicio de actuaciones de control político, así como originar, además, otras manifestaciones de control más difusas, canalizadas a través de los medios de comunicación y la opinión pública[72].

En resumen, puede afirmarse que el Defensor del Pueblo es, efectivamente, un órgano de control, jurídico o de legalidad, y posterior. Ello implica, consecuentemente, que el Defensor del Pueblo actúa únicamente verificando que las actividades ya realizadas por la Administración lo han sido conforme a un parámetro basado en razones jurídicas (una norma jurídica preexistente)[73].

---

[72] ARAGON REYES, M., "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional"..., pág. 90.

[73] En este sentido Pellón García resalta ciertos aspectos ventajosos que ofrece el control ejercido por los Ombudsmen. Así, estima que "frente al control jerárquico, privativo de la propia Administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control parlamentario, insuficiente para atender a todos los casos y caldeado por móviles y maniobras

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.5. El Defensor del Pueblo como impulsor de la actividad jurisdiccional.

Hasta ahora hemos venido insistiendo, con sujeción al esquema inicialmente trazado, en la calificación del Defensor del Pueblo, primordialmente, como un defensor de los derechos y libertades de los ciudadanos (a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración) y como un fiscalizador de las actividades de la Administración (en aquellos casos de maladministration). De manera que, según las indicaciones precedentes, y como resumidamente ha expuesto GIMENO SENDRA, su actividad propiamente es la del <<mediador>> entre el poder público y el ciudadano, con la finalidad de obtener una solución autocompositiva[74].

Dicho esto, procede señalar que, si bien ello comporta en realidad su objetivo básico (cuantitativa y cualitativamente), a nadie se le oculta que el Defensor del Pueblo posee, además, otras facultades competenciales en orden a su intervención en los procesos jurisdiccionales. Así, el propio texto constitucional instituye al Defensor del Pueblo como un órgano impulsor de la jurisdicción

---

políticas, presenta la objetividad y profesionalidad de la función. Frente al carácter costoso, complicado y lento del control judicial, ofrece (...) un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible" (PELLON GARCIA, R., "¿Un <<Ombusman>> para España"..., pág. 110).

[74] GIMENO SENDRA, V.: "Los órganos colaboradores de la Justicia Constitucional en Costa Rica y en España", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 34, 1992, pág. 12.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

constitucional[75] al atribuirle legitimación para poder actuar ante el Tribunal Constitucional, bien sea a través del recurso de amparo (art. 162.1.b CE), bien mediante el recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1.a CE). Pero es que, junto a los mencionados recursos asignados constitucionalmente, además, el Defensor del Pueblo puede impulsar procesalmente (directa o indirectamente, como veremos) la actividad de la jurisdicción ordinaria. Y esto puede ocurrir, efectivamente, en aquellos supuestos en que ejercite acciones de responsabilidad civil (art. 26 LODP), o *denuncie ante el Fiscal General del Estado hechos* presumiblemente delictivos (arts. 24.2 y 25.1 LODP), o incluso cuando intervenga en los procedimientos de Habeas Corpus (art. 3.c LOHC)

A) La legitimación del Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional.

Partiendo del presupuesto constitucional anteriormente reseñado (art. 162.1 a. y b. CE), parece fuera de toda duda que el Defensor del Pueblo *está legitimado constitucionalmente para acudir al Tribunal* Constitucional a través de los recursos de amparo y/o de inconstitucionalidad[76]. Facultades extraordinarias, que, sin embargo,

[75] VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 73.

[76] Para un análisis pormenorizado de estos recursos, véase, ARAGON REYES, M.: "Artículo 162", Comentarios a las Leyes Políticas, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo XII, Edersa, Madrid, 1988; BALDIRA MUNTE, F.: "La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad", Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón, nº 133, 1994; CANO MATA, A.: "Los ciudadanos y su posible intervención en el recurso de amparo y demás impugnaciones residenciadas en el Tribunal Constitucional", Revista de Administración Pública, nº 106, 1985; FAIREN GUILLEN, V.: "Algunos problemas procesales que plantea la Ley Orgánica

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

son prácticamente inéditas en otros Ombudsmen[77].

Pues bien, analicemos, al menos brevemente, cada uno de los citados recursos:

a) En primer lugar, y de acuerdo con los datos mencionados, el Defensor del Pueblo se halla legitimado para interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (at. 162.1.b CE[78]), con la particularidad de que la legitimación activa de que goza es directa y no por sustitución procesal de la persona afectada[79].

Además, de este modo, como acertadamente ha indicado PEREZ CALVO, "el Defensor del Pueblo podrá llegar a través de este recurso a zonas que están vetadas a su competencia de supervisión. Así podrá *interponer el recurso contra cualquier violación de los derechos* y libertades por parte del Gobierno, de los órganos judiciales y por actos no legislativos de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, además de

---

del Tribunal Constitucional español (El Defensor del Pueblo y los recursos)", El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981; GIMENO SENDRA, V., op. cit.; GONZALEZ RIVAS, J.J.: "Defensa del ciudadano contra los actos del Poder Legislativo: el control de constitucionalidad de las leyes", Actualidad Administrativa, nº 16, 1986; MONTORO PUERTO, M.: "Apuntes en torno a la legitimación en algunos procesos constitucionales", Revista de Administración Pública, núms. 100-102, 1983; RUBIO LLORENTE, F.: op. cit.; SANCHEZ MORON, M.: "La legitimación activa en los procesos constitucionales", Revista Española de Derecho Constitucional", nº 9, 1983.

[77] Sólo tenemos conocimiento del caso del Proveedor de Justicia portugués en cuanto a su posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las leyes ante el Tribunal Constitucional, y el del Republik Österreich Volksanwaltschaft (Defensor del Pueblo de Austria) que puede solicitar del Tribunal Constitucional la anulación de un Decreto.

[78] En concordancia, los arts. 29 LODP y 46 LOTC (Véase asimismo los arts. 41 a 58 LOTC sobre el recurso de amparo constitucional).

[79] PEREZ CALVO, A., "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril"..., pág. 80.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las que pudieran proceder de las Administraciones central o autonómicas y de las Asambleas legislativas u órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas"[80].

b) En segundo lugar, el Defensor del Pueblo puede igualmente interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (at. 162.1.a CE[81]), permitiendo con ello que el ciudadano encuentre una vía para utilizar -aunque indirectamente- este recurso[82].

Ahora bien, la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer este recurso ha originado alguna polémica entre la doctrina, en referencia a si el recurso de inconstitucionalidad debería restringirse únicamente al campo de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, o si por el contrario, debería utilizarse sin tal restricción.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, defensor del criterio restrictivo, sostiene que "este órgano sólo podrá interponerlo cuando

---

[80] Ibidem., págs. 71 y 72.

A este respecto, Aguiar de Luque y Elvira Perales, opinan que la intervención del Defensor del Pueblo como parte en un recurso de amparo rara vez se podrá emplear, "ya que el particular presuntamente afectado en un derecho fundamental, agotada la vía judicial previa, se dirigirá directamente al Tribunal Constitucional antes de esperar una toma de postura del Defensor" (AGUIAR DE LUQUE, L. y ELVIRA PERALES, A.: "Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas ..., pág. 168).

Lo cierto es que hasta ahora el Defensor del Pueblo no se ha prodigado especialmente en la interposición de este tipo de recursos ante el Tribunal Constitucional, aunque cuando lo ha hecho, el resultado ha sido por lo general, estimatorio (de los diez recursos planteados hasta la fecha, el Defensor del Pueblo desistió en uno de ellos, y los nueve restantes fueron estimados favorablemente por el Tribunal Constitucional).

[81] En concordancia, los arts. 29 LODP y 32 LOTC (Véase asimismo los arts. 31 a 34 y 38 a 40 LOTC sobre el recurso de inconstitucionalidad).

[82] GONZALEZ RIVAS, J.J., op. cit., págs. 967 y 968.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

entienda que las disposiciones normativas susceptibles del mismo, infrinjan los derechos subjetivos reconocidos en el Título I del texto constitucional, tanto en lo que respecta a su contenido como a la forma en que deben ser regulados. No procederá, pues, este recurso cuando alegue infracción de derecho objetivo reconocido en el resto de la Constitución"[83].

Por contra, CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, entiende que "el citado artículo 162.1.a) no permite tal conclusión (como por lo demás, han demostrado la LOTC, art. 32.1.b), y la propia LODP, art. 29, que no han previsto tal limitación. Ni siquiera creo que sea posible hablar aquí de una limitación <<implícita>>, derivada del mismo texto del artículo 54 CE, pues no está absolutamente claro que la legitimación constitucional del Defensor prevista en el artículo 162.1.a) deba ser necesariamente interpretada a partir de aquel artículo"[84].

Desde esta perspectiva, que creemos más correcta, podemos afirmar, pues, que el Defensor del Pueblo puede acudir al Tribunal Constitucional -vía recurso de inconstitucionalidad-, sin restricción alguna (o mejor dicho, sólo con las propias de la LOTC). Además, en este mismo sentido, no parecería lógico (ni prudente), interponer obstáculos estrictamente formalistas sin una debida apoyatura constitucional o legal expresa, que impidieran al Defensor del Pueblo

[83] VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 78.

[84] CARRO FERNNADEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2692. En el mismo sentido, VILLAGOMEZ CEBRIAN, A.J., op. cit., pág. 2.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actuar como parte legitimada en el recurso de inconstitucionalidad. Es más, la propia naturaleza del Defensor del Pueblo -institución neutra por definición, y por tanto, alejada de cualquier "opción partidista"- añade una enorme dosis de auctóritas al recurso. Más aún si tenemos en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad se configura en un "escenario cargado de tintes políticos", debido fundamentalmente, como es lógico, a la propia naturaleza (a excepción del Defensor del Pueblo) de los posibles recurrrentes: el Presidente de la Nación, cincuenta Diputados o Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, y las Asambleas de las mismas[85].

[85] Hasta ahora, el Defensor del Pueblo ha presentado quince recursos de inconstitucionalidad, de los cuales tres han sido estimados en su totalidad; uno lo ha sido parcialmente; ha desistido en dos; le han sido desestimado cuatro; y tiene cinco pendientes.

De manera resumida, los recursos han sido los siguientes:

1. Recurso nº 1/83, interpuesto contra el inciso "más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/80, de 10 de Marzo, del Estatuto de los Trabajadores", contenido en el Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, de la sección 19, Trabajo y Seguridad Social, de la Ley 9/83, de 13 de Julio, de Presupuestos Generales del Estado (estimado, STC 20/85).

2. Recurso nº 1/84, interpuesto contra el inciso "más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/80,de 10 de Marzo, del Estatuto de los Trabajadores", contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, Programa 132, de la Ley 44/83; de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (estimado, STC 26/85).

3. Recurso nº 1/85, interpuesto contra el inciso "más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/84, de 2 de Agosto", contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, en el Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, Programa 311 A de la Ley 50/84, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (estimado, STC 72/85).

4. Recurso nº 2/85, interpuesto contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/84, de 19 de Diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal (desestimado, STC 150/90).

5. Recurso nº 3/85, interpuesto contra determinados extremos de la Ley Orgánica 8/84, de 26 de Diciembre, reguladora del régimen de recursos y régimen penal en materia de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria y de la Ley 48/84, de 26 de Diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria (desestimado, STC 160/87).

6. Recurso nº 4/85, interpuesto contra el inciso "contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) La legitimación del Defensor del Pueblo ante la Jurisdicción Ordinaria.

Adelantábamos anteriormente cómo, junto a la legitimación constitucionalmente atribuida al Defensor del Pueblo para interponer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, existía además un muy amplio abanico de opciones que permitian catalogar al Defensor

---

y miembros de Comités de Empresa" contenido en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley Foral 21/84, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra (archivado, ATC 636/85).

7. Recurso nº 5/85, interpuesto contra los artículo 7, 8, 26 y 34, de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (estimado en parte, STC 115/87).

8. Recurso nº 6/85, interpuesto contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/85, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical (desestimado, STC 101/91).

9. Recurso nº 1/86, interpuesto contra la Ley de Cataluña 22/85, de 8 de Noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña (desistido, ATC 812/88).

10. Recurso nº 2/86, interpuesto contra el inciso "con preferencia de quienes ostentan la condición más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/85 de Libertad Sindical", contenido en el artículo 3, párrafo 1º de la Ley 4/86, de 8 de Enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical acumulado y contra el artículo 5.2 de la misma (desestimado, STC 75/92).

11. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 19.1 y 22.2 de la Ley Orgánica 5/92, de 29 de Octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (pendiente).

12. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el apartado 8 del artículo único de la Ley 9/94, de 19 de Mayo, de modificación de la Ley 5/84, de 26 de Marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en la redacción que da al párrafo 3º del apartado 7 del artículo 5 de la Ley 5/84, de 26 de Marzo (pendiente).

13. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el inciso "que residan legalmente en España", apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/96, de 10 de Enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (pendiente).

14. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículo 36, 37, 41.2 y las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigésima primera, vigésima quinta y vigésima sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/96, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (pendiente).

15. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias de la versión dada por la Ley Orgánica 4/96, de 30 de Diciembre, y más concretamente contra su párrafo 2º (pendiente).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

del Pueblo como un impulsor del control jurisdiccional ordinario.

En este orden de cosas, señalábamos también, que el Defensor puede: a) ejercitar acciones de responsabilidad contra las autoridades, funcionarios y agentes civiles (art. 26 LODP); b) instar acciones penales (art. 24.2 y 25.1 LODP); y c) instar un procedimiento de Habeas Corpus (art. 3.c LOHC).

A partir de estos supuestos, pasemos, pues, a explicar someramente cada una de estas opciones:

a) En primer lugar, el Defensor del Pueblo puede -de oficio o a instancia de parte- ejercitar la acción de responsabilidad civil (aunque la propia redacción del art. 26 LODP no lo recoja) contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo -incluso local-, cuando éstos, en el ejercicio de sus cargos incurran en culpa o negligencia graves[86].

b) En segundo lugar, el Defensor del Pueblo puede también instar acciones penales. Más concretamente, cuando se obstaculice sus investigaciones mediante la negativa o negligencia en el envío de informes que éste solicite, o el acceso a expedientes o documentos (art. 24.2 LODP); o cuando, en razón del ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de conductas o hechos presumiblemente delictivos (art. 25.1 LODP).

No obstante, conviene hacer notar que, en cualquiera de los

[86] En el mismo sentido, véase CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., págs. 2693 y 2694.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

casos mencionados, la exégesis de la LODP no habilita al Defensor del Pueblo para ejercitar directamente dichas acciones, sino que éste debe limitarse a ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal (arts. 24.2 y 25.1, ambos in fine), lo que parece contradecir abiertamente el principio general consagrado en el ordenamiento español de la acción popular (arts. 125 CE y 101 LECrim.).

c) Por último, el Defensor del Pueblo aparece legitimado para intervenir ante los Tribunales ordinarios, instando directamente un procedimiento de Habeas Corpus (art. 3.c LOHC), si bien todo parece indicar que en la práctica tal facultad apenas ha sido utilizada[87].

2.6. Breves consideraciones conclusivas acerca de la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo.

Hemos abordado en los apartados precedentes la identificación de los distintos aspectos que, a propósito de la <<naturaleza>> del Defensor del Pueblo, permiten describirlo, lo que equivale igualmente a decir lo que no es, y por tanto, a diferenciarlo de otras figuras del universo jurídico[88].

---

[87] Al respecto, Chacón Alonso (Asesor responsable de Area del Defensor del Pueblo) indicaba que hasta 1992 únicamente se había presentado en una ocasión, aunque el Defensor del Pueblo había intervenido constantemente en casos de privación de libertad de las personas: "lo que ocurre es que el desarrollo de esa magistratura de opinión, es decir, el ponernos en contacto con los responsables gubernativos de las diferentes comisarías de policía y de los centros de detención es suficiente para que en muchas ocasiones las personas sean puestas en libertad" (Coloquio a la ponencia de GRANADOS PEREZ, C.: "Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (la supervisión de la Administración de Justicia)", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas ..., págs. 260 y 261).

[88] En este sentido, véase VERA PADIAL, M., op. cit., pág. 11.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A resultas de lo expuesto, pueden destacarse resumidamente las siguientes consideraciones:

1. Con carácter general, el Defensor del Pueblo es un órgano de relevancia constitucional y auxiliar del Parlamento, del cual, no obstante, se mantiene funcionalmente independiente.

2. Aunque el texto constitucional sólo atribuye al Defensor del Pueblo la función de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos en el Título I de la Constitución (a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración), la LODP ha ampliado sus funciones -incorporándolo a la línea tradicional de los Ombudsmen en el Derecho Comparado-, al configurarlo como fiscalizador de la Administración cuando ésta comete abusos o negligencias administrativas (maladministration) en sus relaciones con los ciudadanos.

3. El Defensor del Pueblo es, sin lugar a dudas, un auténtico órgano de control, jurídico y posterior. De manera que actúa verificando que las actuaciones de la Administración se ajustan a los parámetros establecidos de forma genérica en la Constitución (los derechos comprendidos en el Título I y el art. 103.1 CE).

4. Finalmente, el Defensor del Pueblo posee a su vez, unas facultades inusuales en otros Ombudsmen, signo indudable del papel relevante que en todo momento se ha querido asignar a la institución. Concretamente, en cuanto que está legitimado para intervenir ante la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Justicia Constitucional (mediante los recursos de amparo y de inconstitucionalidad) y ante los Tribunales Ordinarios, en orden a instar acciones de responsabilidad civil, denunciar conductas penales ante el Ministerio Fiscal (lo que supone, a nuestro juicio, una clara contradicción con el principio constitucional de la acción popular), o intervenir en los procedimientos de Habeas Corpus.

3. ESTATUTO PERSONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

3.1. Designación, duración del mandato y cese.

Ya advertíamos anteriormente que el Defensor del Pueblo queda configurado -constitucional y estatutariamente- como un alto *comisionado de las Cortes Generales, que lo designa y a su vez lo* puede cesar, ante quien presenta sus informes, pero también del que se muestra funcionalmente independiente.

En el plano que ahora nos interesa, nuestro objetivo se ha de centrar necesariamente en examinar el alcance y el contenido de tales exigencias (a excepción de la presentación de informes, que queda relegada para un examen posterior).

Para ello, emplearemos en nuestro análisis la misma secuencia sistemática utilizada anteriormente con otros Ombudsmen: condiciones de elegibilidad y modo de designación del Defensor del Pueblo, duración de su mandato, causas de cese, y finalmente, las prerrogativas y garantías con que cuenta la institución.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A) Designación e incompatibilidades.

Como ya se ha reiterado, parece fuera de toda duda que el Defensor del Pueblo aparece configurado como un comisionado de las Cortes Generales. En efecto, su vinculación al Parlamento lo convierte en un órgano auxiliar de este último, en quien reside, entre otras cosas, la potestad de su designación.

Abundando un poco más en este aspecto concreto, una lectura sistemática de la LODP nos permite observar los siguientes datos:

1. El sistema de elección previsto en la LODP establece una serie de condicionamientos para ser elegible: español, mayor de edad, y encontrarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos (art. 3 LODP)[89].

2. Las Cortes Generales designarán una Comisión Mixta Congreso-Senado[90], encargada de sostener institucionalmente las relaciones permanentes con el Defensor del Pueblo, y que será presidida conjuntamente por los Presidentes del Congreso y el Senado. Dicha Comisión se reunirá para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo, debiendo adoptarse los

[89] Como se puede apreciar, no se exige del candidato una adecuada formación jurídica. Pretensión ésta que sí constaba, por contra, en el texto de la Proposición de Ley (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El Defensor del Pueblo. Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica , pág. 81).

[90] Con anterioridad a la modificación por Ley Orgánica 2/92, existía en cada Cámara una comisión específica encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo, y las reuniones conjuntas se hacían únicamente bajo la presidencia del Presidente del Congreso.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

acuerdos por mayoría simple (art. 2.2 y 3 LODP)[91].

3. Propuesto el candidato (o candidatos), el Pleno del Congreso habrá de proceder a su elección en un término no inferior a diez días, siendo designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de sus miembros, y posteriormente, con idéntica mayoría (en un plazo no superior a veinte días) en el Senado (art. 2.4 LODP).

4. Si no se lograran dichas mayorías, la Comisión Mixta Congreso-Senado deberá proceder a formular nuevas propuestas en el plazo máximo de un mes. En tal caso, y una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, será suficiente con alcanzar la mayoría absoluta en el Senado para designar definitivamente al Defensor del Pueblo (art. 2.5 LODP).

Obviamente, y al margen del papel predominante que se le atribuye a la Cámara Baja en las ulteriores propuestas, la exigencia de mayorías tan cualificadas es algo inusual en nuestro sistema parlamentario. No obstante, en nuestra opinión, la solución buscada por el legislador ha perseguido claramente un objetivo: evitar que el nombramiento del Defensor del Pueblo pueda ser acaparado por una formación política para de este modo salvaguardar la neutralidad de la

[91] En este sentido, Sainz Moreno opina que "una posible reforma del sistema de elección podría consistir en abrir un período de propuestas durante el que pudieran presentarse candidatos (...) Sin embargo, la apertura de esta vía de propuestas puede tener el inconveniente de incitar a una presión sobre las Cámaras por entidades ajenas al Parlamento que podría desvirtuar posteriormente el carácter de comisionado parlamentario que tiene el Defensor del Pueblo" (SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 50.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

institución[92].

5. Por último, y una vez acreditado el nombramiento del Defensor del Pueblo por los Presidentes del Congreso y del Senado, que será publicado en el B.O.E., éste tomará posesión de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras reunidas conjuntamente, debiendo prestar promesa o juramento de fiel desempeño de sus funciones (art. 4 LODP).

Por otro lado, junto a las condiciones mencionadas, una vez designado, el Defensor del Pueblo estará sujeto a una serie de incompatibilidades. En este sentido, la LODP extiende éstas más allá de las propiamente descritas en el texto constitucional, al prohibir al Defensor del Pueblo no sólo el ejercicio de cualquier mandato representativo (art. 70.1.c CE), sino además, todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al

---

[92] En el mismo sentido, PEREZ CALVO, A., "Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo"..., pág. 83.

Sin embargo, no está de acuerdo Santaolalla López, que califica de "absurda" la exigencia de tales mayorías: "Mayoría tan alta suele limitarse en los sistemas parlamentarios a la reforma de la Constitución y, en el mejor de los casos, a supuestos extraordinarios, tanto en el sentido de encerrar una considerable importancia como en el de suceder muy de vez en cuando en la vida del Estado. Pero ni una cosa ni otra aparece en la elección del Defensor del Pueblo (...) De otra parte, una mayoría tan severa como la exigida supone otorgar a las minorías, esto es, a la oposición, un poder de veto sobre las decisiones de la mayoría de Cámara. Basta que ésta no reúna los tres quintos de los diputados para que sea obligada a negociar con la oposición la persona del candidato, con lo que se llega al caso de que una minoría condicione la voluntad de la mayoría, que en un sistema democrático es la que impone las decisiones" (SANTAOLALLA LOPEZ, F.: "Crónica Parlamentaria. Votación del candidato a Defensor del Pueblo", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 6, 1982, págs. 300 y 301).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral (art. 7.1 LODP)[93].

Es cierto, desde luego, que la pretensión del legislador ha sido y es, en esencia, mantener al Defensor del Pueblo fuera de toda posibilidad de actuación politizada y/o, si se quiere, sectaria[94].

Sin embargo, y aunque parece necesario establecer un claro distanciamiento entre el Defensor del Pueblo y otros intereses profesionales o materiales, lo cierto es que prohibir la militancia en un partido político no puede por menos que ser calificada, a nuestro juicio, como una medida realmente desproporcionada que pone una vez más de relieve el lastre cultural de residuales connotaciones franquistas (equívoca intelección del "apoliticismo" y el "antipartidismo"). En este sentido, no le falta razón a RUIZ RICO, cuando afirma que "no se sabe muy bien por qué la <<militancia>> en un determinado credo religioso o, por perfilar más, en alguna organización religiosa, por ejemplo integrista, no daña la independencia e imparcialidad del Defensor y su

[93] Además, recuérdese que el cargo de Defensor del Pueblo lo sitúa en causa de inelegibilidad con los siguientes cargos representativos (arts. 70 CE, 1, 6.1.d y D.A. 1ª LOREG):

1. Elecciones de Diputados y Senadores a las Cortes Generales.
2. Elecciones a las Asambleas Legislativas Autonómicas.
3. Elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales.
4. Elecciones al Parlamento Europeo.

[94] En el mismo sentido, ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 27.

Sin embargo, conviene precisar que, pese a que el Defensor del Pueblo ejerce una actividad de control jurídico; más aún, su actividad también está jurídicamente regulada; lo cierto es que la libertad de valoración que per se posee su titular en la toma de decisiones le permite un margen -aunque sea mínimo-, de opción política.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

militancia política sí. Pero es que hay más. Da la impresión que el legislador se ocupa menos de la eficacia que del que dirán. Por de pronto, la no militancia formal en absoluto asegura un vaciamiento de las preferencias políticas o ideológicas de la persona en cuestión. Pero es que además el apartidismo teórico no se solventa con la regulación existente por otra razón. Mayoría de tres quintos, no coincidencia con la renovación parlamentaria, etc., son fácilmente falseables. Basta con que dos grandes partidos acuerden un reparto del puesto del Defensor y sus adjuntos para, dicho sea con todo respeto, convertir el apartidismo en <<reparto de pastel>>"[95].

B) Duración del mandato.

En cuanto a la duración del cargo, ha de notarse que es de cinco años (art. 2.1 LODP), con lo que se aleja del período normal de

[95] RUIZ RICO, J.J., op. cit., pág. 147.

Contrariamente, Bonet Navarro se muestra partidario de que el candidato (refiriéndose al Justicia de Aragón), esté alejado de la política activa. "La independencia política supone que el candidato no esté adscrito a ningún partido político. Sin embargo, este deseo no puede sentirse satisfecho con la situación de que el futuro candidato haya abandonado el partido precisamente para acceder a la magistratura del Justiciazgo. Las incompatibilidades deben referirse no sólo a situaciones existentes en el momento en que se produzca la designación del candidato, sino también a las pasadas que revelen, bien una decidida militancia partidista, o una colaboración indirecta con los grupos políticos: haber pertenecido a un partido político o haber participado como independiente en las listas de candidatos de una formación política en unas elecciones generales, regionales o locales. En este plano resulta poco tranquilizador, para garantizar la actuación independiente del candidato elegido, el que éste haya dejado de pertenecer a un partido político por un periodo de tiempo no lo suficientemente largo como para entender que se halla plenamente desligado de las directrices del partido al que perteneció o del que se benefició como independiente en una contienda electoral. Quizá se piense que es suficiente para cubrir las formas, diciendo que el candidato ya no pertenece a tal o cual formación política, siendo que hasta ayer le han visto sus vecinos en sus actividades. El pueblo no cree en estas especies de desvinculaciones" (BONET NAVARRO, A.: "Artículo 33". Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón (dir. Bermejo Vera, J.), Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 336 y 337).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

duración del Parlamento, sin duda con el deseo de garantizar aún más la independencia de la institución frente al Parlamento[96].

Por lo demás, una vez transcurrido el término de su mandato, nada impide que el Defensor del Pueblo pueda ser reelegido.

C) Cese.

A tenor de lo establecido en el artículo 5.1 LODP, el Defensor del Pueblo puede cesar en sus funciones por: a) renuncia; b) muerte; c) expiración del plazo de su mandato; d) incapacidad sobrevenida; e) actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo; y f) haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

Además, el cese deberá ser aprobado por la mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado, excepto, como es lógico, en los casos de muerte, renuncia y expiración del plazo del mandato (art. 5.2 LODP).

Las dos primeras causas mencionadas (renuncia y muerte) se comentan por sí mismas, toda vez que éstas constituyen situaciones claramente delimitadas que no comportan mayores incertidumbres. Del mismo modo, parece fuera de toda duda que el cese originado por

[96] En el mismo sentido, PEREZ CALVO, A., "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril"..., pág. 70.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

<<actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo>> es donde cobra su auténtica razón de ser el procedimiento parlamentario del cese del Defensor del Pueblo (debate, audiencia del interesado y aprobación por mayoría de tres quintos de cada Cámara Parlamentaria)[97].

Ahora bien, al margen de las causas citadas, las restantes situaciones contenidas en el artículo 5.1 LODP plantean algunas disquisiciones particulares que conviene abordar aquí:

A) En relación con el cese automático del Defensor del Pueblo, una vez <<expirado su mandato>>, la LODP prevé que sus funciones sean interinamente asumidas por los Adjuntos hasta la designación de un nuevo Defensor (arts. 5.4 y 8.1 LODP), lo que en opinión de SAINZ MORENO no es muy acertado: "no se comprende por qué ha de producirse el cese automático del titular de la institución que ha sido elegido por los Plenos de Cámaras y, en cambio, mantener la de un Adjunto cuya legitimación es menor ya que ha sido elegido por el propio Defensor aunque haya recibido la conformidad de la Comisión Mixta"[98].

---

[97] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 248.

Incluso señala el citado autor, que "no es aventurado pensar que en algún supuesto esta vía puede ser el camino escogido para derribar, por razones políticas, al Defensor del Pueblo. Parece, pues, de todo punto indispensable que la cuestión se debata en cada Cámara, se escuche al propio Defensor y se vote" (GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 249).

[98] SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 56.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En congruencia con este razonamiento, que compartimos plenamente, el mencionado autor opina que "lo más razonable, y eficaz para la buena marcha de la institución, es que el Defensor continúe ejerciendo sus funciones hasta el momento de la toma de posesión del nuevo titular (que podrá ser el mismo, si es reelegido) y que el procedimiento para su designación se inicie antes de la expiración del mandato vigente, para lograr, en lo posible, la simultancidad entre la expiración de un mandato y el inicio del nuevo"[99].

En efecto, parece fuera de toda duda que la naturaleza del Defensor del Pueblo como órgano unipersonal, debiera, al menos en coherencia con ello, girar en torno a las premisas descritas. De modo que, bajo esta perspectiva, sólo parece tener sentido que sea el propio Defensor del Pueblo, una vez expirado su mandato, quien siga al frente de la institución hasta que se produzca su relevo.

B) En relación con la <<incapacidad sobrevenida>>, establece la LODP que la vacante del cargo se decidirá también por mayoría de las tres quintas partes de los miembros de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado (art. 5.2 LODP).

Sin embargo, a nuestro juicio, no parece técnicamente correcto el que, sobre una declaración de incapacidad (aunque sea la del Defensor del Pueblo) dictaminada por el órgano judicial competente para ello (el único legitimado, desde luego), aún deba pronuciarse el Parlamento con

[99] Ibidem., pág. 56.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

una ulterior votación, sino que el cese debería producirse automáticamente. Es más, ¿qué ocurriría en el caso de que las Cámaras no alcanzaran dichas mayorías?, ¿podría el Defensor del Pueblo seguir desempeñando sus funciones?

Lo cierto es que la respuesta a estos interrogantes ha de ser necesariamente negativa. En cualquier caso, y como ha puesto de relieve GIL ROBLES Y GIL DELGADO, "mantener en su puesto a un Defensor del Pueblo declarado civilmente incapaz estaría inevitablemente contradiciendo lo dispuesto en el artículo 3° de su Ley Orgánica, que establece que sólo podrán serlo quienes se encuentren en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos", por lo que, consecuentemente, parece que "la capacidad de decisión o valoración del Parlamento en este supuesto es extraordinariamente reducida"[100].

C) Por último, el Defensor del Pueblo puede ser cesado por haber sido condenado por delito doloso. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 5.1.5° LODP, al señalar que el Defensor del Pueblo cesará "por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso", debiendo decidirse -al igual que en los dos casos precedentes- por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado (art. 5.2 LODP).

Volvemos a encontrarnos, si no con el mismo problema citado

[100] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 248.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

anteriormente, si en parecidos términos. En efecto, no se entiende muy bien que un Defensor del Pueblo que haya sido condenado por un delito doloso, mediando sentencia firme, deba pronunciarse el Parlamento, y aún obtener unas mayorías cualificadas.

En este sentido, ASTARLOA VILLENA, señala que "la condena misma debería ser motivo automático de destitución sin que hiciera falta requisito posterior alguno. (...) Si el delito fue cometido antes de su designación para tal cargo, y está <<sub iudice>>, no debió ser nombrado, y si fue posterior lo más correcto es que, una vez recaiga sentencia firme, dimita, o si no lo hace, sea cesado automáticamente, declarando la vacante el Presidente del Congreso"[101].

3.2. Prerrogativas y fuero especial.

Con el objeto de garantizar una total independencia (funcional) del Defensor del Pueblo, la LODP ha rodeado a la institución de una serie de prerrogativas similares a aquéllas de las que tradicionalmente han gozado Diputados y Senadores (aunque se ha excluido, sin embargo, el requisito del suplicatorio); esto es: inviolabilidad e inmunidad, así como un determinado fuero -la Sala Segunda del Tribunal Supremo-.

En efecto, tanto la inviolabilidad, como la inmunidad y el fuero especial constituyen garantías suficientes que, sin lugar a dudas,

[101] ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 30.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

permiten al Defensor del Pueblo ejercer con plena libertad y eficacia sus funciones. En base a ello, el Defensor del Pueblo no puede ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón de las opiniones que formule o los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo (inviolabilidad, art. 6.2 LODP); ni tampoco, en los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, podrá ser detenido ni retenido, salvo en caso de flagrante delito (inmunidad, art. 6.3 LODP), debiendo corresponder todas las decisiones respecto a su inculpación, prisión, procesamiento y juicio, exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (fuero especial, art. 6.3 in fine, LODP).

En cualquier caso, conviene hacer notar que con estas medidas no se trata, desde luego, de hacer del Defensor del Pueblo un ciudadano investido de un estatuto personal privilegiado, sino de asegurarle una adecuada independencia funcional en el desempeño del cargo de modo que no vea alterada sus funciones por el ejercicio de intromisiones de otros órganos de poder.

4. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

Hemos hablado hasta ahora del Defensor del Pueblo en singular, sin duda con el objeto de centrarnos básica y primordialmente en el análisis del perfil institucional que reviste su figura.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin embargo, es obvio que la institución dispone de un conjunto de medios personales y económicos que componen la infraestructura necesaria para poder cumplir eficazmente los objetivos de la misma. En efecto, la institución aparece conformada por un entramado organizativo, con variadas funciones, que proporcionan el asesoramiento necesario al Defensor del Pueblo y facilitan su funcionamiento, y cuyo soporte económico proviene de una determinada partida presupuestaria asignada dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales.

A partir de estas consideraciones, nuestro esfuerzo se ha de centrar seguidamente en examinar, de acuerdo con el marco de opciones previsto estatutaria y reglamentariamente (LODP y ROFDP[102]), los distintos aspectos que ofrece la estructura organizativa de la institución del Defensor del Pueblo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

4.1. Los Adjuntos.

Ya se ha hecho alguna alusión en los apartados precedentes a la figura del Adjunto. En efecto, la LODP y el ROFDP reconocen la existencia necesaria de dos relevantes colaboradores: el Adjunto Primero y el Adjunto Segundo, en los que el Defensor del Pueblo podrá delegar sus funciones y que le sustituirán, por su orden, en el ejercicio

[102] Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de Abril de 1983.

de dichas funciones, y en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese (art. 8.1 LODP).

Vamos a abordar muy sumariamente el estudio de los aspectos más significativos de estos auxiliares: el modo de designación y cese, sus prerrogativas e incompatibilidades, así como las funciones específicas que les corresponden.

A) Los Adjuntos son nombrados y separados por el Defensor del Pueblo, previa conformidad de las Cámaras, y en la forma que reglamentariamente se determine (art. 8.2 LODP).

En cualquier caso, los candidatos deberán poseer la nacionalidad española, ser mayores de edad, y encontrarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Además, una vez designados estarán sujetos al mismo régimen de incompatibilidades que el previsto para el Defensor del Pueblo (art. 8.4 LODP, en concordancia con los arts. 3 y 7 LODP)[103].

Para una mejor aproximación, y de una lectura sistemática de la LODP y el ROFDP en este punto, pueden establecerse las siguientes consideraciones:

1. El Defensor del Pueblo nombra a sus Adjuntos, previa conformidad del Parlamento (art. 8.2 LODP y 13 ROFDP)[104].

Esta circustancia ocasiona, sin embargo, ciertas disfunciones en

[103] En el mismo sentido, los Adjuntos están incursos en las misma causa de inelegibilidad que el Defensor del Pueblo (art. 6.1.d LOREG).

[104] Más exactamente, la Comisión Mixta Congreso-Senado (art. 13 ROFDP).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

la institución que conviene no pasar por alto. Y es que, efectivamente, la exigencia de una <<aceptación previa>> a cargo del Parlamento en la designación de los Adjuntos origina, de entrada (y así ha sucedido en la realidad práctica de la institución), que el nombramiento de los mismos se corresponda inevitablemente con un necesario <<consenso>> de la Cámara (esto es, mayoría y oposición) que previamente ha pactado "un reparto de influencias políticas" en la institución a través de la designación de éstos.

Ello nos permite afirmar en consecuencia, que paradójicamente, los colaboradores más relevantes del equipo del Defensor del Pueblo -esto es los Adjuntos (o al menos uno de ellos)-, no son necesariamente -o al menos no tienen por qué ser- miembros de su entera confianza[105].

2. El cese de los Adjuntos se produce automáticamente en el momento de la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo, y también en los casos de renuncia, muerte, expiración del plazo de su nombramiento, incapacidad sobrevenida, o por condena, mediante sentencia firme, por delito doloso (art. 16.1. ROFDP).

3. No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando el cese obedece a

[105] En este sentido, Gil Robles y Gil Delgado considera que con ello "se intentó resolver que el Defensor del Pueblo no fuese una persona absolutamente al margen de la vida política, del consenso político en ese momento, y por eso hay dos Adjuntos que representan la mayoría y el grupo mayoritario de la oposición, esencialmente, y creo que eso ha dado enorme estabilidad a la oposición, porque en la vida interna han estado siempre reflejadas unitariamente y buscando siempre el concierto, pero, además se recogían así las sensibilidades políticas reflejadas en las Cámaras. Creo que eso ha sido un acierto. Ha funcionado a lo largo de estos años, nunca con un criterio absolutamente cerrado por parte de ninguno de los que hemos compuesto la Junta de Coordinación, y, en ese punto, sencillamente en la práctica ha sido una buena solución política, aunque puede haber sus problemas de orden formal en el texto de la Ley" (Intervención en la Ponencia de SAINZ MORENO, F., op. cit., págs. 73 y 74.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

una negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo. En tal caso, el Defensor del Pueblo necesita para poder cesar a cualquiera de los Adjuntos, la previa conformidad de las Cámaras (art. 16.1.d ROFDP).

En consecuencia, como advierte SAINZ MORENO, "el nombramiento y cese de los Adjuntos del Defensor del Pueblo no se produce por libre decisión de éste, sino que está condicionado a la concurrencia de ciertos presupuestos que limitan su libertad de acción"[106]. Esta situación, continúa el citado autor, sería aún más delicada en el caso de que el Defensor del Pueblo pierda la confianza en alguno de sus Adjuntos. "Si esto sucede, el Defensor no puede cesar libremente su Adjunto porque la pérdida de la confianza no es un supuesto de cese"[107].

B) En la misma línea que el Defensor del Pueblo, puede decirse que los Adjuntos gozan de un estatuto de prerrogativas y garantías tendentes a proteger eficazmente la labor de éstos.

El tema, cuyo estudio ya fue acotado anteriormente con ocasión del análisis del estatuto personal del Defensor del Pueblo, no ofrece mayores complicaciones. Así pues, la LODP ha dispuesto para los Adjuntos la aplicación de las mismas prerrogativas y garantías previstas para el Defensor del Pueblo; de modo que, éstos gozan -en los mismos

[106] SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 52.
[107] Ibidem, pág. 52

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

términos que el Defensor del Pueblo-, de inviolabilidad, inmunidad, fuero especial, y autonomía en el desempeño de sus funciones (art. 8.4 LODP, en concordancia con el art. 6 LODP). Si bien, conviene precisar que esta autonomía de los Adjuntos debe referirse, no obstante, única y exclusivamente a sus actuaciones ante las autoridades y órganos de la Administración, y no internamente en su relación ante el Defensor del Pueblo[108].

C) Resta finalmente hacer alusión a las funciones de los Adjuntos. Como ya se adelantó, éstas consisten, en términos generales, en asumir las funciones que les delegue el Defensor del Pueblo, así como sustituirle en el ejercicio de las mismas en aquellos casos de imposibilidad temporal y de cese (art. 8.1 LODP y art. 12.1.a ROFDP).

No obstante, además de estas funciones genéricas, el ROFDP encomienda a los Adjuntos una serie de funciones específicas. Estas son las siguientes:

- 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 estimen procedentes, y llevando a cabo las actuaciones, comunicaciones y notificaciones pertinentes (art. 12.1.b ROFDP);

- Colaborar con el Defensor del Pueblo en las relaciones con el

[108] SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 53.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

Parlamento y sus Comisiones, en la supervisión de las actuaciones de las Administraciones Autonómicas, y en la coordinación con los órganos similares de las Comunidades Autónomas (art. 12.1.c ROFDP); y

- Preparar y proponer al Defensor del Pueblo el Informe Anual y los Informes Extraordinarios (art. 12.1.d ROFDP).

4.2. La Junta de Coordinación y Régimen Interior.

El Defensor del Pueblo también encuentra apoyo en una estructura técnica adecuada sin la cual, como es obvio, no podría llevar a cabo su amplísima tarea. Con este objeto, y según reza en el artículo 5.2 ROFDP "el Defensor del Pueblo estará asistido por una Junta de Coordinación y Régimen Interior".

Este órgano está compuesto por el Defensor del Pueblo, los Adjuntos y el Secretario General, que actuará a su vez como Secretario de la misma, con voz y sin voto (art. 17 ROFDP).

Además de estos miembros, pueden asistir a las sesiones de dicha Junta los responsables de área -aunque únicamente con fines informativos-, y siempre que hayan sido debidamente convocados por el Defensor del Pueblo (art. 18.2 ROFDP).

Como ya se ha reiterado, la función de la Junta de Coordinación y Régimen Interior es, primordialmente, la de asesorar y auxiliar al Defensor del Pueblo (arts. 5.2 y 18.1.j ROFDP).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

No obstante, corresponde a la Junta de Coordinación y Régimen Interior de forma específica las siguientes funciones:

a) Conocer e informar de todas aquellas cuestiones referentes a la plantilla, así como asistir al Defensor del Pueblo en cuestiones de personal y económico-financieras (art. 18.1.a y e ROFDP).

b) Conocer e informar acerca de la interposición de recursos de amparo y de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 18.1.b ROFDP).

c) Conocer e informar sobre la elaboración del proyecto de presupuesto, ejecución y liquidación del mismo, antes de su remisión a las Cortes Generales (art. 18.1.c ROFDP).

d) Deliberar acerca de las propuestas de obras, servicios y suministros (art. 18.1.d ROFDP).

e) Cooperar con el Defensor del Pueblo en la ordenación de los diferentes servicios así como en la coordinación de las distintas áreas (art. 18.1.f ROFDP).

f) Conocer e informar al Defensor del Pueblo sobre el Informe Anual y los informes extraordinarios (art. 18.1.g ROFDP).

g) Conocer e informar acerca del nombramiento y cese del Secretario General, así como emitir su opinión acerca de su vacante o sustitución temporal (arts. 18.1.h y 19.2 ROFDP).

h) Informar y asesorar sobre el proyecto de reforma del ROFDP (art. 18.1.i).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

4.3. El Secretario General.

La figura del Secretario General reviste una doble función o dimensión bifronte[109] en el marco organizativo de la Oficina del Defensor del Pueblo: por un lado, es el Secretario de la Junta de Coordinación y Régimen Interior (art. 17 ROFDP); y por otro, asume la Jefatura de la Secretaría General, que se concreta en las siguientes funciones (art. 19.1 ROFDP):

a) El gobierno y régimen disciplinario de todo el personal, ejerciendo las competencias no atribuidas específicamente al Defensor del Pueblo, los Adjuntos o la Junta de Coordinación y Régimen Interior.

b) Dirigir los servicios dependientes de la Secretaría General.

c) Preparar y presentar a la Junta de Coordinación y Régimen Interior las propuestas de selección de los Asesores y demás personal, para su informe y posterior resolución por el Defensor del Pueblo.

d) Preparar y elevar a la Junta de Coordinación y Régimen Interior el anteproyecto del Presupuesto.

e) Administrar los créditos para gastos del Presupuesto del Defensor del Pueblo.

f) Redactar las actas y notificar los acuerdos de la Junta de Coordinación y Régimen Interior.

---

[109] ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 95.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo demás, su nombramiento y cese lo realiza el propio Defensor del Pueblo -tras el <<conocimiento e informe>> de la Junta de Coordinación y Régimen Interior (arts. 8.i y 18.1.h ROFDP)-, pudiendo ser sustituido temporalmente, ya sea por vacante, ausencia o enfermedad, por el Director que designe el defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior (art. 19.2 ROFDP).

4.4. Resto del personal al servicio del Defensor del Pueblo.

Por último, el resto del personal de la Oficina del Defensor del Pueblo está conformada por los Asesores-responsable de cada área, Asesores técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos (art. 28 ROFDP), correspondiendo la potestad de su nombramiento y cese al Defensor del Pueblo (art. 8.i ROFDP)[110].

Además, mientras estén al servicio del Defensor del Pueblo, tendrán la consideración de "personal al servicio de las Cortes", sin afectar por ello su dependencia orgánica y funcional del Defensor del Pueblo (arts. 35.1 LODP y 27.1 ROFDP).

5. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ADMINISTRACION: DELIMITACION DE SU AMBITO COMPETENCIAL.

5.1. El Defensor del Pueblo y la supervisión de la Administración

[110] En cualquier caso, los Asesores cesarán automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo (arts. 36 LODP y 29.2 ROFDP).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Pública: delimitación y alcance de su contenido.

En capitulos anteriores hemos hecho alusiones bastante explícitas en torno a la configuración del Defensor del Pueblo como supervisor de las actividades de la Administración. En efecto, recuérdese que uno de los rasgos cualitativos del Defensor del Pueblo lo constituye su consideración jurídica como un supervisor de la actividad -concretamente sus actos y resoluciones- de la Administración Pública y de sus agentes en sus relaciones con los ciudadanos, lo que viene a excluir, en principio, la supervisión de las actividades internas de la Administración[111].

No obstante, conviene añadir inmediatamente algunas puntualizaciones con la intención de limitar en sus <<justos términos>> el alcance del ámbito competencial del Defensor del Pueblo:

A) Hay que observar, en primer término, que la competencia del Defensor del Pueblo para supervisar las actividades de la Administración Pública ha de entenderse, y así lo sostiene con firmeza la doctrina, en sentido genérico[112]. Es decir, el Defensor del Pueblo está facultado para supervisar la totalidad de las Administraciones Públicas[113].

---

[111] SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 36. En el mismo sentido, ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 46.

[112] Entre otros, véase BAR CENDON, A., op. cit., pág. 89; CARRILLO LOPEZ, M., op. cit., págs. 972 y ss.; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 264 y ss.; SAINZ MORENO, F., op. cit., págs. 35 y ss.

[113] Conviene advertir, no obstante, que paralelamente ha ido surgiendo en la sociedad española otro tipo de instituciones <<ombudmanescas>> tendentes a la protección de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En consecuencia, puede afirmarse que el Defensor del Pueblo puede, en efecto, supervisar las actividades de la Administración en sus distintas manifestaciones organizativas: central (civil o militar), autonómica, local, institucional, etc.

No obstante, hemos de advertir inmediatamente que la propia LODP matiza en numerosos aspectos la intervención del Defensor del Pueblo con respecto a algunas Administraciones. Así ocurre con la supervisión de las actividades de la Administración Autonómica, para lo cual prevé mecanismos de coordinación y cooperación con los <<órganos similares de las Comunidades Autónomas>> que se creen a tal efecto (art. 12 LODP); con la Administración de Justicia, en cuyo caso encuentra serias limitaciones de actuación en el ejercicio de fiscalización de la misma (art. 13 LODP); y por último, con la Administración Militar, en el sentido de que la actividad supervisora del Defensor del Pueblo no puede interferir en el <<mando de la Defensa Nacional>>.

No nos detendremos ahora a examinar las competencias del Defensor del Pueblo con respecto a la supervisión de la Administración Autonómica, puesto que será objeto de un capítulo aparte, al igual que

---

ciudadanos en frentes de muy variada índole: la oficina del Defensor del soldado; el Defensor del estudiante; las oficinas de protección a los consumidores; Defensores Universitarios; etc.

No está demás, sin embargo, precisar que, a excepción de aquellos supuestos de entidades privadas (como podría ser, por ejemplo, una oficina de defensa del espectador en una cadena de televisión), estas parcelas ya son abarcadas por el Defensor del Pueblo en cuanto defensor de los ciudadanos frente a la Administración (entre las que lógicamente, conforme a los ejemplos inicialmente citados, se encuentra la Administración Militar, Educación, Universidades, etc.), o también por los Comisionados Regionales cuando las materias hayan sido asumidas por sus respectivas Comunidades Autónomas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

haremos seguidamente con la supervisión de la Administración de Justicia.

En cuanto a la Administración Militar, cuya organización está sujeta a los principios constitucionales contenidos en el artículo 8.2 CE (y por tanto, le son igualmente aplicables los principios generales del artículo 103.1 de la Constitución[114]), cabe añadir, si acaso, que el Defensor del Pueblo puede llevar a cabo sin ningún género de

---

[114] CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2682.

Conviene precisar, no obstante, que el concepto de Administración Militar, a juicio de Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, "es equívoco, pues aparte de la ambigüedad que caracteriza en general al concepto de <<administración>> (sentido objetivo y subjetivo), aparecen aquí dificultades adicionales por la vinculación de la Administración militar a las Fuerzas Armadas (institución con base constitucional: art. 8 de la C.) y la defensa nacional. La defensa es un fin del Estado y, por extensión, la actividad encaminada a ese fin. De ahí, que <<administración militar>>, en sentido material, es una actividad instrumental al servicio de una función más amplia, la defensa nacional (...). En sentido subjetivo, el problema es si la <<Adminsitración militar>> comprende las Fuerzas Armadas (F.A.S.) como institución que tiene encomendada, entre otras misiones, la defensa del territorio y del ordenamiento constitucional, o si se circunscribe al conjunto de órganos encuadrados en la organización departamental (Ministerio de Defensa) que tiene a su cargo la gestión del personal militar y el suministro de los medios que las F.A.S. precisen para sus funciones (organización estática o territorial, frente a las F.A.S. que integrarían la organización dinámica). (...) La Administración militar, en sentido subjetivo u orgánico (que es el que se utiliza primariamente en el art. 97), está constituida por la organización administrativa militar, tal como se establece en la Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio (modificada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero), por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar (L.O.D.N.), dictada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.2 de la Constitución. En esta Ley se observa cómo el concepto de <<Administración militar>> queda en cierto modo diluido en en el más amplio de la <<Defensa Nacional>> (su Título I se dedica a <<los órganos superiores de la Defensa Nacional>>, no <<de la Administración militar>>) y así el artículo 10, al detallar las funciones del Ministro de Defensa, incluye en último lugar (párrafo 3º, apartado 6) la de <<dirigir por delegación del Gobierno, la Administración militar>>. Por ésta debe entenderse, pues, el conjunto de órganos administrativos encuadrados en el Ministerio de Defensa, pertenecientes o no a la cadena de mando militar, que tienen a su cargo las funciones de ejecución de la política de defensa y la política militar que les encomiende el Gobierno bajo el control de las Cortes (art. 6 L.O.D.N.)" (GALLEGO ANABITARTE, A. y MENENDEZ REXACH, A.: "Artículo 97", Comentarios a las Leyes Políticas (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo VIII, Edersa, Madrid, 1985, págs. 54 y 55).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cortapisas las funciones que constitucional y estatutariamente tiene atribuidas excepto cuando las mismas interfieran en el <<mando de la Defensa Nacional>>. Concepto éste, por otro lado, que debe ser interpretado conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de Julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (en adelante, LODNOM), y que a nuestro juicio, no puede referirse a otras competencias que a las funciones políticas asumidas por la <<Junta de Defensa Nacional>>[115]: entre otras, el asesoramiento en materia de Defensa Nacional, definición de objetivos estratégicos, información de las grandes directrices de la política militar, etc. (arts. 1 a 13 LODNOM)[116]

B) En segundo lugar, es necesario subrayar que el ámbito de

---

[115] Al respecto, señala el art. 9 LODNOM lo siguiente:

"1. La Junta de Defensa Nacional es el órgano superior asesor y consultivo del Gobierno en materia de Defensa Nacional. Asimismo, podrá asesorar a Su Majestad el rey y al Presidente del Gobierno. Forman parte de ella, en todo caso, el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, si los hubiere, el Ministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, los Jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y los Ministros competentes en las áreas de Asuntos Exteriores e Interior, así como aquellos otros que el Presidente del Gobierno considere oportuno. Será presidida por el Presidente del Gobierno, cuando no asista a la misma su Majestad el Rey.

2. La Junta de Defensa Nacional emitirá informe en cuantos asuntos someta a su consulta el Gobierno en todo lo que concierne a la Defensa Nacional e informará las grandes directrices de la política militar elaborada por el Ministerio de Defensa.

3. Asimismo, estudiará y elevará al Gobierno las propuestas que estime oportunas en aquellos asuntos relacionados con la Defensa Nacional que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta.

4. Asistirá al Presidente del Gobierno en la dirección de la guerra y en las funciones que le asigna el apartado 3 del artículo 8".

[116] Para un tratamiento pormenorizado sobre la organización de la defensa en España o la especial naturaleza de las Fuerzas Armadas, véase: BLANCO VALDES, R.L.: La ordenación constitucional de la defensa, tecnos, Madrid, 1988; LOPEZ RAMON, F.: La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

supervisión de las actuaciones de la Administración no sólo viene referido a la Administración en sentido <<objetivo>>, sino también conforme a un criterio <<subjetivo>>; es decir, a través de sus agentes: ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas (art. 9 LODP).

Por tanto, resulta inobjetable, desde esta perspectiva, que el ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo se extiende no sólo a lo que PEREZ CALVO califica como Administración en sentido estricto, "sino también a los entes administrativos que gestionan servicios públicos de modo directo o indirecto -empresas públicas- e incluso particulares que, <<en virtud de acto administrativo habilitante -concesionarios, contratistas-, presten servicios públicos"[117].

C) En tercer lugar, y partiendo de las premisas que se acaban de inferir, cabe efectuar una última, pero acaso no menos importante, puntualización. En efecto, la secuencia sugerida hasta aquí nos ha llevado a confirmar al Defensor del Pueblo como un supervisor de las actividades de la Administración in toto; y que se extiende, consecuentemente, tanto a los actos de la Administración como a sus agentes.

Ahora bien, ¿quiere ello decir que el ámbito de supervisión es referido stricto sensu sobre los actos y resoluciones de la

[117] PEREZ CALVO, A., "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril"..., págs. 76 y 77.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administración, o incluye, además, la posibilidad de extender este ámbito sobre las omisiones de la misma (fundamentalmente la perniciosa práctica del silencio administrativo[118])?

La conclusión que se impone de forma necesaria es obvia: el Defensor del Pueblo no sólo debe ejercer sus funciones fiscalizadoras sobre los actos y resoluciones de la Administración, sino también, desde luego, de sus omisiones. Afirmación ésta que categóricamente corrobora el artículo 17.2 LODP cuando señala que el Defensor del Pueblo "en cualquier caso, velará porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados".

5.2. Algunas consideraciones en torno a la supervisión de la Administración de Justicia: problemas que plantea la regulación actual.

Llegamos a un punto problemático. Las razones son múltiples y muchas de ellas no escapan a la perspicacia de cualquier lectura mínimamente informada de los presupuestos históricos y positivos de la Administración de Justicia en España[119]. En el apartado precedente se

[118] Para un análisis detallado, véase DEFENSOR DEL PUEBLO, OFICINA DEL: "El Defensor del Pueblo y el silencio administrativo", Documentación Administrativa, nº 208, 1986, págs. 209 a 217.

[119] Para un amplio tratamiento de las cuestiones que aquí se dilucidan, además de la obra ya citada de LOPEZ AGUILAR, J.F., La Justicia y sus problemas en la Constitución..., cit.; también véase del mismo autor: Justicia y Estado Autonómico, Civitas, Madrid, 1994; GARCIA MORILLO, J.: "El Poder Judicial y el Ministerio Fiscal", en LOPEZ GUERRA, L.et. al., Derecho Constitucional, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992; OTTO PARDO, I.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ha hecho ya una primera alusión respecto al tratamiento diferenciado que hace la LODP respecto al ámbito de supervisión de la Administración de Justicia por parte del Defensor del Pueblo.

Para conocer realmente el alcance de la actividad supervisora del Defensor del Pueblo respecto a la misma, hemos de situarnos dentro de los propios parámetros (a falta, obviamente, de un dictado constitucional expreso) que nos ofrece la LODP y el ROFDP en este punto. Sin embargo, como en otras ocasiones, el elenco de datos que se deducen de una lectura sistemática de ambos textos normativos no resulta clarificadora. Veamos por qué.

a) Cuando el Defensor del Pueblo recibe quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, debe dirigirse forzosamente al Ministerio Fiscal para que éste realice la oportuna investigación al respecto. Terminada ésta, y tras informar al Defensor del Pueblo, si el asunto es competencia del Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo puede dirigirse entonces al Consejo General del Poder Judicial, aunque nada obsta, desde luego, para que tal remisión la pueda efectuar igualmente el Ministerio Fiscal (arts. 13 LODP, 8.e. y 25.1 ROFDP).

b) Por otra parte, el artículo 25.2 ROFDP parece abonar la interpretación de que el Defensor del Pueblo pueda iniciar de oficio actuaciones coordinadas con el Presidente del Consejo General del

---

de.: Estudios sobre el Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Poder Judicial- y, en su caso, con el Fiscal General del Estado-, a quienes informará de sus gestiones.

Compartir sin matices esta exégesis, como es obvio, habría de conducirnos a una conclusión absurda: el Defensor del Pueblo no puede actuar directamente en los procedimientos iniciados a instancia de parte, limitándose a lo sumo a ser un mero transmisor de la queja[120] (es el caso previsto en el art. 13 LODP); y en cambio, cuando actúa de oficio no existe tal prohibición, ya que se le permie actuar coordinadamente con el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y, en su caso, con el Fiscal General a quienes informará del resultado de sus gestiones (art. 25.2 ROFDP). Pero vayamos por partes.

En primer lugar, conviene asumir como punto de partida una afirmación categórica: por razones constitucionales que no necesitan aquí de ninguna exégesis, el Defensor del Pueblo no puede entrar a supervisar ninguna actividad referida a la función jurisdiccional (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado), puesto que ésta compete exclusivamente a los Jueces y Tribunales determinados por las leyes (art. 117 CE).

En segundo término, y de acuerdo con la dicción del artículo 13 LODP, tampoco le es posible al Defensor del Pueblo la supervisión de

[120] CARRILLO LOPEZ, M., op. cit., pág. 974.

En el mismo sentido, Carro Fernández-Valmayor lo califica de "mero buzón de reclamaciones" (CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2685).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la Administración de Justicia en orden a su consideración como servicio público. Y es precisamente esta cuestión la que merece, a nuestro juicio, una serie de reflexiones críticas atinentes a la incomprensible situación del Defensor del Pueblo respecto a su <<capacidad>> de supervisión sobre las actividades materiales que afectan a la Administración de Justicia.

Partiendo de estas premisas, resulta obvio, de entrada, que aquellas quejas referidas a la Administración de Justicia en cuanto a su actividad prestacional no jurisdiccional; esto es, su funcionamiento administrativo, en nada pueden afectar a la independencia de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucionalmente atribuida (art. 117 CE). Dicho más claramente: nada obsta para que el Defensor del Pueblo pudiera supervisar las actividades de la <<Administración de la Administración de Justicia>> sin por ello afectar la función jurisdiccional de Jueces y Tribunales.

La importancia de esta distinción, como se ve, es capital: el propio Tribunal Constitucional (STC 56/90, FJ 6°)[121] ha venido a distinguir claramente entre lo que es la función jurisdiccional propiamente dicha y aquellos otros aspectos que le sirven de sustento material, o lo que es lo mismo, la <<administración de apoyo a la

[121] Sentencia 56/90, de 29 de Marzo. Recursos de inconstitucionalidad núms. 859, 861, 864 y 870/1985, promovidos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administración de Justicia>>[122].

Por lo tanto, puede afirmarse que, en rigor, no existen argumentos jurídicos consistentes que deban impedir al Defensor del Pueblo el ejercicio de supervisión de las actividades de la Administración de Justicia: ya sea debido a un mal funcionamiento de los servicios que se prestan en Juzgados y Tribunales por los Secretarios Judiciales y demás funcionarios, o bien sea debido a las deficientes prestaciones de Jueces y Magistrados que escapan a su estricta función jurisdiccional (dilaciones en los procesos, etc.); e independientemente de las atribuciones disciplinarias y de inspección encomendadas al Ministerio de Justicia y al Consejo General del Poder Judicial.

En conclusión, y conforme a todo lo expuesto, parece que lo más aconsejable -y en ello estamos plenamente de acuerdo con GIL ROBLES Y GIL DELGADO-, es proceder a una modificación de los artículos 13 LODP y 25 ROFDP, que permitan al Defensor del Pueblo investigar directamente (de oficio o a instancia de parte) todas aquellas quejas referidas a la Administración de Justicia[123].

6. PROCEDIMIENTO DE ACTUACION E INFORMES.

6.1. La actividad investigadora del Defensor del Pueblo.

---

[122] LOPEZ AGUILAR, J.F.: La Justicia y sus problemas en la Constitución..., pág. 88.

[123] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario de la Administración"..., págs. 200 y 201.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Resta finalmente efectuar una breve alusión al procedimiento investigador del Defensor del Pueblo con el objeto de dar una idea de sus características principales. Para ello, vamos a seguir el itinerario marcado por la propia LODP, sin duda imprescindible para poder llevar a cabo este objetivo.

Lo primero que hay que hacer notar es que el objeto de las investigaciones del Defensor del Pueblo responde, efectivamente, al esclarecimiento de los actos y resoluciones (entendidos en su sentido más amplio) de la Administración Pública cuando originan una conculcación de los derechos y libertades de los ciudadanos o situaciones de maladministration.

Por otra parte, conviene también reseñar que el procedimiento investigador del Defensor del Pueblo es calificado por la propia LODP como sumario e informal (art. 18.1 LODP). Calificación ésta acorde con la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo, cuyos procedimientos, no se descuide, no son en ningún caso jurídico-administrativos[124] (sus decisiones no están sujetas a recurso), y cuya flexibilidad, obviamente, redunda en la eficacia de la institución.

A) Acceso al Defensor del Pueblo.

[124] PAREJO ALFONSO, L.: "El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública (contenido y alcance de su función, procedimientos de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas ..., pág. 109.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El Defensor del Pueblo puede iniciar sus actuaciones, bien de oficio, o bien a instancia de parte.

Cuando la queja se produce a instancia de parte, el acceso al Defensor del Pueblo se produce de manera directa por los ciudadanos en un trámite procedimental simple: puede dirigirse cualquier persona física o jurídica que invoque un interés legítimo en un escrito razonado y en el plazo máximo de un año, exponiendo aquellos hechos que motivaron la queja (arts. 10.1 y 15.1 LODP). Todas las actuaciones son gratuitas para el interesado y no se precisa de la asistencia técnica de Abogado o Procurador (art. 15.2 LODP)

Parece evidente, de entrada, que la LODP ha pretendido establecer un fácil y rápido acceso a los ciudadanos a la hora de presentar sus quejas, lo que redunda claramente en su eficacia. En este sentido, señala ASTARLOA VILLENA que "es bien conocido que anómalos comportamientos de poderes públicos no son objeto de queja o denuncia de los particulares, en gran medida, porque prefieren aguantar dicho comportamiento, mientra no sea excesivamente lesivo para sus intereses, antes que meterse en el oscuro e intrincado laberinto de papeles, declaraciones y formalidades de diverso tipo que dicha denuncia comporta. Todo ello sin olvidar que la Administración cuenta, de cierta manera, con que el enfado del ciudadano se enfría, digámoslo así, a la hora de comenzar los trámites burocráticos de tal denuncia"[125].

[125] ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 80.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Es más, la exégesis de la LODP concibe no sólo un cómodo acceso al Defensor del Pueblo, sino que incluso la propia legitimación es concebida también en términos bastante amplios. Así, en efecto, no puede constituir impedimento para acceder al Defensor del Pueblo: la nacionalidad, la residencia, el sexo, la minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión[126], o cualquier relación de sujeción o dependencia de una Administración o dependencia pública (art. 10.1 LODP). Como excepción, por rigor fácilmente comprensible, las autoridades administrativas no podrán presentar en ningún caso quejas en asuntos que sean de su propia competencia (art. 10.3 LODP), y en términos generales, tampoco se admitirán aquéllas sobre las que esté pendiente una resolución judicial (art. 17.2 LODP)[127].

Además de las personas físicas o jurídicas, la LODP admite igualmente la posibilidad de que los Diputados o Senadores individualmente, o algunas comisiones del Parlamento (las de

---

[126] En este aspecto concreto, el artículo 16 LODP señala lo siguiente:

"1. La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.

2. Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se produzcan entre el Defensor del Pueblo o sus delegados y cualquier otra persona de las enumeradas en el apartado anterior".

[127] Art. 17.2. "El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales Ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará porque la Administración resuelva expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

investigación, las relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo) puedan presentar también reclamaciones ante el Defensor del Pueblo (art. 10.2 LODP)[128].

Asentado esto, interesa llamar la atención inmediatamente sobre algunos problemas que se plantean a la luz de la lectura de los preceptos citados. Para ello, abordaremos aquí brevemente tres tipos de cuestiones polémicas que ofrece el funcionamiento de la institución en este punto: la exigencia de un <<interés legítimo>> en el reclamante, la <<artificialidad>> del plazo de un año como requisito insalvable para presentar las quejas, y por último, la deficiente regulación técnica del rechazo de las quejas.

A) En relación con la exigencia de un interés legítimo en el reclamante, es evidente que la LODP, al menos teóricamente, resulta meridianamente clara: "podrá dirigirse toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo" (art. 10.1 LODP).

Esta limitación, sin embargo, puede ser salvada satisfactoriamente en la realidad práctica a través de dos opciones:

a) Que el Defensor del Pueblo haga suya la queja presentada en estos términos e iniciar ex-officio el procedimiento; y

b) que la queja sea presentada por la persona no-legitimada a un

[128] Sin embargo, a nuestro juicio, no se entiende muy bien por qué la LODP limita a unas determinadas comisiones parlamentarias la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo, más aún cuando permite, por otro lado, que pueda dirigirse al mismo cualquier Diputado o Senador individualmente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputado, Senador o a alguna Comisión Parlamentaria para que éstos a su vez la remitan al Defensor del Pueblo.

Evidentemente, y sin perjuicio de la libre apreciación que merezca la queja tanto del Defensor del Pueblo en el primer caso, como en sede parlamentaria en el segundo de los casos, resulta absurdo dar este tipo de rodeos para tramitar una queja en la que no exista un interés legítimo por parte del reclamante. En consecuencia, no parece que la supresión de esta exigencia pudiera acarrear mayores inconvenientes[129].

B) En relación con la <<artificialidad>> del plazo de un año para presentar la queja (contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma), al igual que en el supuesto anterior, la solución gira en torno al mismo abanico de posibilidades señalado en el apartado precedente. De modo que, mutatis mutandi, la limitación temporal en un año es fácilmente eludible, ya sea haciéndose cargo de oficio el Defensor del Pueblo, o bien a través de la remisión de miembros del Parlamento (Diputados o Senadores) o alguna de las Comisiones señaladas[130].

---

[129] CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., pág. 2687.

[130] En el mismo sentido, véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 297; GALLEGO-HUESCAR, C. y GARCIA SOLE, F.: "El Defensor del Pueblo", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 67, 1982, pags. 162 y 163; PAREJO ALFONSO, L., "El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública (contenido y alcance de su función, procedimiento de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)", Diez años de Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas ..., págs. 117 y 118.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

C) Por último, interesa hacer notar en cuanto al rechazo de las quejas, que la LODP obliga a que se realice mediante escrito motivado (art. 17.1 LODP). Pues bien, según ha observado CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, se daría mayor agilidad a la tramitación de las quejas si se simplificara este requisito: "dicha simplificación podría consistir en excusar la necesidad de motivación -cuya exigencia es demasiado general en el citado atículo 17.1- en el rechazo de un determinado tipo de quejas, concretamente de aquéllas en las que se advierta carencia de fundamento o inexistencia de pretensión (aparte, claro está, de las quejas anónimas, cuyo rechazo, por disposición del apartado tercero del art. 17, se realiza de plano); en estos casos, bastaría simplemente con invocar la causa de inadmisión de la queja. En otros casos (falta de competencia, mala fe o perjuicio de tercero) bastaría quizá con una motivación sucinta para disponer la inadmisión"[131].

B) La investigación de las quejas.

Admitida la queja, el Defensor del Pueblo deberá poner en marcha la oportuna investigación sumaria e informal dirigida a esclarecer los hechos objeto de la misma.

En este sentido, la LODP prevé con carácter general que todos

[131] CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., págs. 2689 y 2690).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los poderes públicos devienen obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en su tarea investigadora: examen de documentos y expedientes, entrevistas, etc. (art. 19.1 y 2 LODP). Es más, a estos efectos no se le puede negar el acceso a ningún documento, icluidos aquellos considerados como <<secretos>> de acuerdo con la ley. No obstante, éstos le podrán ser negados previo acuerdo del Consejo de Ministros (arts. 19.3 y 22.1 LODP). En tal caso, si el Defensor del Pueblo entiende que el documento declarado secreto y no remitido pudiera afectar de forma decisiva a su investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el mismo (art. 22.3 LODP). Y es que, según GIL ROBLES Y GIL DELGADO, "la resolución del Consejo de Ministros, acogiéndose a la prerrogativa del secreto oficial, ha desnaturalizado plenamente de su carácter administrativo a las actuaciones en marcha y la eleva al plano de la responsabilidad política, y en este terreno, ya no es el Defensor quien tiene que actuar, sino el Parlamento"[132].

Además, junto a todas estas notas señaladas, el Defensor del Pueblo aparece rodeado de una serie de garantías en sus investigaciones, de modo que las actitudes hostiles y entorpecedoras de los funcionarios y sus superiores, o la persistencia de las mismas, serán hechas públicas de inmediato por el Defensor del Pueblo, y destacadas

[132] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El Defensor del Pueblo ..., pág. 127.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en su informe anual o extraordinario, en su caso, (arts. 18.2 y 24.1 LODP). Es más, la obstaculización al Defensor del Pueblo por cualquier funcionario será considerada como un delito de desobediencia, en cuyo caso el Defensor del Pueblo dará traslado al Ministerio Fiscal para que ejercite las acciones legalmente oportunas (art. 24.2 LODP).

En cuanto a las quejas, conviene hacer notar que la LODP distingue dos tipos: quejas subjetivas y quejas objetivas.

Las primeras son aquellas referidas a la conducta individualizada de un funcionario o agente al servicio de la Administración (art. 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 (art. 18.1 LODP)[133].

La diferenciación, como se verá, no es baladí, ya que afecta directamente al desenvolvimiento de la tarea investigadora del Defensor del Pueblo. Así, ante una queja de las denominadas subjetivas, el Defensor del Pueblo deberá dar cuenta de la misma al funcionario afectado y a su inmediato superior u Organismo de quien aquél dependiera. Seguidamente, dicho funcionario deberá responder por

[133] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., págs. 297 y 298.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

escrito (en un plazo de diez días, prorrogables) e incluso acudir a una entrevista con el fin de que el Defensor del Pueblo compruebe la veracidad de lo alegado por el mismo. No obstante, éste puede eludir dicha entrevista mediante un escrito razonado (art. 20.2 y 3 LODP). Este aspecto, sin embargo, no está exento de crítica. Y es que, en rigor, la utilización de esta vía permite que los funcionarios puedan burlar una parte tan importante de la investigación como es la entrevista, donde generalmente se pueden aclarar muchas cuestiones[134].

También puede ocurrir que el superior jerárquico u Organismo decida prohibir al funcionario responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo; en cuyo caso, las actuaciones posteriores deberán dirigirse únicamente al referido superior jerárquico (art. 21 LODP).

Según GIL ROBLES Y GIL DELGADO, esta posibilidad tiene toda la razón de ser en los supuestos de quejas objetivas, bien porque el superior jerárquico decida asumir directamente la responsabilidad de dirigir la relación con el Defensor del Pueblo, o bien porque la conducta del funcionario responda al cumplimiento de órdenes de su superior; pero no en aquellos supuestos como pueden ser, por ejemplo, la comisión de un delito, o que la queja afecte a la honorabilidad de la persona[135].

[134] Ibidem., pág. 300.

[135] Ibidem., pág. 302.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo que respecta a las quejas denominadas objetivas,la diferencia básica en el procedimiento estriba en que el Defensor da cuenta directamente de la misma al Jefe del Organismo o Dependencia administrativa (art. 18.1 LODP). En otras palabras: no se envía ninguna comunicación a un funcionario determinado, ya que la reclamación no procede en sí misma de la determinada conducta de un funcionario, sino de un mal funcionamiento de dicho Organismo.

C) Resoluciones.

Dada su naturaleza no jurisdiccional, El Defensor del Pueblo -ya lo hemos reiterado en varias ocasiones-, *no tiene potestad para modificar* o anular actos administrativos, por lo que, lógicamente, sus resoluciones no tienen fuerza coercitiva sobre la Administración afectada. Así pues, concluida la investigación, el Defensor del Pueblo informa a las partes directamente implicadas (el reclamante, o en su caso el Parlamentario o Comisión que lo hubiese solicitado, y la Administración afectada) del resultado de sus investigaciones (art. 31 LODP), indicando en las mismas las sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios legales que considere pertinentes (arts. 28 y 30 LODP)[136], o también puede ejercer o instar otra serie de medidas:

[136] Art. 28:

"1. El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos.

2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

presentar recursos de amparo y/o de inconstitucionalidad, instar acciones disciplinarias, ejercer acciones de responsabilidad civil, o instar al Ministerio Fiscal el ejercicio de acciones penales (arts. 24.2, 25.1, 26, 28.3 y 29 LODP).

No obstante, la cuestión se complica cuando se trata de determinar los diferentes contenidos de dichas resoluciones.

En este sentido, PAREJO ALFONSO ha criticado -no sin razón- la falta de precisión técnica de la LODP. La confusión es tal, que induce a pensar erróneamente que se establecen distintas categorías de resoluciones, cuando de una lectura detenida se desprende que lo único que se persigue es la determinación, lo más amplia posible, del contenido de las resoluciones de la institución[137].

---

de la misma.

3. Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción".

Art. 30:

"1. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.

2. Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o ésta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que, considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido".

[137] PAREJO ALFONSO, L., "El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública (contenido y alcance de su función, procedimiento de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas ..., pág. 126.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Siguiendo prácticamente el mismo criterio sistemático empleado por el citado autor, los contenidos de las resoluciones pueden clasificarse de acuerdo con el siguiente esquema clasificatorio:

1. Recordatorio del cumplimiento de deberes legales (juicio jurídico).

2. Advertencia de la existencia de situaciones que necesitan ser modificadas (juicio de oportunidad).

3. Recomendaciones de la adopción de nuevas medidas, o su revocación, anulación o modificación de criterios (juicio jurídico).

4. Sugerencias de reconsideración, modificación o adopción de nuevas medidas (juicio de oportunidad).

5. Solicitar el ejercicio de potestades de inspección y de sanción, en su caso, de la entidades, organismos o personas que presten dichos servicios en virtud de acto administrativo habilitante.

6. Ejercicio de los recursos de amparo y/o de inconstitucionalidad; acciones de exigencia de responsabilidad civil; o solicitud al Fiscal General del Estado para el ejercicio de acciones penales[138].

6.2. Informes.

El Defensor del Pueblo viene obligado constitucionalmente a presentar un informe anual en el que, en términos generales, rinde cuentas de las actuaciones llevadas a cabo en dicho período (art. 54

[138] Ibidem., págs. 127 y 128.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CE). En congruencia con esta regla general, la LODP reitera la obligación de presentar informes anuales pero, además, faculta al Defensor del Pueblo para que pueda presentar los informes especiales o extraordinarios que considere pertinentes.

A) Informes anuales.

Como se acaba de decir, el Defensor del Pueblo viene obligado a dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de las actividades llevadas a cabo durante dicho período. Para ello el Defensor del Pueblo deberá emitir un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones (art. 32.1 LODP).

En dicho informe se consignará el número y tipo de quejas presentadas, expresando las que hubiesen sido rechazadas y sus motivos, así como las que fueron objeto de investigación y el resultado de las mismas con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por la Administración (art. 33.1 LODP).

Además, y en atención al carácter reservado de las actuaciones, el informe no podrá contener datos personales que permitan la identificación de las partes afectadas en las investigaciones, con la excepción de aquellos que hubiesen persistido en una actitud <<hostil o entorpecedora>> con respecto a la institución, o aquellos que injustificadamente no hubiesen aceptado sus recomendaciones (arts 24.1, 30.2 y 33.2 LODP).

El informe anual ha de ser publicado, y el mismo contendrá un

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

anexo en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución en dicho periodo (arts. 32.3 y 33.3 LODP).

La presentación de dicho informe lleva aparejada la intervención del Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, con el objeto de exponer de manera resumida su actuación, y en la que podrán intervenir posteriormente los Grupos Parlamentarios a efectos de fijar su postura (art. 33.4 LODP).

B) Informes extraordinarios.

Como ya se anticipó, también cabe la posibilidad de que el Defensor del Pueblo presente informes extraordinarios cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen. En tal caso, si las Cortes no se hallasen reunidas, dirigirá dicho informe a las Diputaciones Permanentes de las mismas. Estos informes serán igualmente publicados (art. 32.2 y 3 LODP).

C) Apuntes para una reflexión crítica: el alcance de las consecuencias políticas de los informes respecto de las Administraciones Autonómicas.

Pero interesa aquí y ahora llamar la atención, por último, sobre el alcance de las posibles consecuencias políticas de los informes del Defensor del Pueblo. Y es que, en efecto, una vez que el Defensor "rinde cuentas" de las gestiones realizadas (bien sea a través de un informe anual, o bien, mediante un informe extraordinario), nada impide

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que los miembros del Parlamento, al tenor de dichos informes, puedan acometer una de las tareas que constitucionalmente les corresponde: la actividad de control.

Sin embargo, conviene advertir que este asunto puede ser, visto en rigor, algo -o mucho- más complejo de lo que en apariencia asemeja. Vayamos, así pues, por partes.

En efecto, la labor ejercida por el Defensor del Pueblo puede dar lugar en el seno de las Cortes Generales (a las que rinde cuentas de su actividad) a la activación, como consecuencia directa de su gestión, de los mecanismos o instrumentos de control parlamentario. Así, éstas pueden "reclamar la presenca de los miembros del Gobierno" (art. 110 CE); presentar interpelaciones y/o preguntas (art. 111 CE); o incluso, conformar Comisiones de Investigación (art. 76 CE).

Sin embargo, es por lo demás sabido, que la activación de dichos mecanismos de control se ciñe única y exclusivamente a la actividad del Gobierno de la Nación (con las salvedades propias de las Comisiones de Investigación, como seguidamente veremos), lo que excluye -como es obvio- la actividad ejercida por los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas (legitimarios de la actividad directiva sobre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma) como consecuencia de su potestad de autogobierno (arts. 2, 137 y 143 CE) y directamente responsables políticamente ante sus Asambleas Legislativas (art. 152 CE). Como se puede comprender, por tanto, la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cuestión suscitada arranca inevitablemente de la situación de descentralización politica delineada por la propia Constitución (esto es, la existencia de entes territoriales con potestades politicas).

Pues bien, planteada asi la cuestión, no parece posible, desde luego, que las Cortes Generales puedan ejercer su actividad de control (las limitaciones jurídico-constitucionales mencionadas se lo impiden) sobre las actividades desarrolladas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas (en ejercicio de la actividad dirigida por los respectivos Gobiernos autonómicos). Yendo más lejos, ni siquiera resultaría posible la constitución de Comisiones de investigación que, como es conocido, no sólo tienen como finalidad efectuar indagaciones sobre la acción del Ejecutivo, sino también sobre cualquier otra materia de <<interés público>>. En efecto, como acertadamente señala GARCIA MORILLO, "todas ellas tienen, sin embargo, dos límites que forzosamente han de respetar. Por una parte, es notorio que su actuación debe circunscribirse a su respectivo ámbito territorial. Por otro lado, ninguna de ellas puede intentar, mediante las Comisiones de Investigación, controlar a órganos públicos que no estén sometidos a su control y si lo están a un control ajeno ni, por consiguiente, controlar el ejercicio de competencias que corresponden a otros órganos distintos de ellas mismas o los por ellas controlados. No pueden el Congreso o el Senado, pues, pretender controlar -aquí investigar- la actuación de los Ejecutivos autonómicos o las entidades de ellos dependientes, que

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cuentan con sus propios órganos de control"[139].

De todo lo expuesto, se infiere claramente una conclusión que no podemos descuidar: el Defensor del Pueblo puede (la Constitución y su Ley Orgánica así se lo permiten) supervisar las actividades de todas las Administraciones Públicas, con las consecuencias que se derivan de todo ello (remisión de sugerencias; recordatorios de deberes legales; etc.). Sin embargo, esta actividad de control sólo puede ser "parcialmente" continuada en las Cortes Generales.

Todo ello nos lleva, en definitiva, a la constatación -una vez más- de ciertas "fallas" detectables en la a menuda forzada o improvisada arquitectura del alzado del complejo Estado Autonómico español, difíciles, pues, de prever ab initio en la Constitución, y de aún más ardua solución jurídico-constitucional. "Fallas" que pueden dar lugar a la constatación, si se quiere, de un virtual "mejor derecho" (o más bien, una más rigurosa y más perfecta aplicación y observación del Derecho) en aquellas Comunidades Autónomas que sí disponen de un Defensor regional, y por tanto pueden llevar a cabo actuaciones de control como consecuencia directa de la labor efectuada por su Comisionado, que aquéllas otras que no lo tienen. Probablemente, la única solución para estas últimas sea (a excepción, naturalmente de la creación de su "Defensor regional") la de tomar debida nota de las actividades del

[139] GARCIA MORILLO, J.: "Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación", Revista Vasca de Administración Pública, nº 44, 1996, pág. 167.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Defensor estatal -respecto de su Administración autonómica, se entiende- y poner en marcha entonces todos los mecanismos de control disponibles sobre el Ejecutivo.

7. CONCLUSIONES PROVISIONALES SOBRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL.

Más allá de la propia literalidad del texto constitucional (que, como se ha expuesto, se limita a describir de forma exigua al Defensor del Pueblo como <<un comisionado de las Cortes Generales designado para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, y a cuyo efecto podrá supervisar las actividades de la Administración>> -art. 54 CE-), han sido su propia Ley Orgánica de desarrollo (LODP) y su Reglamento (ROFDP) los que han instrumentado, a partir de estos principios constitucionalmente explícitos (art. 54, a los que hay que añadir los arts. 70.c) y 162.1 CE) los rasgos esenciales de la institución.

Dicho con otras palabras: la Constitución no diseña definitivamente un modelo de Defensor del Pueblo, sino que sólo establece una definición básica de la institución: comisionado del Parlamento (que lo elige y ante quien presenta sus informes), defensor de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución (para lo cual podrá supervisar la actividad de la Administración) y legitimación para acudir al Tribunal Constitucional (recursos de amparo y/o de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

inconstitucionalidad).

De modo que, a partir de este perfil institucional, el legislador no sólo ha desarrollado los principios básicos contenidos en el texto constitucional, sino que ha concretado, dentro del abanico de opciones barajables, el alcance y el contenido del genuino y especifico modelo español de Ombudsman.

Por supuesto, la vigente configuración del Estatuto Orgánico del Defensor del Pueblo no obedece únicamente a razones de carácter técnico-jurídico, sino también, en cierta medida, a razones de índole política, entre la que probablemente debería incluirse el poco conocimiento existente en ese momento en nuestro país de la institución del Ombudsman, así como a las incertidumbres que sin duda proporcionaba la introducción de una institución tan novedosa y sin arraigo histórico en el ordenamiento español.

Hechas estas aclaraciones, y tras cuanto ha quedado expuesto, pueden establecerse, pues, las siguientes conclusiones:

1ª El Defensor del Pueblo puede ser calificado, de entrada, como un órgano unipersonal. En efecto, la Constitución sólo ha previsto la posibilidad de instituir un único Defensor a nivel estatal, si bien a nadie se le oculta que está auxiliado por diversos asesores, entre los que destacan sobremanera los Adjuntos. Asimismo, es un órgano de relevancia constitucional, ya que sus funciones se incardinan en lo que hemos denominado <<actividad técnica del Estado>>.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin duda, su rasgo más visible es el de ser un órgano auxiliar de las Cortes Generales derivado, como se ha visto, de su calidad como <<comisionado>> de las mismas: es el Parlamento quien lo nombra, cesa y ante quien presenta sus informes. No obstante, y sin perjuicio de esta calificación, el Defensor del Pueblo conserva intacta su autonomía funcional, no sólo respecto del Parlamento sino de cualquier otro Poder: no está condicionado a mandato imperativo alguno ni recibe instrucciones de ninguna autoridad, y además, queda revestido de ciertas prerrogativas y garantías en el ejercicio de sus funciones, al igual que se le somete a un amplio elenco de incompatibilidades con el objeto de garantizar, si cabe aún más, dicha independencia.

2ª La LODP no sólo confirma al Defensor del Pueblo como un defensor de los derechos de los ciudadanos, sino que además, en coherencia lógica con las tradicionales funciones del Ombudsman, le ha dotado de poder para fiscalizar los actos de la Administración en aquellos supuestos de maladministration.

Ahora bien, este ámbito de supervisión sobre todas las Administraciones no es, sin embargo, ilimitado sino que está sujeto a ciertas matizaciones relevantes:

a) En concreto, el Defensor del Pueblo puede concurrir con otros órganos similares en la supervisión de la Administración Autonómica, en cuyo caso, entra en juego la aplicación de una serie de mecanismos de coordinación y cooperación.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) Del mismo modo, el Defensor del Pueblo está sujeto a ciertas limitaciones en el ámbito de la Administración Militar, actuando de forma que en ningún caso su actividad interfiera en el <<Mando Nacional>>.

c) Pero quizás, el caso más notable sea el de la Administración de Justicia, por cuanto el Defensor del Pueblo no tiene posibilidad de efectuar directamente sus investigaciones sobre la misma, sino que forzosamente ha de derivarlas al Ministerio Fiscal, o en su caso, al CGPJ.

3ª La cuestión ofrece mayor complejidad a la hora de definir al Defensor del Pueblo como órgano de control, ya que su concepto ha sido perfilado desde perspectivas diferentes por la doctrina con desiguales resultados. No obstante, a nuestro modo de ver, y siguiendo las tesis de GARCIA MORILLO, podemos afirmar que el Defensor del Pueblo se conforma como un verdadero órgano de control. Control que podemos calificar de jurídico por cuanto verifica que las actuaciones de la Administración se ajustan a unos parámetros previamente establecidos (control a posteriori) y que, en términos generales, son los contenidos en el Título I y el artículo 103.1 de la Constitución.

4ª En la línea marcada por el artículo 162.1 de la Constitución (reiterada por la LODP, y desarrollada en la LOTC), se reconoce al Defensor del Pueblo la posibilidad de acudir ante la Justicia Constitucional interponiendo los recursos de amparo y de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

inconstitucionalidad. Junto a esta facultad -inusual en otros Ombudsmen-, debe también subrayarse que el Defensor del Pueblo puede igualmente activar los resortes de la Justicia Ordinaria: ejerciendo acciones de responsabilidad civil, interviniendo en procedimientos de Habeas Corpus, o instando al Fiscal General del Estado el ejercicio de determinadas acciones penales.

5ª Las actuaciones del Defensor del Pueblo persiguen, ante todo, proporcionar un adecuado y efectivo funcionamiento de la institución. Para ello, los ejes básicos sobre los que pivota este rasgo cualitativo (por lo demás, común a la generalidad de los Ombudsmen) del Defensor del Pueblo son: la gratuidad, la sumariedad y la informalidad. Rasgos todos- ellos cuya trascendencia práctica avalan suficientemente la eficacia de los procedimientos del Defensor del Pueblo con la finalidad de procurar soluciones rápidas y efectivas a los administrados.

6ª La singular posición jurídica del Defensor del Pueblo le sitúa en disposición de optar por investigar, criticar y sacar a la luz pública (mediante sus informes o a través de los medios de comunicación) la "mala administración" o la conculcación de los derechos de los ciudadanos por parte de la Administración Pública. Sin embargo, no puede modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración. Por decirlo con otras palabras: sus resoluciones no tienen potestad coercitiva, por lo que la posición que se adopte ante las mismas responderá, en buena medida, a la perspectiva social y política que se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

tiene de la institución.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

TERCERA PARTE. EL DIPUTADO DEL COMUN.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPITULO CUARTO. EL PROCESO HISTORICO DE CONFORMACION DE LA INSTITUCION DEL DIPUTADO DEL COMUN.

I. INTRODUCCION.

La incorporación de la institución del Defensor del Pueblo a la Constitución española de 1978 no sólo significó -al igual que ocurriera con otros países de nuestro entorno-, la importación de la figura sueca del Ombudsman, sino que además provocó paralelamente que ciertas Comunidades Autónomas[1], esforzadas por dotar a sus Estautos de un ropaje organizativo mimético del esquema estatal, optaran de igual modo al establecimiento de figuras similares en el ámbito regional, si bien, en el caso que nos ocupa (como también ocurre con algunos otros ejemplos), con un especial énfasis en subrayar una pretendida (a la vez que dudosa) legitimación historicista, probablemente, con la intención de acentuar el sentimiento de identidad y autogobierno de las Comunidades y de obtener a través de este discurso una supuesta ampliación del ámbito de autonomía[2].

No obstante, cabe precisar que a excepción de Andalucía, las

[1] País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, Canarias, Valencia, Islas Baleares, y Castilla-León. Si bien es necesario hacer notar, que en el caso de Castilla-León, la implantación del Ombudsman no lo ha sido a través de su Estatuto de Autonomía, sino mediante la Ley 2/1994, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

[2] CORCUERA ATIENZA, J.: Política y Derecho. La construcción de la Autonomía Vasca, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 300.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

restantes Comunidades Autónomas se inclinaron por dotar a sus instituciones con denominaciones evocadoras de figuras históricas que en el pasado alcanzaron cierto <<renombre>> y <<carisma>> en los respectivos territorios (Ararteko en el País Vasco, Síndic de Greuges en Cataluña y Baleares, Valedor do Pobo en Galicia, Justicia de Aragón en Aragón, Diputado del Común en Canarias, Síndico de Agravios en Valencia, y Procurador del Común en Castilla-León).

De lo expuesto, se infiere claramente que la denominación <<Diputado del Común>> no procede, desde luego, de un acuñamiento ex novo del Estatuto de Autonomía de Canarias, sino que, en efecto, entronca directamente con una figura política tradicional del Antiguo Régimen que ocasionalmente gozó de prestigio entre los pobladores de las islas.

En base a ello, el objetivo del presente capítulo se centra en una simple a la vez que decisiva cuestión: averiguar si en realidad la actual institución surgida del Estatuto de Autonomía Canario se encuentra emparentada, siquiera remotamente, con aquel oficio legendario que contó con cierto raigambre en el pasado histórico de las Islas Canarias, o si por el contrario, se incardina como un genuino prototipo de Ombudsman.

Sin embargo, y antes de seguir adelante, conviene hacer notar que el presente estudio no se puede limitar a adoptar una pespectiva estática en el análisis exclusivo de aquellas figuras históricas. Y ello, en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

efecto, por un motivo que no resulta nada ocioso: en el transcurso de la Historia española, han existido numerosos oficios que, bajo diferentes denominaciones, han acaparado una serie de funciones en cierto modo similares, y cuyo objetivo final ha consistido en proporcionar todo aquello que pudiera significar un beneficio para la colectividad.

Planteada así la cuestión, y para lograr el objetivo señalado, debemos, en primer lugar, abordar con rigor el estudio del asentamiento histórico y el desarrollo evolutivo de los pimeros oficios de los Cabildos isleños, que como representantes del común[3], fueron implantados con distintas denominaciones en las Islas Canarias.

En segundo término, será necesario acometer el examen de las reformas introducidas en la Administración Local por el rey Carlos III, y que dió origen a la instauración de unos oficios concejiles de carácter representativo: el Diputado del Común y el Síndico Personero. Nos detendremos a analizar de forma pormenorizada el régimen jurídico de ambas figuras, así como a la singular aplicación de la normativa carolina en las Islas Canarias.

En tercer lugar, trataremos de desentrañar aquellos hechos sociales y políticos que se produjeron en la España del siglo XIX, y que motivaron a la postre la desaparición de estos oficios.

---

[3] Por el común, debe entenderse al grueso de los vecinos, iguales en derechos y obligaciones, y que se encontraban por debajo del estamento de los privilegiados; esto es, clérigos y aristócratas, detentadores de la fuerza económica y rectores de la vida social (AZNAR VALLEJO, E.: La integración de las Islas Canarias en la Corona de Castilla (1478-1526), ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, 2ª ed.,1992, págs. 218 y 229).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por último, analizaremos desde esta perspectiva histórica a la actual institución consagrada en el Estatuto de Autonomía Canario (ex art. 13, actual art. 14), y trataremos de averiguar las posibles motivaciones políticas que condujeron al estatuyente canario a tratar de emparentarla con aquellas figuras legendarias de épocas pasadas.

II. ORIGENES REMOTOS: LOS PRIMITIVOS REPRESENTANTES DEL COMUN.

1. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN GRAN CANARIA. LA REAL CEDULA DE 20 DE DICIEMBRE DE 1494.

Como ha puesto de relieve magistralmente ELLIOTT, la ocupación de las Canarias por Castilla resultó ser un acontecimiento de gran importancia en la historia de su expansión marítima, cuya situación además habría de servir como escala en la ruta de América[4]. En efecto, la constante pugna mantenida entre Portugal y Castilla para establecer su zona de influencia sobre el Africa magrebí provocó, sin lugar a dudas, la determinación de los castellanos a ocupar el archipiélago canario con la clara intención de permanecer en aquellas aguas[5].

No obstante, la titularidad de la conquista y colonización no fue ejercida inicialmente por la Corona, sino que, por contra, ésta fue

[4] ELLIOTT, J.H.: La España Imperial (1469-1716), ed. Vicens-Vives, 1996, pág. 64.

[5] AA. VV.: La España Moderna, ed. Istmo, 1992, pág. 36.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cedida originariamente a los poseedores del Señorío de dichas islas[6].

Sin embargo, esta situación cambiaría radicalmente con la llegada al trono de los Reyes Católicos, al reclamar éstos para sí los derechos de conquista de las islas insumisas[7].

En efecto, en 1477, los Reyes Católicos emprendieron la labor de conquista de las islas de Gran Canaria, Tenerife y La Palma, tras haber adquirido los derechos que sobre las mismas poseían Diego de Herrera e Inés Peraza[8].

El proceso de conquista de la isla de Gran Canaria culmina el 29 de Abril de 1483, tras seis años de duras y cruentas luchas entre las tropas castellanas y los aborígenes que poblaban la isla[9], quedando de esta forma incorporada a la Corona de Castilla.

---

[6] AZNAR VALLEJO, E., op. cit., pág. 24.

Al respecto, el citado autor señala resumidamente esta situación: "El primero de ellos fue Juan de Bethencourt, que en 1402 inició la ocupación de algunas islas de forma independiente, aunque al año siguiente hubo de declararse vasallo de Enrique III. Le sucedió su sobrino Maciot de Bethencourt, quien en 1418 traspasó sus derechos sobre las islas conquistadas -Lanzarote, Fuerteventura y el Hierro- a favor de don Enrique de Guzmán, conde de Niebla. Dos años más tarde, Juan II otorgó la conquista de Gran Canaria, Tenerife y La Gomera a Alfonso Casaus o de las Casas. La adquisición en 1430 por Guillén de las Casas, de los derechos del Conde de Niebla, reunieron en aquél y en sus sucesores el señorío de todas las islas" (AZNAR VALLEJO, E., op. cit., pág. 24).

[7] Ibidem., pág. 24.

[8] La fórmula utilizada para la conquista se plasmaba en unos documentos llamados capitulaciones. Según Elliott, el objeto de las mismas "era el de reservar para la monarquía algunos derechos sobre territorios recién conquistados, al tiempo que garantizaban al jefe de la expedición las debidas mercedes o recompensas por los servicios prestados (ELLIOTT, J.H., op. cit., pág. 65).

[9] En este sentido, los historiadores situan este momento en el que los canarios se presentan en el Real de las Palmas, dando por finalizada una larga campaña de varios años, y tras la rendición en la fortaleza de Ansite de los aborígenes ante las tropas castellanas comandadas por Pedro de Vera (AA. VV.: "Conquista y colonización", Historia popular de Canarias, La Biblioteca Canaria, vol. 2, 1988, pág. 47).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Según ha podido observar RAMIREZ MUÑOZ, desde un primer momento, incluso antes de la concesión del Fuero otorgado a Gran Canaria en 1494, "la vida municipal ya estaba organizada en Las Palmas con el nombramiento del primer Cabildo por Pedro de Vera, que estaba constituido por doce regidores, un escribano del Cabildo, un escribano público y del crimen, un fiel ejecutor[10], dos jurados[11], un alguacil mayor y un pregonero"[12].

En cualquier caso, Gran Canaria estaba necesitada de un modo u otro de un Fuero para su <<buena gobernación>>, y éste le será otorgado por medio de la Real Cédula[13] de 20 de Diciembre de 1494[14].

---

[10] En opinión de Aznar Vallejo, la existencia de este oficio se va a mover en los estrechos márgenes de la pretensión de copiar la figura de los fieles ejecutores de la ciudad de Sevilla (con la misión de requerir a las justicias; visitar las cárceles, tabernas y carnicerías; acusar a los delincuentes; vigilar los repartimientos, rentas y penas; velar por el cumplimiento de las obligaciones militares de los caballeros; limpieza de las calles; poner precio a los mantenimientos; supervisar pesos y medidas y conocer los pleitos sobre rentas) y el mantenimiento de los Regidores-Diputados de meses, que asumirían buena parte de la competencia de aquéllos: "La solución a este dilema va a ser diferente según las islas, así en Gran Canaria los regidores ejercerán como fieles ejecutores, mientras que en Tenerife y La Palma éstos sobrevivirán restringiendo sus prerrogativas a las de los almotacenes mayores" (AZNAR VALLEJO, E., op. cit., págs. 92 y 93).

[11] En realidad sólo se encuentra documentación de este oficio en Tenerife, donde coexiste con el Personero, a pesar de tener idénticas funciones (AZNAR VALLEJO, E., op. cit., pág. 101).

[12] RAMIREZ MUÑOZ, M.: Historia del Cabildo Insular de Gran Canaria (1913-1936), ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1995, pág. 76.

[13] La Real Cédula constituía el despacho ordinario empleado por el rey para para dirigirse a las autoridades o a particulares, y en las que se tomaban provisiones de motu proprio o a petición de parte. Generalmente eran expedidas por los Consejos (MONTANOS FERRIN, E. y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J.: Introducción a la Historia del Derecho, Dykinson, 1988, tomo II, pág. 240.

[14] Según Ramírez Muñoz, este Fuero "no es más que una aplicación a la isla del Fuero Juzgo, que fue utilizado en la reconquista de Andalucía, <<dentro de la cual, y por el interés de los monarcas en que no se dude sobre su carácter local, adopta la denominación de las ciudades a las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La regulación del Fuero de Gran Canaria va a establecer la formación de un único municipio para toda la isla, cuyo máximo órgano será el Cabildo[15]. Este se encarga de regular minuciosamente la organización de la vida municipal, configurando todos y cada uno de los oficios concejiles, de suerte que no quedara a libre albedrío de los capitulares del Cabildo la formación de cualquier otro oficio. De esta manera se venía a disponer que en la villa hubieran seis Regidores, un Personero, un Mayordomo, un Escribano de Concejo, Tres Alcaldes ordinarios, un Alguacil, un Letrado, etc.; debiendo designarse dos Procuradores del Común de entre los mismos Regidores.

El Cabildo se reunía tres veces en semana (los lunes, miércoles, y viernes), en el que se juntaban los Regidores, la Justicia, el Personero,

---

que es concedido, como Córdoba, Sevilla, Niebla, etc...>>. Es decir, los fueros de las ciudades son el mismo Fuero Juzgo, aunque con distintas adiciones. La repoblación en Canarias se realizó mediante la aplicación de un modelo ya probado en la reconquista, y más específicamente en la Baja Andalucía, razón por la cual, existe una especial identidad entre el Fuero de Baza y el de Gran Canaria, siendo ambos de la misma fecha, y sin otras diferencias que en la Isla representaba al poder real el Gobernador y en Baza el Corregidor; Las Palmas es calificada como <<villa>> mientras Baza tiene título de <<ciudad>>, aquella se encuentra en la Isla de Gran Canaria y ésta en <<el reino de Granada>>, y las elecciones para Alcalde y otros oficios en Baza se harían el día de Todos los Santos, y en Las Palmas el día de Santiago" (RAMIREZ MUÑOZ, M., op. cit., pág. 75). En el mismo sentido, véase CULLEN DEL CASTILLO, P: Incorporación de la isla y Fuero y Privilegios concedidos a Gran Canaria, Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (500 Aniversario de la Fundación del Real), Las Palmas de Gran Canaria, 1978, pág. 47.

[15] La denominación de <<Cabildos>> debe su origen a la similitud del régimen de sesiones, lugar y convocatoria que se daba entre el funcionamiento de estas Corporaciones y el del cuerpo o comunidad de eclesiásticos, religiosos o monjes de determinadas órdenes militares y hospitalarias, salvo en el caso de Zamora donde se continuó llamando Cabildo al conjunto de vecinos inscritos para la <<rozada>>, gobernados por sus jueces (según BERMEJO GIRONES, J.I.: "Los Cabildos Insulares de Canarias", en Voz de la Nueva Enciclopedia Jurídica SEIX, publicado por las Excmas. Mancomunidades de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, 1952, pág. 17; citado por SARMIENTO ACOSTA, M.J.: Las competencias de los Cabildos Insulares, ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, 1992, nota p.p. pág. 136).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el Escribano, "sin estar otra persona alguna con ellos, salvo los dichos procuradores del común, ..., e allí vean todas las cosas del Consejo, ansí lo que toca a los propios de la villa, como lo que toca a la guarda de las ordenanzas e terminos della, e todas las otras cosas que conciernen a la buena governación e regimiento della, de que segund las leyes destos reinos se deve conocer en semejantes ayuntamientos..."[16].

Pues bien, llegados a este punto, nos encontramos de bruces con el entrecruzamiento de las antecedencias de nuestro Derecho Local y la institución que nos ocupa. Porque, en efecto, es en la Real Cédula de 1494 donde aparecen por primera vez regulados en las Islas Canarias las figuras del Personero y el Procurador del Común.

En consecuencia, podemos afirmar que, desde un primer momento, existieron en Gran Canaria dos oficios peculiares: de un lado, los Personeros; de otro, los Procuradores del Común, ambos encargados de velar por el bien de la comunidad.

Así, de una parte, el Personero[17] debía velar porque se procurara el bién común y se respetaran las ordenanzas, debiendo denunciar todas aquellas anomalías o contravenciones que se produjeran en el seno del municipio. Su elección venía dada por un sistema mixto de suerte y

[16] Real Cédula de 20 de Diciembre de 1494.

[17] A juicio de Aznar Vallejo, la razón de ser de los Personeros era la representación o "personificación" del pueblo con el Concejo, una vez que éste perdió su carácter abierto (AZNAR VALLEJO, E.: op. cit., págs. 99 y 100).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

elección por compromisarios, nombrados por los propios Regidores[18], siendo bianual la duración del cargo.

Por otra parte, los Procuradores del común -los únicos oficios que, en realidad, tenían carácter representativo-, eran elegidos por los vecinos pecheros[19] de la isla, reunidos en la Iglesia Mayor, estando

---

[18] Así aparece recogido por medio de la propia Real Cédula de 20 de Diciembre de 1494, y que creemos conveniente reproducir aquí. Así pues, el Primer Otrosí de la citada disposición venía a establecer lo siguiente: <<en cada un año para siempre jamás, en el día de Santiago de mañana, a la hora de misa mayor, se junten luego en la Iglesia mayor desa dicha villa de la Palma, la Justicia y los seis regidores y el procurador y el escrivano de Consejo, que oviere sido allí el año pasado, e que delante todos los que ende estovieron, los seis regidores echen suertes entre si quales tres dellos eligiran los seis electores de yuso contenidos, e aquellos tres a quienes copiere la suerte queden por electores e fagan luego juramento sobre el Cuerpo de Dios, nuestro Señor, en el altar mayor de la dicha iglesia, que nombraran bien e fielmente, sin parcialidad alguna, a todo su entender, seis personas, e aquellos que, según sus conciencias, les pareciere que son mas llanos e abonados e de buena conciencia para elegir e nombrar oficiales, y estos tales a quien copiere la suerte nombren luego las seis personas, cada una dos, y estos seis ansi nombrados hayan poder de elegir e nombrar los oficiales para aquel año que entra, e para otro año venidero, los quales nombren luego en esta guisa: que cada uno de estos seis faga allí luego juramento en la forma sobredicha de elegir e nombrar los dichos oficiales de aquellos, que, segun Dios e su conciencia, les parezca que son mas haviles para tener e administrar los tales oficios, sin lo comunicar uno a otro ni con otros, e que no sean de los que en el año proximo pasado han tenido los oficios, e que los eligiran e nombraran sin haver respeto a vando e parentela, ni a ruego, ni amor ni desamor, ni otra mala consideracion, e que no nombraran para si ninguno de los dichos oficios; e esto fecho, cada uno de estos seis se aparte cada uno a su parte en la dicha iglesia, sin fablar ni comunicar a persona. E nombren tres alcaldes e seis regidores e un procurador e un alguacil e un mayordomo, e ponga cada uno dichos oficios en un papelejo, que son doze papelejos los que cada uno ha de hazer, e luego echen en un cantaro por ante aquel escrivano de Consejo cada uno sus tres papelejos de los que nombraren por alcaldes, de manera que han de ser diez e ocho papelejos, e saque un niño de aquel cantaro tres papelejos e los tres primeros que salieren queden por alcaldes aquel año e otro venidero; e luego saquen de allí otros seis papelejos e echen allí los treinta e seis papelejos para sacar los seis regidores, e los seis primeros que salieren sean para regidores, e ansi se haga para cada uno de los oficios susodichos fasta que sean proveidos; e luego los otros papelejos que quedaren sean quemados allí luego, sin que persona los vea; y esto fecho, el escrivano de Consejo faga luego una nomina de los dichos oficiales elegidos, firmada de la Justicia e regidores, la cual nos sea luego embiada para, si nos pluguiere, la mandaremos confirmar, e si nos pluguiere de mandar mudar algunas personas lo mandaremos hazer>>.

[19] El nombre de vecino pechero era el que recibió en España a partir de la Baja Edad Media, todo súbdito que estaba obligado a pagar al rey o al señor de la tierra, rentas o tributos y que no se hallaba exento de la obligación tributaria, como las clases privilegias o nobles (ricos-hombres, hidalgos, etc.).

En consecuencia, el nombre de pechero deriva de los pechos o pechas (rentas, tributos) que aquéllos venían obligados a satisfacer, y como la obligación de pagarlos recaía, en realidad,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

presente la Justicia y el Escribano. Efectuada la votación, eran designados como Procuradores del Común, los dos candidatos más votados.

En líneas generales, los Procuradores del Común debían velar, de igual modo, por la observancia de las ordenanzas, así como de todos aquellos asuntos relacionados con las pesas y medidas, la limpieza de las calles, carnicerías y pescaderías.

A diferencia de lo que ocurre con el Personero, la Real Cédula de 20 de Diciembre de 1494 es más explícita con el poder sancionador que acompaña la actuación de los Procuradores del Común. Así se prevé, en efecto, que en caso de que las cosas no se hicieran en provecho común, o los repartimientos y el libramiento de cuentas no se hiciera fielmente o con fraude, los Procuradores del Común podrían requerir a la Justicia y a los Regidores para que éstos enmendaran tal situación. No obstante, si estos últimos no procedían a la misma, los Procuradores del Común deberían entonces tomar testimonio de todo ello y notificarlo al monarca.

No obstante todo lo expuesto, lo cierto es que la realidad histórica de Gran Canaria discurrió de forma muy distinta a la señalada

---

solamente en las clases inferiores de la población, y éstas estaban compuestas en su mayor parte por los labriegos que habitaban las villas rurales; la designación de pecheros se hizo sinónima de las de plebeyos y villanos (Diccionario de Historia de España, tomo III, Alianza Editorial, Madrid, 1979, pág. 196.)

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

por la Real Cédula de 1494. En efecto, la vida municipal emprenderia muy pronto un "oscuro viaje" hacia otros derroteros del que sólo saldrían beneficiados unos pocos: los notables locales.

La oligarquia municipal, ávida de poder, no dudó desde un principio en acometer la compra de los oficios concejiles a la Corona, para así poder llevar a cabo la gobernación política del municipio. De esta forma, y con la acaparación de dichos oficios, perpetuados y patrimonializados en unas pocas manos, los Regidores convirtieron el Cabildo en un instrumento perfecto al servicio de sus propios intereses, ocasionando impunemente todo tipo de abusos, atropellos e injusticias hacia el común, que quedó doblegado e indefenso ante el omnímodo poder del Regimiento.

En cualquier caso, los Procuradores del Común desaparecieron pronto de la vida municipal, eliminando la curia local cualqier atisbo que representara, aunqe sólo fuera de forma leve, alguna vía de oposición.

La destrucción del archivo municipal de Gran Canaria, como consecuencia del incendio que se produjo en 1842 en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, no permite determinar la fecha en que los Procuradores del Común desaparecen de su Concejo. No obstante, en opinión de ROSA OLIVERA todo parece indicar que debió producirse en fechas relativamente tempranas[20].

[20] ROSA OLIVERA, L. de la: Evolución del régimen local de las Islas Canarias, La Memoria, Islas Canarias, 1994, pág. 69.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN TENERIFE Y LA PALMA.

Por su parte, las Islas de Tenerife y La Palma, una vez dominadas por Alonso Fernández de Lugo[21], fueron incorporadas, al igual que lo fuera Gran Canaria, a la Corona de Castilla[22].

Sin embargo, ni a Tenerife ni a La Palma les fue otorgado un Fuero, tal y como había ocurrido a la isla de Gran Canaria.

Obviamente debió aplicarse alguna normativa para la <<buena gobernación>> de aquellas islas. Pero, ¿cuál fue ésta?

Intentando responder a este interrogante, LALINDE señala que "se entendió que las islas quedaban tácitamente sometidas al Fuero Juzgo. Hay repetidas citas en las que se hace mención al Fuero de Sevilla o al de Granada y para casos dudosos se pedían al ayuntamiento sevillano copias de sus ordenanzas, para sujetarse a ellas"[23].

El oficio representativo de los vecinos en estas islas fue el del Síndico Personero; aunque en la isla de La Palma -al igual que

---

[21] Igualmente, la conquista de Tenerife y La Palma se realizó mediante capitulación, aunque como señala Aznar Vallejo, "con la particularidad de que su único firmante, Alonso Fernández de Lugo, era al mismo tiempo jefe militar de ls expediciones y futuro gobernador de las islas a conquistar" (AZNAR VALLEJO, E., op. cit., pág. 26).

[22] Como resumidamente expone Aznar Vallejo, "una vez concluidas sus respectivas conquistas, las tres islas quedaron integradas en la Corona castellana como tierras de <<realengo>>, es decir, directamente sometida a la autoridad de los monarcas" (AZNAR VALLEJO, E., op. cit., pág. 27).

[23] ROSA OLIVERA, L. de la: "Los orígenes de la vida municipal en Canarias", Historia general de las Islas Canarias, (op. de MILLARES TORRES, A.), tomo III, Edirca, Las Palmas, 1977, pág. 162.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ocurriera en Gran Canaria con los Procuradores del Común-, desaparece pronto de la vida local, no restableciéndose hasta las reformas de Carlos III[24].

En donde si se mantendrá la figura del Síndico Personero será en la isla de Tenerife, cuyo sistema de elección fue motivo de constantes disputas entre los vecinos y las oligarquías locales durante los siglos XVI y XVII. Los primeros, reclamando un sistema de elección que les permitiera participar en la designación de su representante en el Cabildo; y los segundos intentando instaurar un sistema de elección que asegurara que dicho oficio concejil recayese en un patricio integrado en la curia local, o en cualquier caso, en alguna persona afín a sus intereses.

La desigual batalla librada entre ambos estamentos, permite que la elección, aunque con enormes dificultades, corra a cargo de los vecinos a lo largo de los siglos XVI y XVII. Pero a comienzos del siglo XVIII, los Regidores logran que el nombramiento del Síndico se haga conforme a lo dispuesto en el Fuero de Gran Canaria, cercenando así su verdadero carácter representativo, y despojando de esta forma a los vecinos de la única posibilidad que tienen de hacerse oir en el Consistorio. Estos tendrán que esperar irremediablemente a la entrada en vigor del Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766 -fruto de las

[24] ROSA OLIVERA, L. de la: Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias ..., págs. 69 y 70.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reformas carolinas-, para recuperar el derecho a designar a los representantes del común.

3. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LAS ISLAS DE SEÑORIO.

Las islas de Lanzarote, Fuerteventura, y el Hierro fueron conquistadas por el normando Jean de Bethencourt hacia 1405, no siendo dominada la Gomera hasta 1447 por Diego de Herrera e Inés de Peraza. No obstante, y aunque dichas islas estaban sujetas a la dominación de los Señores, se encontraron desde un principio vinculadas a la Corona de Castilla, como consecuencia del reconocimiento efectuado en 1402 por el mismo Jean de Bethencourt ante el rey Enrique III.

Según ha podido observar ROSA OLIVERA, Lanzarote se regía por un Concejo abierto, del que formaban parte los vecinos y moradores, y de un Cabildo, formado por un Alcalde, que lo presidía, y de cierto número de Regidores, un Alguacil, y Jurados.

Del mismo o semejante modo fue la organización en la isla de Fuerteventura, y todo parece indicar que los Cabildos de La Gomera y del Hierro estuvieron formados por un Alcalde ordinario, un Alférez, un Alguacil, doce Regidores, un Síndico Personero y dos Escribanos de Concejo, "todos ellos nombrados por los Señores, incluso el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Personero"[25].

La representación del común de los vecinos la ostentaba el propio Concejo, "ante el que se da posesión a los Señores, que es el que otorga poder para representar a la Isla y para obligarla"[26].

Poco más se puede apuntar, teniendo en cuenta la escasa documentación existente en los Cabildos de estas islas, cuyos arhivos, en palabras de SERRA RAFOLS, "anduvieron siempre confundidos con los particulares de sus señores y sus restos aparecen hoy en manos privadas"[27]

III. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LOS SIGLOS XVI Y XVII.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS: LA DESIGUAL EVOLUCION DE LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LAS ISLAS CANARIAS.

---

[25] ROSA OLIVERA, L. de la, Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias ..., págs. 38 a 40.

En el mismo sentido, véase RAMIREZ MUÑOZ, M., op. cit., págs. 80 y 81.

[26] ROSA OLIVERA, L. de la, Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias ..., págs. 38 y 39.

No obstante, y pese al "sistema imperante" en las islas de Señorío, Peraza de Ayala advierte que ésto "no impedía que las propias Corporaciones municipales litigaran con su Señor natural" (PERAZA DE AYALA, J.: "Los Antiguos Cabildos de las Islas Canarias", Anuario de Historia del Derecho Español, tomo IV, 1927, pág. 264)

[27] SERRA RAFOLS, E.: Fontes Rerum Canariarum, vol. V, Ed. y estudios de Elías Serra Rafols y Leopoldo de la Rosa Olivera, Instituto de estudios Canarios, La Laguna, 1952, pág. I (citado por RAMIREZ MUÑOZ, M., op. cit., pág. 78).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Continuando el breve apunte histórico aquí obligado, lo primero que nos interesa subrayar respecto de los municipios canarios de las Islas Realengas en los siglos XVI y XVII, es que la vida municipal tuvo como eje principal la configuración de unos Regimientos endogámicos, formados por unas pocas familias de notables que detentan el poder en los más diversos planos.

De este modo, los oligarcas instrumentalizan el poder que les proporcionan los oficios concejiles para encauzarlo en la defensa de sus propios intereses socioeconómicos y políticos, lo que se traduce manifiestamente en la constante perpetración de abusos, tropelías, y actuaciones arbitrarias, que no hacen más que gangrenar la vida municipal[28].

El auge económico experimentado por estas familias de notables devendrá al amparo de una agricultura de exportación basada en primer lugar en el azúcar, y más tarde en el vino[29].

Particularmente el siglo XVII representa un período de expansión económica para las islas, sobre todo para Tenerife que se convierte en el centro exportador básico del archipiélago, por la alta cotización del vino malvasía en el mercado inglés[30].

---

[28] AA. VV., La España Moderna ..., pág. 462.

[29] Al respecto merece destacarse la obra monográfica de BETHENCOURT MASSIEU, A.: Canarias e Inglaterra: el comercio de vinos (1650-1800), ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1991.

[30] HERNANDEZ GONZALEZ, M.: "La Ilustración", Historia popular de Canarias, La Biblioteca Canaria, vol. 4, 1988, pág. 13.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin embargo la curia local canaria, carente de un notable linaje[31], buscaba alcanzar un mayor grado de nobleza y dignidad social. Y esta es lograda a través de la acaparación de oficios concejiles, lo que les permite, además, manejar todos los resortes de la vida municipal. Así, tras el pago de un alto precio a la Corona -que sólo lo hacían asequible a la clase pudiente-, se entraba en la posesión de un oficio concejil con carácter vitalicio, pudiendo adquirir dicho oficio el carácter de perpetuo mediante el pago de un precio mayor[32].

Como consecuencia de todo ello, alcanzar el oficio de Regidor sólo va a estar en manos de unos pocos -los más privilegiados-, y en cualquier caso, lejos del alcance de alguien perteneciente al estamento del común. Además, el oficio de Regidor no sólo significa estar en la cúspide de la organización municipal, y por ende manejar ampliamente los resortes de poder de la vida local, sino que a su vez, la situación como capitular del Cabildo permite a los mismos la obtención de pingües beneficios materiales. En este sentido, suelen ser los propios Regidores los que orientan en beneficio propio los precios del lugar,

[31] ROSA OLIVERA, L. de la, Evolución del Régimen Local de las Islas Canarias ..., pág. 66.

[32] El oficio con carácter vitalicio, podía convertirse en perpetuo mediante el pago de una <<mejora>> del título.

Cuando el oficio adquiría el carácter de perpetuo, se convertía en un cargo hereditario, o incluso posibilitaba que su poseedor pudiera cederlo en vida mediante renuncia, ya fuera de forma onerosa o gratuita.

Al respecto, véase entre otros, AA. VV., España en el siglo XVIII, pág. 431; CARRASCO MARTINEZ, A.: Control y responsabilidad en la Administración Señorial. Los juicios de residencia en las tierras del infantado (1650-1788), Universidad de Valladolid, 1991, pág. 55; RUBIO FERNANDEZ, M.D.: Elecciones en el Antiguo Régimen (la reforma municipal de carlos III en Alicante, 1766-1770), Universidad de Alicante, 1989, pág. 41.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

obtienen para sí mismos la concesión de obras y servicios concejiles, logran oficios militares para sus familiares, mediatizan el cobro de las rentas municipales, etc.

En razón de todo lo expuesto, no es de extrañar, pues, que las Regidurías fueran siempre altamente codiciadas por el estamento dominante, ya que, efectivamente, la posesión de dichos oficios permitía a sus titulares controlar prácticamente todos los aspectos político-sociales y económicos de las islas.

Por todo ello, es lógico pensar que la oligarquía municipal intentara desde un primer momento hacer desaparecer los oficios representativos de la colectividad isleña, toda vez que éstos representaban el principal obstáculo que podían encontrar en el manejo de los asuntos municipales[33], o, en el peor de los casos, procuraron que la designación de los mismos estuviera mediatizada de tal forma que siempre pudieran quedar a salvo sus propios intereses[34].

La suerte que siguieron estos representantes del pueblo fue desigual en cada isla. En efecto, tal como ya adelantamos, los representantes del común desaparecieron completamente en Gran Canaria y la Palma, perviviendo no sin graves y grandes inconvenientes en Tenerife.

---

[33] En el mismo sentido, véase SEVILLA GONZALEZ, M.C.: El Cabildo de Tenerife (1700-1766), Universidad de La laguna, 1984, pág. 155.

[34] GONZALEZ ALONSO, B.: Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen, ed. siglo XXI, Madrid, 1981, pág. 219.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En cuanto a las islas de Señorío, pocas referencias podemos aportar de sus antiguos Cabildos debido a la escasez de documentos hallados, a excepción de los datos ya señalados anteriormente.

2. EVOLUCION HISTORICA DEL SINDICO PERSONERO EN LA ISLA DE TENERIFE.

Como ya pusimos de manifiesto anteriormente, en Tenerife, la auténtica magistratura de representación de los vecinos en el Cabildo fue la del Síndico Personero. Al contrario que en Gran Canaria y La Palma, en donde los representantes del común desaparecerían pronto, el Personero de Tenerife subsiste hasta principios del siglo XVIII.

Sin embargo, su existencia no transcurrió por derroteros precisamente pacíficos. Lejos de todo ello, los Regidores intentaron desde un primer momento, en dura pugna con los vecinos, su desaparición, o en el mejor de los casos, que la designación del mismo fuera conforme a algún sistema electivo que favoreciera el control por el propio Regimiento[35].

La designación del Personero por los vecinos fue otorgada por los Reyes Católicos, según queda constancia en varios documentos del Cabildo de Tenerife[36]. Sin embargo, en opinión de ROSA OLIVERA, "la falta de cita concreta sobre su fecha y el no haberse hallado, (...) nos

[35] SEVILLA GONZALEZ, M.C., op. cit., pág. 268.

[36] ROSA OLIVERA, L. de la, Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias ..., pág. 69.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

induce a pensar que surgió con arreglo al derecho consuetudinario castellano, por imposición del vecindario, tolerada por su primer Gobernador, don Alonso Fernández de Lugo o, lo que es más probable, obligada a aceptar por alguno de sus Jueces de residencia[37]".

No obstante, los Regidores no cejaron en su empeño por controlar la designación del Personero, suscitándose frecuentemente agrias disputas en torno a tan singular figura.

De este modo, en 1508, y ante la pretensión de los vecinos de que se designara a Alonso Sánchez como Personero; el Juez de residencia de la isla de Tenerife y de la Palma, Lope de Sosa, resuelve mediante la siguiente disposición: "que por los vecinos se propongan tres personas, de los cuales sería Personero el que resultase con mayor número de votos entre los que emitieran siete electores, designados por la Justicia y Regimiento"[38].

Lejos de solucionarse el sistema de elección, no parece que este sistema perdurara en las sucesivas elecciones, ya que el sistema utilizado de facto -y así aparece recogido en los acuerdos de Enero de 1512-, consistía en una elección realizada por los vecinos, sin la intervención de tales electores; debiendo ser corroborada tal elección con un procedimiento de confirmación, lo que venía a proporcionar, desde luego, el control de la elección a los Regidores. Y ello se venía a

[37] Ibidem., pág. 69.

[38] Ibidem., pág. 70.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

producir, en efecto, porque el Adelantado[39] y el Ayuntamiento, además de expresar su opinión sobre la elección, venían a designar tres personas buenas e quitas de toda pasión para que informasen sobre el elegido por el pueblo, resolviendo luego el Cabildo sobre su admisión[40].

Con posterioridad, en 1527, se volvían a producir nuevos altercados entre la curia local y los vecinos, motivada por la negativa de los primeros a que se efectuara la elección del Personero. La respuesta de los monarcas no se hizo esperar, y mediante Real Cédula de 6 de Junio vinieron a confirmar la facultad en que se hallaban los vecinos de designarlo[41].

Nuevamente, en 1536, se reproduce la sempiterna disputa, resolviendo el Juez de residencia Estupiñán Cabeza de Vaca, viniendo a disponer que la elección del Personero la realizaran los vecinos en presencia de los Regidores, pero sin la intervención de estos últimos[42].

Lo mismo ocurriría en 1540, resolviéndose una vez más, a favor del vecindario, y reglamentándose la forma en que las elecciones habrían de tener lugar. Así, se disponía que el acto de la elección fuera presidida por la Justicia y dos Fieles Ejecutores, dando fe uno de los

---

[39] Según Elliott, el cargo de Adelantado "era un título hereditario, concedido por los reyes castellanos durante la Edad Media, que confería a su poseedor poderes militares especiales y los derechos de gobierno sobre una provincia fronteriza" (ELLIOTT, J.H., op. cit., pág. 65.).

[40] ROSA OLIVERA, L. de la, Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias ..., págs. 70 y 71.

[41] Ibidem., pág. 71.

[42] Ibidem., pág. 71.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Escribanos del Cabildo.

Los vecinos[43] eran convocados, y votaban emitiendo el sufragio de palabra y secretamente a la mesa, una vez que hubiesen jurado previamente ante el Crucifijo.

Era proclamado Personero, por un periodo de dos años -y sin necesidad de confirmación real-, el que mayor número de votos hubiese obtenido[44].

Sin embargo, lejos de zanjarse el conflicto, las disputas continuaron. Así, en 1586 los Regidores acuden nuevamente a la Corona pretendiendo que la elección del Personero se realizara en la forma prevista para la designación de Alcaldes, Regidores y Síndicos prevista en la Real Cédula de 20 de Diciembre de 1494 para la isla de Gran Canaria. Dicha Cédula venía a disponer que de los seis Regidores, tres de ellos -por suertes-, nombraran cada uno a dos electores, conformando un total de seis electores. Estos electores a su vez, debían poner los oficios a elegir en unos <<papelejos>>, que introducían en un cántaro ante el Escribano del Concejo, esto es, se introducían seis <<papelejos>> en el cántaro, y el primero que saliera sería elegido Personero.

¿Qué es lo que pretendían con este procedimiento los Regidores?

---

[43] Al respecto, Rosa Olivera señala que, en realidad, tal denominación vendría a coresponderse con aquéllos que hoy llamamos cabezas de familia (ROSA OLIVERA, L. de la, Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias ..., pág. 71).

[44] Ibidem., págs. 71 y 72.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

Obviamente, el propósito de los capitulares del municipio consistia en impedir a toda costa que el vecindario pudiera nombrar a su propio representante. En efecto, este sistema iba a permitir a los propios Regidores controlar los resortes de la elección del Personero, de manera que el designado fuera alguien que contara con su "beneplácito" (probablemente alguien perteneciente al mismo estamento, o al menos, con análogos intereses socioeconómicos); lo que no resulta difícil de imaginar, si tenemos en cuenta que los seis electores eran elegidos por tres de los propios Regidores.

Todo ello, en definitiva, nos induce a sospechar que en la práctica, dichos electores cumplirían "fielmente" con la misión de designar un candidato "adecuado" y "acorde" a los intereses del Regimiento.

Esta pretensión, si bien en principio no fue considerada por la Corona, sería finalmente alcanzada mediante la Real Cédula de 18 de Diciembre de 1714, desterrando de esta forma por largo tiempo la posibilidad de que los vecinos pudieran designar al Personero.

Estos habrán de esperar hasta la promulgación del Auto Acordado[45] de 5 de Mayo de 1766, mediante el cual se instaurarán los oficios de Síndico Personero y Diputados del Común como cargos representativos. Sólo en estos momentos ganan definitivamente los

[45] El Auto Acordado era una disposición emanada de los órganos colegiados -Consejo de Castilla, Audiencias y Chancillerías-, y que eran aprobadas por el rey (MONTANOS FERRIN, E. y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 241).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vecinos la dura pugna mantenida con la oligarquía municipal, en su aspiración legítima a hacer prevalecer su derecho a participar en la elección de los representantes del común.

IV. LAS REFORMAS CAROLINAS DEL SIGLO XVIII. EL AUTO ACORDADO DE 5 DE MAYO DE 1766.

1. UNA BREVE REFLEXION: CARLOS III Y LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN MUNICIPAL.

Sin duda alguna, las reformas introducidas bajo el reinado de Carlos III en la segunda mitad del siglo XVIII proporcionaron una serie de cambios de notable importancia en el entramado municipal del Antiguo Régimen[46]. De entre ellos cabe destacar por su especial relevancia, los oficios de Diputados del Común y Personeros.

Ahora bien, como ha puesto de manifiesto ROLDAN VERDEJO "aunque Personeros y Diputados no desmontaban, ciertamente, el estatismo municipal, podían ser huéspedes molestos, insertados en los intereses tradicionales de las curias locales"[47].

---

[46] Además de las obras monográficas ya citadas sobre las Instituciones en la España del siglo XVIII, véase BAENA ALCAZAR, M.: Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968; BERMEJO CABRERO, J.L.: Derecho y Administración Pública en la España del Antiguo Régimen, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1985.

[47] ROLDAN VERDEJO, R.: "Prólogo" a MACIAS HERNANDEZ, A.M. y OJEDA CABRERA, M.: Legislación ilustrada y sociedad isleña, Fundación Insides-Caja Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1988, pág. XI.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Con todo ello, en ningún caso podríamos inclinarnos a pensar que estábamos ante un Estado de cuño democrático. Nada más lejos de tal idea, posterior, en cualquier modo, varios siglos en el tiempo. Si acaso, tal como señala GUILLAMON "el estado llano, que era el verdadero nervio de la Nación, fue algunas veces consultado, pero en absoluto se le dió una genuina participación en el gobierno y en la administración de los intereses públicos; si alguna vez tuvieron tal participación, aunque fuera en provecho del pueblo, era porque beneficiaba a su vez al poder absoluto que limitaba al máximo tales participaciones, lo cual nada tenía de particular para que a los españoles se les inculcase la idea de que estaban más bien educados para el despotismo que para la libertad[48]".

No obstante lo expuesto, resultaba palpable la existencia en los municipios españoles de profundas y hondas motivaciones de carácter social, económico y político que aconsejaban la modificación de sus Ayuntamientos. Según GONZALEZ ALONSO, "el estallido en 1766 de la cadena de motines que derribaron a Esquilache[49] no deja lugar a

---

[48] GUILLAMON, J.: Las reformas de la Administración Local durante el reinado de Carlos III, Colección de Estudios de Administración Local, IEAL, Madrid, 1980, pág. 26.

[49] La causa inmediata de este célebre motín proviene de la disposición publicada en Marzo de 1766, y que obligaba a los madrileños, sin excepción de clases, a recortar las capas y a convertir en sombreros de tres picos los sombreros gachos.

El amotinamiento que se produjo obligó al rey a acceder a sus peticiones, así como a la destitución de su ministro de Gracia y Justicia, Hacienda, y Guerra, el marqués de Trentino, Valle-Santoro, y de Esquilache. (Para un análisis pormenorizado de este singular personaje, así como del célebre motín, véase FERRER DEL RIO, A.: Historia del reinado de Carlos III en España, Imprenta de los señores Matute y Compagni, Madrid, 1856, tomo II, págs. 6 a 40).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

dudas sobre la urgencia de la reforma. La incuestionable relación causal entre dicha reforma y los levantamientos que la precedieron ha sido reiteradamente advertida por los historiadores, y nada hay que oponer en ese sentido. Si acaso insistir en que los desórdenes dejaron al descubierto problemas más profundos que existían con anterioridad; no los crearon, coadyuvaron a acentuar su gravedad y colocaron al Poder ante la necesidad de ofrecer pronta respuesta"[50].

En definitiva, todas estas razones de índole político-social y económica, aconsejaban la modificación urgente de los Ayuntamientos, situando a la Corona en una difícil posición. Ante el monarca se ofrecía una doble alternativa: o bien reformar unos ayuntamientos anquilosados, deteriorados y carcomidos en su propia base -en clara alusión a la ocupación de las regidurías de forma perpetua por unas pocas familias-; o bien introducir ciertos cambios, de manera que disminuyera el poder de la oligarquía municipal, a través de la inclusión de unos oficios de <<carácter democrático>>.

La respuesta de la Corona se inclinó por la segunda alternativa -menos radical-, introduciendo en la vida municipal unos retoques que, de un lado contrapesaban la influencia de los oficiales perpetuos, y de otro, no menoscababan la situación existente[51].

Como resultado se promulgó el Auto Acordado del Consejo de

---

[50] GONZALEZ ALONSO, B., op. cit., pág. 223.

[51] Ibidem. pág. 224.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Castilla de 5 de Mayo de 1766, y la Instrucción[52] de 26 de Junio del mismo año, mediante el cual se instituyeron en cada Ayuntamiento la elección anual de varios Diputados del Común y un Síndico Personero; lo que venía a suponer, en definitiva, una bocanada de aire democrático y renovador en los Concejos[53].

Estas magistraturas eran designadas por los vecinos de manera indirecta: los vecinos seculares y contribuyentes, reunidos por parroquias, designaban a los compromisarios o electores directos, que posteriormente se encargarían de elegir a los Diputados del Común y al Personero.

Los oficios podían recaer indistintamente tanto en nobles como plebeyos, quedando prohibido que recayera en cualquier caso en ningún Regidor, otro miembro del Ayuntamiento, sus parientes hasta cuarto grado, o en los deudores del común (excepto si pagaban la deuda al contado). Tampoco podría ser designado como representante del común todo aquél que hubiese ejercido los dos años anteriores oficio de la república, para así evitar parcialidad en el Ayuntamiento, ni otras personas.

En cuanto a las funciones de estos representantes del común, cabe señalar que la propia normativa carolina delimitaba

[52] Como su propio nombre indica, eran un conjunto de instrucciones -divididas en capítulos-, que el rey remitía a sus oficiales para el correcto desempeño de sus cargos (MONTANOS FERRIN, E. y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., págs. 240 y 241).

[53] ESCUDERO, A.: Curso de Historia del Derecho, Madrid, 1995, págs. 764 y 765.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

específicamente el ámbito de competencias asignadas a cada oficio.

Así, de un lado, la misión de los Diputados del Común consistió en intervenir, con voz y voto, en todo aquello que concerniera a los ramos de abastos. No obstante, leyes posteriores se encargaron de ampliar su contenido competencial, permitiéndoles actuar junto a los Regidores en el desempeño de otras funciones como los alistamientos de quintas, policía urbana, gestión de las finanzas municipales, votación en la elección para el nombramiento y suspensión de oficiales de caudales comunes, etc.

Al respecto, hay que hacer notar que la normativa carolina va a suponer un paso decisivo en la participación de estos representantes, al dotarlos no sólo de la posibilidad de hacerse oir, sino además, a poder emitir su propio voto.

Por otra parte, la misión del Personero -con voz pero sin voto-[54], estaba dirigida a procurar el bien común, exponiendo en la Sala de Juntas del Ayuntamiento aquellas pretensiones que significaran un beneficio para los vecinos.

Por último, cabe precisar que los Diputados del Común y el Personero, aunque independientes en el ejercicio de sus funciones, estaban, sin embargo, sujetos a la fiscalización del Corregidor, que velaba en todo momento para que el desempeño de sus respectivos

[54] No obstante cabe adelantar que excepcionalmente el Personero gozó del derecho a voto en las Juntas de Policía (Real Orden de 31 de Enero de 1790).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cometidos se hiciera conforme a lo dispuesto en la ley.

Las reticencias a la reforma que supuso el Auto Acordado y la Instrucción de 1766 fueron notorias, siendo muy mal recibidas por los Regidores, que combatieron en todos los frentes su aplicación[55].

En cualquier caso, la reforma, aunque tímida[56], tenía un cariz claramente irreversible, y venía a reflejar, según GONZALEZ ALONSO, "la tentativa de aminorar el monopolio del gobierno municipal por los oficiales perpetuos"[57]. En efecto, los Regidores, vigilados ahora por Diputados del Común y Personeros, ya no van a poder actuar con la impunidad acostumbrada en el cometido de los asuntos cabildicios, y cuya gestión, en definitiva, sólo había logrado enquistar la vida municipal sumiéndola en una profunda crisis[58].

---

[55] DESDEVISES DU DEZERT, G.: La España del Antiguo Régimen, Fundación Universitaria Española (Seminario "Cisneros"), Madrid, 1989, pág. 397. En el mismo sentido, GONZALEZ ALONSO, B., op. cit., pág. 230.

[56] GONZALEZ ALONSO, B., op. cit., pág. 230.

[57] Ibidem., pág. 230.

[58] No obstante, ello no siempre resultó así. Al respecto, es oportuno señalar el comentario de un "pesimista" Viera y Clavijo al referirse a la implantación de estos oficios. En este sentido, el citado autor subraya el "sobrado quehacer a la Real Audiencia y Ayuntamientos el nuevo establecimiento de diputados y personero del común. Se había dado principio a él en 1766, y se esperaba que sin duda cederían en aumento, paz y felicidad de las repúblicas las rectas intenciones con que el Consejo se determinó crear unos ayuntamientos vigorosos, cuyo gobierno mixto de aristocrático y democrático, esto es, de la nobleza y el pueblo, templase el corrompido poder de los regidores y corrigiese los abusos de la administración. Pero por desgracia no fue así en nuestras islas. Los primeros ímpetus de la potestad tribunicia se ciñeron a etiquetas de tratamiento, de asiento, de manejo, de voz y voto. Seguros de protección, elevados súbitamente al nivel de los patricios más linajudos y ansiosos de vindicar la parte de gobierno económico, de que habían estados excluidos con justicia, no arreglaron siempre su celo por lo que es puramente bien común..." (VIERA Y CLAVIJO, J.: Historia de Canarias, Goya ediciones, 8ª ed., Santa Cruz de Tenerife, 1982, tomo II, pág. 380).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. EL AUTO ACORDADO DE 5 DE MAYO Y LA INSTRUCCION DE 26 DE JUNIO DE 1766.

Como se recordará, los motines que se produjeron en 1766 -y que determinaron a la postre la caída de Esquilache-, pusieron a la Corona en el dilema de dar urgentemente satisfacción a las peticiones de un pueblo descontento y oprimido por las oligarquías municipales.

En efecto, ésta no se hizo esperar, y Carlos III y sus ministros, acometieron una serie de reformas tendentes a corregir ciertos abusos y a introducir nuevos aspectos económico-políticos de carácter liberalizador.

Como resultado, se dictó el Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766 por el que se instauraban unos oficios concejiles de carácter representativo: los Diputados del Común y el Síndico Personero.

El Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766 disponía, efectivamente, que las ciudades y villas de más de dos mil vecinos dispusieran de cuatro Diputados del Común, correspondiendo dos Diputados en las poblaciones menores, y un Personero para cada población[59].

La misión de los Diputados del Común consistió en tratar todos aquellos asuntos concernientes al ramo de abastos[60], si bien con el

[59] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley I.

[60] Ibidem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

transcurso del tiempo fueron adquiriendo mayores competencias.

El Personero, por su parte, ejercía su cargo -para el que sólo se le otorgó voz, pero no voto-, presentando ante la Sala de Juntas del Ayuntamiento todo aquello que estimara conveniente para el común[61]

Tanto el oficio de Diputado del Común como el de Personero podía recaer indistintamente en personas nobles o plebeyas, quedando prohibido que pudieran ser electos los miembros del Ayuntamiento o sus parientes hasta cuarto grado, los deudores del común, ni aquellos que hubieran ejercido algún oficio de la República en los dos años anteriores[62].

La elección de ambos oficios tenía lugar de la siguiente manera: los vecinos seculares y contribuyentes, reunidos en parroquias o barrios, y presididos por la Justicia, designaban a veinticuatro electores o compromisarios[63].

Una vez nominados estos compromisarios, se procedía a la elección directa de los Diputados del Común, para lo cual se juntaban dichos compromisarios en las Casas Consistoriales o el Ayuntamiento, también bajo la presidencia de la Justicia. Finalizada la votación, se proclamaban electos aquellos que tuvieran a su favor la respectiva

---

[61] Ibidem.

[62] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II.

[63] No obstante, interesa destacar al respecto, que éste era el número de electores previsto para el caso de que hubiera una sola parroquia. Ahora bien, si existía más de una en el pueblo, se establecía el número de electores en doce por parroquia (Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pluralidad de votos[64].

Sin embargo, lo cierto es que las oligarquias municipales no aceptaron de buen grado la implantación de unos cargos concejiles que los sometian a un estricto control, y combatieron desde un primer momento la aplicación del citado Auto -en algunos casos de manera extremadamente violenta-, como ocurrió en la Palma.

En esta isla, cuyo poder económico residía de manera concentrada en su capital, Santa Cruz, existía, en palabras de LEON "la nobleza más vana y más orgullosa y más vejatoria que en los otros pueblos[65]".

En el seno de su sociedad se produjo una bella y terrible historia, que por sus importantes y graves consecuencias merece que le dediquemos una atención especial:

En las primeras elecciones celebradas tras la aprobación del Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766, fueron designados como representantes del común , Anselmo Pérez Brito y Dionisio O'Daly. El primero, un abogado de origen humilde del pueblo de Garafía; y el segundo, un potentado y respetado comerciante irlandés[66] avecindado

---

[64] Ibidem.

[65] Citado por HERNANDEZ GONZALEZ, M., op. cit., pág. 50.

[66] Al respecto, Hernández González destaca en su estudio que "la burguesía comercial que en el siglo XVII era mayoritariamente inglesa y protestante y, por tanto, dificultada en su integración en el seno de la sociedad isleña. Tras la Guerra de Sucesión española, y a resultas de la paulatina crisis del comercio vinícola canario, es sustituida por la irlandesa, que por su religión católica y su oposición a la hegemonía inglesa era más facilmente integrable, teniendo en cuenta las ventajas que para su naturalización dió Felipe V,... asentándose de forma definitiva en el archipiélago y tratando de introducirse en las esferas del poder. ... potenciada aún más si cabe por las reformas políticas de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en La Palma. Estas primeras elecciones fueron ganadas con suma facilidad por ambos, al parecer apoyados por la burguesía palmera[67].

En las segundas elecciones, celebradas en 1767, Dionisio O'Daly resultó nuevamente elegido y emprendió desde el primer momento una labor rigurosa de control sobre la gestión municipal, denunciando públicamente la corrupción generalizada de los Regidores[68].

Esto provocó la reacción iracunda de aquéllos[69], acusando a O'Daly ante la Audiencia de Canarias de no tener derecho a desempeñar el cargo por ser irlandés y haber sido designado tras haber sobornado a sus electores que "fueron en su mayor parte tenderos, sastres y otros que dependen de éste para surtir sus tiendas de ropas, habiendo usurpado parte de la dehesa del Mocanal"[70].

Al respecto, cabe destacar que el Fiscal basó su acusación no sólo en la calidad de O'Daly como extranjero, "sino es el conjunto de su modo de vivir de comerciante abastecedor de víveres y la precisión de

---

Carlos III, que permitieron el acceso a la gestión municipal a las burguesía agraria y comercial" (HERNANDEZ GONZALEZ, M., op.cit., pág. 18).

[67] Ibidem., pag. 50.

[68] Ibidem., pág. 51.

[69] El odio visceral de los Regidores era tan profundo que, con ocasión de una representación teatral, y al ir a ocupar Dionisio O'Daly el asiento reservado para Regidores -prerrogativa concedida a través de la Instrucción de 26 de Junio de 1766, según la cual podían concurrir a las funciones públicas de Iglesia, fiestas, u otras semejantes con el Cuerpo del Ayuntamiento en su respectivo lugar-, éstos lo empujaron al suelo diciéndole que "los de su clase no tenían otro asiento que aquél". (HERNANDEZ GONZALEZ, M., op. cit., pág. 51).

[70] Ibidem., pág. 51. La extracción de los párrafos del famoso pleito han sido obtenidos de la obra de HERNADEZ GONZALEZ, op. cit., págs. 51 y ss.

© Universidadde Las Palmas de Gran Canaria. Bibliotec Digital, 2003

sostenerse por medio de semejantes cuidados y adelantar sus conveniencias dice repugnancia", porque a los comerciantes "se les da muy poco que el mundo se transforme como reconozcan multiplicadas sus ganancias. Es el espíritu del gremio y por lo mismo se reputan sus individuos por ineptos para todo cuanto no sea propio o dependencia de su particular profesión"[71].

La Audiencia de Canarias dió finalmente la razón a la acusación, declarando consecuentemente la nulidad de la elección de O'Daly. Sin embargo, éste no permaneció impasible ante el fallo de la Audiencia, sino que recurre en apelación, y no sólo contra lo fallado en su caso particular, sino que además se dirige al Consejo de Castilla pidiendo la supresión de las regidurías perpetuas. Para ello presenta un alegato riguroso refiriendo que los Regidores, al ser una institución perpetua "se habian comido los caudales de los propios y arbitrios" y eran "los desoladores de la Patria, enemigos del común" que deberían ser suprimidos y sustituidos por un Ayuntamiento reducido a seis capitulares elegidos por los veinticuatro electores de los Diputados y Personeros[72].

La alegación que presentó por su parte la curia municipal, se estructuró en un argumento cargado de ciertos tintes históricos, bajo la cual justificaban en cualquier caso el mantenimiento de la sociedad

[71] Ibidem., pág. 51.

[72] Ibidem., pág. 51.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estamental. Así, expresan que "la República está reducida al gobierno que introdujo en Egipto el gran príncipe Osiris: los religiosos y sacerdotes cuidaban de la enseñanza, los nobles con los empleos militares en quienes se asegura la defensa de La Palma, y la plebe sujeta a la agricultura, fábricas, lanificio y mercancía, con cuyo disfrute debe de estar muy contento el Don Dionisio O'Daly[73]".

En su informe, el Fiscal de su Majestad apoya la tesis de O'Daly, argumentando que "la raíz y causa de estos daños proviene de componer aquel ayuntamiento de seis regidores perpetuos enlazados de parentesco entre sí y autorizados con los empleos del regimiento de milicias de aquellas isla, de gobierno el uno de las armas y los demás con los de Coronel, Teniente Coronel y Capitán del propio regimiento, por cuyo respecto tienen oprimidos a los pobres y sin valor éstos para oponerse al despótico y privativo manejo que tienen en dicha ciudad"[74].

Como resultado, el Consejo de Castilla resolvió dictaminando que en adelante la designación de los miembros del Cabildo se realizara de la misma forma que la prevista para la elección de los Diputados del Común y el Síndico Personero.

Sin embargo, no acabaron ahí los enfrentamientos, y lejos de acatar el dictamen del Consejo de Castilla, los Regidores se acogieron al fuero militar para no poner en ejecución el fallo: el alcalde mayor,

---

[73] Ibidem., pág. 51.

[74] Ibidem., pág. 52.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Manuel Ramos, ordena la detención de Pérez Brito, acusado de sedición, al tiempo que O'Daly es acusado de espionaje. Pero el irlandés se embarca de manera furtiva hacia la península, presentándose en Madrid, y consiguiendo un salvoconducto real con el que regresa a La Palma.

El Consejo de Castilla, con fecha de 3 de Diciembre de 1771, reafirmó lo aprobado en su día, con sentencia ejecutoria, sancionando a los Regidores con fuertes multas, e incluso condenando a la pena de extrañamiento a dos de ellos[75].

El resultado supuso, desde luego, un enorme giro copernicano en la vida municipal: desaparecen las regidurías perpetuas del Ayuntamiento, y pasan éstos a ser elegidos por unos compromisarios, previamente designados por los vecinos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3. APLICACION DEL AUTO ACORDADO Y LA INSTRUCCION DE 1766 EN CANARIAS.

Como resumidamente ha expuesto ROLDAN VERDEJO, las circustancias peculiares que rodearon al archipiélago canario hasta el siglo XIX, requirieron consecuentemente un tratamiento jurídico-institucional ciertamente singular para las islas. Según el citado autor,

[75] Con este motivo, según Cobiella Cuevas, la arteria principal de Santa Cruz de La Palma, en cuyo centro está el Ayuntamiento, hoy es llamada por el común Calle Real en recuerdo del real apoyo; tiene esta calle real dos denominaciones, una a cada mano del Ayuntamiento: Pérez Brito, y O'Daly; en esta última se levanta la sede del diputado del común de Canarias (COBIELLA CUEVAS, L.: Juan Canario. Los Derechos Humanos y el Diputado del Común, Cabildo Insular de La Palma, Centro de la Cultura Popular Canaria, 1993, págs. 80 y 81).

estas circustancias fueron, sintetizadamente, las siguientes: "la lejania del centro de decisión politica nacional; el peligro permanente de ataques exteriores, a cargo de bereberes o portugueses primero, y de franceses e ingleses después, según la distinta orientación política española en las guerras europeas; la estratégica situación de las islas en la ruta americana; y el fraccionamiento del territorio en islas"[76]

En efecto, la realidad del archipiélago canario ofrecía una lectura bien diferente a la establecida en la peninsula. Así, las islas de Gran Canaria, Tenerife, y la Palma (islas Realengas), estaban constituidas, como ya hemos tenido ocasión de examinar, por un único municipio, que bajo el régimen de sus respectivos Cabildos, abarcaban toda la isla.

No obstante, cabe señalar que, precisamente la concentración del poder político en las capitales insulares originó frecuentemente disputas y conflictos con los vecinos de otras poblaciones de las islas -algunas de gran importancia económica[77]-, que se sentían marginados y poco representados en el reparto de beneficios del caudal de Propios. Consecuentemente, todo ello trajo consigo que desde un primer

---

[76] ROLDAN VERDEJO, R., op. cit., pág. IX.

En el mismo sentido, véase GALVAN RODRIGUEZ, E.: El origen de la Autonomía Canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925),MAP, Madrid, 1995, pág. 20.

[77] Así, en Tenerife, la Orotava ostentaba un grupo social, con tanto o más poder que el de La Laguna. Prueba de ello era que incluso poseía su propia independencia judicial desde 1648.

Por otra parte, Santa Cruz de Tenerife poseía también un gran poder económico derivado del monopolio del comercio con Indias.

También tenía gran importancia el puerto de la Cruz o de la Orotava, centro fundamental de la exportación vinícola canaria, o el núcleo norteño de Garachico, donde aparece con pujanza una burguesía agraria en expansión (HERNANDEZ GONZALEZ, M., op. cit., págs. 47 a 53).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

momento los <<lugares>> de las islas pretendieran aplicar para sí la legislación reformista de Carlos III.

En definitiva, todos los problemas que se plantean en las islas a resultas de la aplicación de la legislación reformista de Carlos III, provocan que la Audiencia de Canarias y su Fiscal presenten ante el Consejo de Castilla un expediente planteando seis consultas[78].

Merece la pena detenerse en cada una de ellas, por la especial repercusión que tuvo en las islas las normas aclaratorias que acordó el Consejo de Castilla, mediante Real Cédula de 25 de Junio de 1768.

1. La primera cuestión planteada ante el Consejo de Castilla está en estrecha conexión con el procedimiento electoral. En efecto, el Fiscal de la Audiencia, conocedor de la existencia de las múltiples dificultades que suponían las difíciles y escasas comunicaciones interiores de las islas, demanda una variación del régimen electoral recogido en la legislación carolina. Para ello, propone ante el Consejo que por cada parroquia o barrio se elija un compromisario, y cuatro o seis por cada parroquia de la capital; así como que se excluya del sufragio activo a los eclesiásticos o religiosos.

El Consejo de Castilla va a aclarar esta cuestión, reduciendo a dos los compromisarios por parroquia -elegidos en Concejo abierto-, y

[78] En este sentido, es sumamente interesante el estudio monográfico realizado por SANTANA RODRIGUEZ, A. y ARANDA MENDIAZ, M.: "Breve apunte de Historia de las Instituciones: Carlos III, los Municipios Canarios y la Real Audiencia de las Islas", Revista Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de La Laguna, núm. 11, 1991, págs. 169 y ss. También, véase GUILLAMON, J., op. cit., págs. 113 a 118.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vetando la participación del clero en estas elecciones.

2. En segundo lugar, la Audiencia de Canarias y el Fiscal pretenden del Consejo una reivindicación alusiva a los militares: que éstos no puedan ser elegidos para el cargo del Diputado del Común. El Fiscal sostiene este petitum, basando su alegato en lo perjudicial que supondría su designación "por el hypo y empeño que tiene la Comandancia General en mezclarse en el Govierno económico, que no le incumbe"[79].

Sin embargo, esta consulta provoca el rechazo del Consejo, declarando al respecto que no deben quedar excluidos los militares de tal elección, argumentando para ello que las islas están llenas de milicias urbanas, con lo que "faltarían sugetos hútiles decretada dicha exclusión, además de la odiosidad que conciviría el militar contra el ciudadano"[80]. En su respuesta, el Consejo decide además, privar de fuero militar a aquellos milicianos que resultasen electos, a la vez que advierte a la Comandancia General para que no se mezcle en los asuntos de gobierno político.

3. Ante el Consejo se plantea una tercera consulta que intenta, en palabras de SANTANA RODRIGUEZ y ARANDA MENDIAZ, atenuar la prohibición contenida en la Instrucción sobre la elección de personas

[79] Real Cédula de 25 de Junio de 1768 (Fuente: AHPLP, Audiencia, Libros de Reales Cédulas núm. VII, fols. 216-225).

[80] Ibidem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que estuvieran en cuarto grado de parentesco con los Regidores[81]. De hecho, tal como señalan los citados autores, "la petición del tribunal gira en torno a dos ideas: por un lado, la necesidad de evitar las vinculaciones familiares en los que desempeñan los cargos de Diputados y Personero con los regidores municipales, buscando la actuación objetiva de aquellos en el cumplimiento de sus oficios, y, por otro lado, la Audiencia, teniendo en cuenta el carácter cerrado de la sociedad isleña, y los múltiples y estrechos lazos entre sus habitantes, plantea la reforma de lo previsto en este sentido por la Instrucción"[82].

La aclaración del Consejo de Castilla con respecto a este planteamiento apunta en una doble dirección: por un lado, mantiene el régimen de prohibiciones de parentesco establecido para los Regidores en la Instrucción de 26 de Junio; esto es, hasta cuarto grado inclusive; y por otro, sin embargo, admite la proposición de reforma para los Diputados del Común y el Personero por la cual se prohíbe entre los mismos el parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado, y al primero de afinidad, alcanzando incluso la prohibición a "los que moran en una misma casa, aunque sean más remotos[83]".

4. En cuarto lugar, la Audiencia eleva consulta al Consejo, motivada por el nombramiento que se había producido en varios

---

[81] SANTANA RODRIGUEZ, A. y ARANDA MENDIAZ, M., op. cit., pág. 173

[82] Ibidem., pág. 173.

[83] Real Cédula de 25 de Junio de 1768.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

<<lugares>> de la isla de Tenerife de su particular Personero (Santa Cruz, Icod, y la Orotava), y cuya experiencia había arrojado un balance altamente positivo. No obstante, tal designación había quedado expresamente prohibida en la Instrucción de 26 de Junio de 1766, la cual, en efecto, prevenía que la nominación de Diputados del Común y Personero no debía tener lugar en las aldeas, lugares, y feligresías donde no hubiera Ayuntamiento, ya que en "tales parages cesa el fin y objeto del auto acordado"[84].

Lo que se pretende del Consejo no es sólo el mantenimiento del Personero en esos <<lugares>>, sino también, además, "lo provechoso que para las Islas sería la elección de Personero en cada uno de los pueblos de las mismas"[85].

El Consejo acepta la propuesta presentada, encomendando a la Audiencia que extienda la figura del Personero a todos los pueblos de las islas, "para que no carezcan de persona pública que promueva sus intereses[86]", exigiendo el Consejo para ello, que la elección de los mismos sea la recogida en el Auto Acordado y la Instrucción de 1766, y que "el Personero de la isla conserve las facultades de su oficio para el Procomunal de todo el recinto de la isla[87]".

---

[84] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II.

[85] SANTANA RODRIGUEZ, A. y ARANDA MENDIAZ, M., op. cit., pág. 174.

[86] Real Cédula de 25 de Junio de 1768.

[87] Ibidem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

5. La quinta consulta que se presenta ante el Consejo de Castilla tiene como motivo el ámbito competencial de los Diputados del Común y Regidores en materia de abastos y comestibles. Al respecto, cabe precisar que dichas funciones habían venido ejercitándose exclusivamente por los Regidores de mes. En este sentido, lo que se solicita del Consejo de Castilla es que en adelante los Diputados del Común pudieran intervenir en la referida materia de manera <<acumulativa y no preventivamente>> junto a los Regidores del mes. Además, se añade la pretensión de que en los pueblos se encarguen de esta misión los alcaldes, junto con algún vecino nombrado para ello.

El Consejo también acepta esta proposición, aunque parcialmente. De modo que, en adelante el Diputado del Común pasará a desempeñar dicha función junto al Regidor de mes en la forma mencionada; es decir, <<acumulativa y no preventivamente>>, pero guarda silencio acerca de la propuesta sobre los alcaldes.

6. Por último, la Audiencia presentaba una no menos importante petición: disponer de la facultad de resolver "en lo sucesivo este manejo, según su providencia y conocimiento práctico del Pais arvitrase, pues nada se parece los Pueblos de las Yslas, sus usos, sus costumbres, y su modo de govierno a los de España[88]". De este modo, lo que se trata de conseguir es la intervención de la Audiencia en las controversias que afectaran a los Diputados del Común y Personeros en

[88] Ibidem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sus actuaciones[89].

El Consejo resuelve conceder a la Audiencia de Canarias el poder de decidir sobre los casos y dudas que se produjeran "con la calidad de dar siempre quenta al nuestro Consejo, con exposición de los hechos, y vuestro dictamen para su aprovación, y lo mismo quando el caso no es urgente"[90].

Con todo ello, el Consejo de Castilla resuelve además una serie de problemas referentes a los Diputados del Común y Personeros, y que podemos cifrar resumidamente de la siguiente manera:

a) Se permite que los pueblos puedan elegir su propio Diputado del Común, aunque condicionado a que éste establezca su residencia en la capital.

b) Del mismo modo, se preceptúa que todos los pueblos <<grandes>> de las islas puedan elegir sus propios Diputados del Común y así "el govierno sea más prompto y fácil en los asumptos municipales de su Pueblo..."[91].

c) En último lugar, se resuelve la petición del Diputado de Tenerife, Joseph Rodríguez de la Oliva, acerca de la naturaleza de los gastos que debían costear los recursos que se hicieran en beneficio del común, acordando el Consejo que tales gastos fueran costeados a cargo

---

[89] SANTANA RODRIGUEZ, A. y ARANDA MENDIAZ, M., op. cit., pág. 175.

[90] Real Cédula de 25 de Junio de 1768.

[91] Ibidem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de los caudales de Propios y Arbitrios municipales.

A modo de conclusión, podemos afirmar que las correciones proporcionadas por la Real Cédula de 25 de Junio de 1768 sobre el Auto Acordado y la Instrucción de 1766 van a permitir una mejor aplicación de la legislación carolina, lo que a todas luces va a suponer una adaptación coyuntural que pone de relieve el esfuerzo de la Corona por entender la idiosincrasia y las dificultades propias de las Islas Canarias.

En líneas generales, la referida Cédula, acepta grosso modo las propuestas presentadas por la Audiencia de Canarias, poniendo de manifiesto la comprensión del Consejo de Castilla con el hecho insular, configurada en torno a "siete islas distintas y divididas entre sí, a muchas leguas de distancia, que tenían y era preciso que tuviesen un gobierno absolutamente distinto a la Península"[92].

Por último, y en relación con las restantes islas del archipiélago canario (las de Señorío), cabe señalar que éstas habrían de esperar hasta 1772, año en el que, mediante Real Provisión[93] de 14 de Enero, se dispuso el carácter electivo de Diputados del Común y Personero sin necesidad de confirmación por el Señor.

[92] Real Cédula de 25 de Junio de 1768.

[93] Llamadas también Cartas de Provisión, eran disposiciones de carácter general que se expresaban de acuerdo con unas determinadas formalidades externas. Además del rey, podían ser dictadas por cualquiera de los órganos representativos de la autoridad real. Esto es: virreyes, Consejo, Audiencias, y Chancillerías (MONTANOS FERRIN, E. y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 240).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

4. ESTUDIO SISTEMATICO DEL DIPUTADO DEL COMUN Y EL SINDICO PERSONERO.

4.1. El Diputado del Común.

A) Análisis del estatuto personal del Diputado del Común: designación, duración del mandato y cese.

Como ya hemos reiterado, el Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766 y la Instrucción de 26 de Junio del mismo año, se encargaron de proporcionar una regulación en la que se detallaba minuciosamente toda la materia concerniente a la elección de los Diputados del Común, así como la duración, cese y funciones de los mismos. A ello hemos de añadir la singular aplicación que la legislación carolina tuvo en Canarias, derivada de la aplicación de la Real Cédula de 25 de Junio de 1768, motivada, como ya tuvimos ocasión de analizar, por las consultas elevadas al Consejo de Castilla desde la Audiencia de Canarias.

En definitiva, según RUBIO FERNANDEZ, "se concede al pueblo la oportunidad de vigilar más de cerca la administración de los abastos locales mediante representantes propios elegidos por él, representantes que al mismo tiempo serán instrumentos de la Corona para derribar las trabas que interponían a su política las oligarquías locales"[94].

[94] RUBIO FERNANDEZ, M.D.: Elecciones en el Antiguo Régimen (La reforma municipal de Carlos III en Alicante, 1766-1770), Universidad de Alicante, 1989, pág. 45.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a. Designación.

La elección de los Diputados del Común se desarrollaba en dos fases. Esto es, se designaba en un primer momento un número de compromisarios-electores por los vecinos[95] seculares[96] y contribuyentes[97], y posteriormente estos compromisarios elegían definitivamente al Diputado del Común.

Por otro lado, cabe precisar que quedaban imposibilitados de participar activamente en las elecciones aquellos que no poseyeran un juicio maduro, "amén de ciegos de nacimiento, locos, furiosos, mendigos y pródigos[98]".

El oficio de Diputado del Común podía recaer tanto en nobles

---

[95] Al respecto, hay que hacer notar que, a grandes rasgos, la consideración de vecino venía aparejada con la instalación de un domicilio fijo en un lugar. Aunque ello dependía también de las variadísimas Ordenanzas municipales, las cuales establecían distintas condiciones para avecindarse (GUILLAMON, J., op. cit., pág. 28).

[96] Como acertadamente ha expuesto Serrano y Belézar, esta condición venía a excluir a clérigos y frailes, pero no a los caballeros de las órdenes militares de Santiago, Calatrava, Alcántara, Montesa, y de Carlos III, los cuales, desde que tuvieron dispensa de castidad absoluta, "sus componentes no eran considerados totalmente como religiosos. Por lo tanto, podían participar al igual que los miembros no profesos de otras Ordenes" (SERRANO Y BELEZAR, M.: Discurso político-legal sobre la erección de los diputados y personero del común: elecciones, facultades y prerrogativas..., 2ª impresión, Valencia, 1790; citado por GUILLAMON, J., op. cit., nota p.p. nº 6, pág. 29).

En el mismo sentido, véase RUBIO FERNANDEZ, M.D., op. cit., pág. 46.

[97] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II.

En este sentido, según ha podido observar Guillamón, los <<pupilos>> y <<menores>>, es decir, aquellos que no administraban bienes, quedaban apartados (GUILLAMON, J., op. cit., pág. 30).

[98] GUILLAMON, J., op. cit., pág. 31.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

como plebeyos[99], no pudiendo ser designados aquellos que estuvieran emparentados con los Regidores hasta el cuarto grado. Además, la prohibición de emparentamiento en las Islas Canarias (a resultas de lo dispuesto en la Real Cédula de 25 de Junio de 1768) obligaba a Diputados del Común y Personeros entre sí, de tal modo, que no podían ser electos aquellos que tuviesen vínculos hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, e incluso, extendiendo la prohibición a los que moraban en una misma casa, aunque el vínculo fuera más remoto. Asimismo, tampoco podían ser designados los deudores del común, los que hubieran ejercido los dos años anteriores "oficios de la República"[100], o los empleados de Rentas Reales, Correos y Estafetas, o el Ministerio de Marina[101].

La convocatoria de elecciones se realizaba, bien por medio de edictos, o bien a través de los pregoneros, nuncios, o sacristanes; los cuales, ponían en conocimiento del vecindario el día y la hora propuesto por la Justicia para que los vecinos eligieran a los compromisarios-electores.

Una vez designados los compromisarios-electores, éstos eran

---

[99] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II.

[100] Ibidem.

[101] Al respecto, cabe precisar que los empleados de las Rentas Reales fueron excluidos a través de la Real Orden de 5 de Febrero de 1768. La Real Orden de 19 de Febrero de 1773 declaró la exención de todos los individuos empleados del Ministerio de Marina. Por último, la Real Cédula de 4 de Noviembre de 1786 declaró la prohibición de nombramiento de Diputado del Común o Personero a los empleados al servicio de Correos y Estafetas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

convocados, y juntándose en las Casas Consistoriales bajo la presidencia de la Justicia, procedían a votar, "siendo electos por tales los que tuvieran a su favor la respectiva pluralidad de votos"[102].

Por lo demás, todo el procedimiento electoral era recogido por el Escribano del Ayuntamiento en un libro particular destinado a tal efecto, y en el que se recogían todos los aspectos relativos a las elecciones, "y a las órdenes o providencias que ocurran y traten del exercicio de estos Diputados"[103].

Una vez designados, los Diputados del Común debían prestar juramento de "ejercer bien y legalmente" en pro del común. Asimismo, gozaban del mismo tratamiento protocolario que los Regidores, y tomaban asiento a ambas bandas en el Ayuntamiento, "inmediatamente después de los Regidores, teniendo preferencia sobre el Procurador Síndico General y el Síndico Personero"[104].

---

[102] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II.

No obstante, podía ocurrir que se produjeran casos de empate, lo que obligaba a buscar vías de solución para poder determinar la elección de los citados oficios. Según Guillamón, las formas más frecuentes fueron las siguientes:

"- El presidente podía mandar la repetición del procedimiento electoral, admitiendo sólo votos por los encartados en la igualdad.

- Si persistiese el empate, se decidía <<por suertes, y sin proceder a tercero>>.

- Resolución del presidente o justicia que residiera, siempre y cuando contara con el beneplácito unánime de los compromisarios.

- Por último, se podía acudir a la resolución del Real Acuerdo, al que se debía informar con pureza y sinceridad sobre las cualidades de los escogidos. Esta modalidad era menos frecuente, ya que sólo, y de manera excepcional el Tribunal intervenía cuando se hubiesen observado <<irregularidades en las elecciones>>. Otro tipo de dilucidación, en fin, sería el de la mayor edad" (GUILLAMON, J., op. cit., págs. 49 y 50).

[103] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley II.

[104] Ibidem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b. Duración del mandato.

Inicialmente, el tiempo de duración establecido para el cargo de Diputado del Común fue de un año, pudiendo ser reelegido, no obstante, cuando hubiesen transcurrido otros dos. Sin embargo, lo cierto es que este periodo de tiempo tan corto originaba grandes inconvenientes en el regular funcionamiento del oficio ya que, efectivamente, los Diputados del Común venían a cesar en el desempeño de sus funciones justo cuando empezaban a manejar de forma fluida los asuntos que tenían encomendados.

Ante este hecho, el Consejo de Castilla decide poner fin a la situación planteada, y, mediante la Real Provisión de 31 de Enero de 1769 viene a establecer la duración del mandato del Diputado del Común en dos años, "mudándose anualmente dos donde se eligen cuatro, y uno donde hay dos". De este modo, se venía a posibilitar que los Diputados del Común <<antiguos>> -es decir, aquellos que ya llevaban en el ejercicio del cargo un año-, pudieran instruir a los Diputados <<nuevos>> que entraban, evitando con ello, no sólo la "paralización" de estos oficios, sino además, un mejor y más adecuado funcionamiento de los mismos.

c. Cese.

Una vez transcurrido el tiempo de duración del cargo, los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputados del Común cesaban en el mismo, debiendo guardar un hueco de dos años para su reelección[105].

Por otro lado, la ausencia o enfermedad de alguno de los Diputados del Común traía consigo que el mencionado oficio fuera cubierto interinamente -y en propiedad, en caso de muerte-, por la persona que en las elecciones de aquel año hubiese obtenido más votos después del nombrado para dicho cargo[106].

B) Análisis funcional del Diputado del Común: ámbito de competencias y actuación.

La configuración de los Diputados del Común en el Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766 y la Instrucción de 26 de Junio del mismo año reflejaba, en síntesis, un oficio concejil que en beneficio del común tratara todos aquellos asuntos concernientes a los abastos de la población.

Concretamente, la Instrucción de 26 de Junio de 1766 establece para los Diputados del Común lo siguiente:

"... se admitirá a estos diputados a las juntas del Pósito y otras cualesquiera concernientes al abasto del pan, ..., y género de la

[105] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley III.

[106] Ibidem.

No obstante, la referida normativa venía a establecer que si la ausencia no excedía de treinta días, la suplencia fuera llevada a cabo por el otro Diputado del Común (en aquellas poblaciones donde hubiese dos), o por alguno de los restantes (para aquellas poblaciones donde hubiese cuatro).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

legalidad del precio, y de cómo se observa la Real Pragmática de 11 de Julio y Provisión Acordada de 30 de Octubre de 1765; votando los diputados con los demás que compongan dichas Juntas, y pidiendo el Personero lo que tuviese por conveniente, dándoseles dentro del término preciso de veinticuatro horas por el escribano del Ayuntamiento, ante quien pasaren estos actos, testimonio de cualquier protesta, reclamación o acuerdo, que pidieren tocante a abastos, o sus incidencias en papel de oficio, y sin legarles derechos algunos; pena de que se procederá contra el que fuere omiso a exacción de multa o suspensión de oficio, según el grado de malicia que se reconozca".

No obstante, cabe precisar que a estas competencias iniciales concedidas a los Diputados del Común, se le irán añadiendo paulatinamente mayores atribuciones[107]. Así, en efecto, éstos terminarán encargándose de la defensa de las tierras comunales, se les concederá voto en el nombramiento o suspensión de los oficiales de caudales comunes, cuidarán del ornato de las calles, etc.

Así pues, y para una mejor comprensión de todas las funciones asumidas por el Diputado del Común, pasemos seguidamente a analizar el contenido de las mismas:

---

[107] En este preciso sentido, Guillamón señala que si bien las competencias de los Diputados del Común se circunscribieron en un principio únicamente a los abastos, ocurría, sin embargo que en torno a los mismos gravitaban otras materias como los Propios y Arbitrios, caudales del tan conflictivo Repeso (almotazanía), policía, justicia, etc. ... "Así pues, las facultades en estos nuevos horizontes que los mismos diputados iban descubriendo como complementarios a su labor en pro del Común, el Consejo se las iba a negar de momento, pero en menos de treinta años las irán adquiriendo" (GUILLAMON, J., op. cit., pág 158).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a. Los Abastos.

La necesidad que tenían los municipios españoles del siglo XVIII de procurar los necesarios abastos para la población, configuraban este aspecto como un asunto de orden público prioritario, y motivo de preocupación constante del propio Rey y sus ministros.

En este sentido, la Real Pragmática de 11 de Julio de 1765 y la Provisión de 30 de Octubre del mismo año, intentaron imprimir una reforma económica de cuño liberalizador mediante la derogación de la tasa de granos y la declaración de la libertad de comercio.

Así pues, los Diputados del Común -o de abastos como también eran conocidos[108]-, debían velar porque no se realizaran almacenamientos ilegales, procuraban el establecimiento de panaderos en los lugares donde no había suficiente grano para abastecerlos (con la obligación de amasar el grano[109]), velar por el precio de los productos (carne, trigo, vino, aceite, ...), etc., lo que venía a significar, en definitiva, una verdadera defensa del consumidor[110].

b. Los Propios y Arbitrios.

---

[108] Al respecto, cabe precisar que los Regidores encargados del abasto de aceite, pan, obras públicas, etc.; eran asimismo denominados <<Diputados>>. Así pues, y para distinguir a los Regidores de los Diputados del Común, se llamaba también a estos últimos <<Diputados de abastos>> (GUILLAMON, I., op. cit., pág. 179).

[109] GUILLAMON, J., op. cit., pág. 141.

[110] Ibidem., pág. 157.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Otro aspecto de suma importancia en los pueblos españoles del siglo XVIII fueron los denominados Propios y Arbitrios. Como ha puesto de relieve GUILLAMON, "la importancia de los Propios y Arbitrios para los pueblos siempre fue capital, porque en definitiva los municipios sacaban de ellos los recursos para cubrir las necesidades públicas"[111].

Según SANTAYANA Y BUSTILLO, los Propios son el patrimonio del pueblo, "porque sus caudales son propios del pueblo, y se consideran como dote propia que se les ha señalado para sostener las cargas de la república. En España, de tiempo inmemorial, son propio patrimonio de las ciudades y poblaciones las tiendas, boticas, alhóndigas, lonjas y suelos que tienen sus plazas y mercados; porque por las facultades de vender en ellos, suelen pagar a las ciudades y pueblos algunos impuestos los tratantes. Pero a más de esto, suelen tener los pueblos heredamientos propios particulares de molinos, campos, viñas, casas, treudos, censos, y otros derechos..."[112].

Por otra parte, los Arbitrios constituían aquellos derechos o imposiciones dirigidos a obtener fondos para gastos públicos[113].

---

[111] Ibidem., pág. 187.

[112] SANTAYANA Y BUSTILLO, L.: "Del Patrimonio de los pueblos...", Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos, imprenta de la Viuda de Eliseo Sánchez, 2ª impresión, Madrid, 1769, (cit. por GUILLAMON, J., op. cit., pág. 189). También, véase CASTRO, C. de: La Revolución Liberal y los municipios españoles, Alianza ed., Madrid, 1979, pág. 31.

[113] Según consta en el Diccionario de la Lengua Española R.A.E., 20ª edición, 1984, T. I.
Para un análisis detallado de la financiación de los municipios canarios desde su conquista, véase BOURGON TINAO, L.P.: Los Puertos Francos y el Régimen Especial de Canarias, IEAL,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En definitiva, era a través de los Propios y Arbitrios como el pueblo podía disponer de recursos suficientes para afrontar todos aquellos gastos necesarios en provecho del común: acometer obras públicas, pagos de salarios, celebraciones de fiestas, etc. Y en este contexto, el organismo competente para conocer sobre estas materias recaía, pues, en la denominada Junta de Propios y Arbitrios.

Inicialmente estas Juntas estuvieron formadas de la siguiente manera: formaba la presidencia un Superintendente (cargo que desempeñaba el Corregidor, el Alcalde, o en donde no los hubiere, la persona más digna[114]), al que acompañaban dos Regidores, un Contador, y un Depositario. A esto se añadía en las capitales un Contador Inspector de Rentas.

No obstante, por medio del Decreto de 2 de Diciembre de 1767 y posterior Circular del Consejo de 12 del mismo mes, se posibilitó que los Diputados del Común pasaran a formar parte como <<miembros de Derecho>> de las Juntas de Propios y Arbitrios, estableciendo que los mismos tuvieran asistencia y voto absoluto en las citadas Juntas. Además, la función de los Diputados del Común se extendía a todos los aspectos del gobierno, administración y distribución de dichos efectos, "del mismo modo y con la propia extensión y calidades que le conceden para el punto de abastos por el capítulo V del Auto Acordado de 5 de

---

Madrid, 1982.

[114] GUILLAMON, J., op. cit., pág. 190.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Mayo"[115].

c. El repeso.

Cabe empezar por subrayar que en las Islas Canarias, los Diputados del Común obtuvieron inicialmente mayores competencias que sus homólogos en la península. En efecto, mientras en el archipiélago canario los Diputados del Común poseían ciertas competencias en materia de repeso (según se dispuso en la Real Cédula de 25 de Junio de 1768), en el resto de la península no se adquiriría tal competencia hasta 1769[116].

En términos generales, la función del repeso consistía en examinar los mercados y almacenes, comprobabando que los pesos, varas y medidas fueran los previstos. Para ello, los Diputados del Común podían proceder a cotejar o repesar (de ahí la denominación) el género[117], con el fin de evitar la comisión de fraudes o perjuicios al común.

d. Otras facultades.

Junto a las facultades ya mencionadas, gradualmente los

[115] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít.XVIII, Ley I, nota 1.

[116] Circular del Consejo de 30 de Abril de 1769.

[117] Anteriormente, los Diputados del Común sólo podían instar y presenciar los cotejos, pues la facultad de cotejar y repesar correspondía tan sólo a los Regidores-comisarios del repeso (GUILLAMON, J., op. cit., pág. 214).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputados fueron acaparando otras muchas funciones de interés para el común. Así, por Real Cédula de 5 de Junio de 1769, el Consejo de Castilla venía a ordenar "que en estas yslas se consideren los Diputados del Común tengan las mismas facultades que los Regidores de ellas, concurriendo con voz y voto a los Ayuntamientos en todos los asuntos tocantes al Govierno y veneficio común de sus naturales".

Esto iba a suponer, en definitiva, que los Diputados del Común podrían participar en todos los "rincones" de la vida municipal: así, en efecto, los Diputados del Común votaban en el nombramiento y suspensión de oficiales, desempeñaban funciones de policía urbana (velando entre otras, por el ornato de las ciudades, el estado de las calles y su limpieza, el alumbrado público, o se ocupan de la limpieza del matadero y la carnicería), intervenían en el alistamiento general de los mozos solteros para el reemplazo del ejército, etc.

A todo ello cabe añadir lo dispuesto en la Real Orden de 17 de Mayo de 1771, expedida a representación de la Audiencia de Canarias, por la cual se concedía a los Diputados del Común la admisión a los estrados del Tribunal para defender los recursos del común.

En definitiva, y tal como ha puesto de manifiesto GUILLAMON, puede afirmarse que "Abastos y Propios eran las funciones más importantes en que se entendían los diputados. En el resto de sus destinos, aunque no fueran de importancia relevante para el municipio, los encontramos siempre ejerciendo sus facultades en los asuntos en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que el pueblo podia resultar perjudicado o, lo que es lo mismo, susceptible de ser fácilmente engañoso"[118].

4.2. Breve referencia sobre el Síndico Personero.

Como se recordará, el Diputado del Común no fue la única magistratura electa por los vecinos tras la aprobación del Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766. En efecto, junto a este oficio se erigió otro cargo de carácter representativo: El Procurador Síndico Personero del Público[119], Personero, o Síndico, como comúnmente era conocido, y al que no hay que confundir con el Procurador Síndico General[120].

Aunque el Auto Acordado de 1766 previno exclusivamente la figura de un sólo Personero, conviene recordar que en Canarias dicho oficio se extendió a todos los pueblos de las islas para que en los mismos no faltase persona pública que promoviera los intereses del

---

[118] Ibidem., pág. 230

[119] Nombre con el que se le denomina en el Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766.

[120] En este sentido, es necesario hacer notar que el Personero tenía una función semejante a las del Procurador Síndico General, es decir, instar al Ayuntamiento la adopción de aquellas medidas que creyera conveniente en beneficio del común. Sin embargo, el oficio de Procurador Síndico General acabó siendo comprado -al igual que ocurriera con los Regimientos, con la agravante, tal como señala Rubio Fernández, "de que este cargo tenía la función específica de representar al pueblo". Todo ello provocó que, en un primer momento se instaurara la figura del Personero únicamente en aquellos lugares donde la Procuraduría General estuviera enajenada, si bien, mediante la Real Cédula de 15 de Noviembre de 1767, se extendió a todos los municipios.

No obstante, los Procuradores Síndicos Generales, al poseer mayores funciones que los Personeros, no desaparecieron sino que se mantuvieron en los municipios, perviviendo (aunque con otras variadas funciones) hasta el primer tercio del siglo XX. (En este sentido, véase GONZALEZ ALONSO, B., op. cit., pág. 228; RUBIO FERNANDEZ, M.D., op. cit., pág. 51; GUILLAMON, J., op. cit., págs. 239 a 244; SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 389).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

común[121].

El procedimiento y la normativa de la elección era el mismo que el utilizado para la designación de los Diputados del Común, siendo la duración del cargo de un año[122], y debiéndose guardar un hueco de otros dos para su reelección.

En el Ayuntamiento, el Personero disponía de su asiento después de los Regidores, Diputados, y el Procurador Síndico General[123].

La función del Personero se limitaba a acudir a la sala de Juntas, instando y proponiendo -sin poder votar[124]-, sobre todo aquello que tuviese por conveniente en beneficio del común.

No obstante, cabe precisar que, a pesar de la carencia de voto, éste no veía empequeñecida sus funciones; antes al contrario: la actuación diligente y perseverante del Personero en la defensa de los intereses del pueblo podía, incluso, llegar a poner en jaque a todo el Ayuntamiento, si bien buena parte de su eficacia dependía en gran medida de su entendimiento con los Diputados del Común[125].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[121] Real Cédula de 25 de Junio de 1768.

[122] Aunque como excepción, en la isla de Tenerife, por medio de la Real Cédula de 11 de Abril de 1767, se concedió que la elección del Personero se realizara cada tres años.

[123] Novísima Recopilación, Libro VII, Tít. XVIII, Ley I y II.

[124] No obstante, recuérdese que por medio de la Real Orden de 31 de Enero de 1790 se le concedió el derecho a voto en las Juntas de Policía.

[125] GUILLAMON, J., op. cit., pág. 255. También, véase RUBIO FERNANDEZ, M.D., op. cit., pág. 51 y 52.

V. LOS REPRESENTANTES DEL COMUN EN LOS SIGLOS XIX Y XX.

1. EL SIGLO XIX.

1.1. Introducción.

En los últimos decenios del siglo XVIII, la incapacidad del sistema social español para resolver los problemas que el momento histórico planteaba, originó una profunda brecha en su estructura que acabaría por desmantelar la sociedad del Antiguo Régimen hasta su total desaparición[126]. Al mismo tiempo, se producía la irrupción de una nueva forma jurídica e institucional de entender la organización política de la sociedad: el Estado Liberal[127]. Entre otras cosas, la instauración del nuevo modelo supuso, de entrada, la abolición de un régimen estamental basado en un sistema de privilegios y desigualdades en favor de los Señores y la Iglesia, poseedores de un estatuto jurídico superior al <<estamento llano>>.

Las ideas liberales-burguesas, -proclamadas, como es conocido, por Montesquieu y Rousseau, entre otros-, ya se habían introducido

---

[126] FERNANDEZ SEGADO, F.: Las Constituciones Históricas Españolas (un análisis histórico-jurídico), Civitas, 4ª ed., Madrid, 1986, pág. 31.

[127] Entre los numerosos estudios monográficos de carácter general sobre la caída del Antiguo Régimen y la implantación del Estado Liberal, cabe destacar los siguientes: ALVAREZ DE MORALES, A.: Historia de las Instituciones españolas (siglos XVIII-XIX), Edersa, Madrid, 1982; ARTOLA, M.: Los orígenes de la España Contemporánea, Instituto de Estudios Políticos, 2ª ed., Madrid, 1975; también, La burguesía revolucionaria (1808-1874), Alianza Editorial, Madrid, 1990; CASTRO, C. de: op. cit.; GARCIA FERNANDEZ, J.: El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y España, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

lentamante en la segunda mitad del siglo XVIII, avivadas aún más con las noticias que llegaban de la insurrección americana y la revolución francesa[128].

El nuevo Estado, proclamará un modelo diferente de sociedad basado en la eliminación de los privilegios y en la predicación de la igualdad jurídica de todos los hombres, aunque, en palabras de TOMAS Y VALIENTE, en realidad tal igualdad fue mucho más aparente que real, ya que únicamente fue utilizada por la burguesía sólo en beneficio propio y no trascendió más allá de las declaraciones formales[129].

Sin embargo, y a pesar de la notable transformación que sufrió en todos los ámbitos del Estado español la configuración jurídico-institucional, la vida municipal decimonónica estuvo sumida en un constante confusionismo como consecuencia de los continuos movimientos pendulares de las Constituciones, lo que se tradujo en una sucesión interminable de reformas y contrarreformas, reflejo de la realidad socio-política que atravesaba el país.

Por su parte, Canarias trató de adaptarse a la nueva situación que impuso el nuevo modelo de Estado: se suprimen los Señoríos jurisdiccionales[130], desaparecen los antiguos Cabildos[131], y se abren paso

---

[128] TOMAS Y VALIENTE, F.: Manual de Historia del Derecho español, 2ª reimp., tecnos, 1987, págs. 401 a 403.

[129] TOMAS Y VALIENTE, F., op. cit., pág. 402.

[130] Decreto de 6 de Agosto de 1811.

[131] Estos no reaparecerán hasta la Ley de 11 de Julio de 1912, aunque con otra configuración.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los nuevos Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que se suman a las diferentes alternativas jurídico-políticas que sufre el régimen local en el resto de la península, aunque, desde luego, con los <<tradicionales>> retrasos propios de la distancia.

Visto lo anterior, y por lo que aquí nos importa, ¿cuál fue la nueva situación de los representantes del común en los Ayuntamientos decimonónicos?

Para contestar a esta pregunta, no estará de más apuntar ciertos datos que pueden explicar oportunamente la suerte que corrieron estos oficios. Por de pronto, podemos afirmar que la propia abolición de los señoríos, la declaración de igualdad de los ciudadanos, así como el carácter electivo de los oficios municipales, provocó indirectamente el ensombrecimiento de estos oficios concejiles hasta lograr su desaparición. De este modo, los representantes del común terminaron perdiendo el <<protagonismo>> alcanzado durante el Antiguo Régimen, en el que el estamento más bajo -el común-, contaba con unos interlocutores válidos en la defensa de sus intereses.

1.2. Los representantes del común en el siglo XIX.

Como ya hemos adelantado, el siglo XIX en España vendrá caracterizado por su gran inestabilidad debido fundamentalmente a los continuos fracasos que propiciaron las distintas experiencias de reorganización institucional llevadas a cabo por los legisladores

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

españoles[132]. La falta de continuidad, las sucesivas reformas y contrarreformas de las leyes, al igual que una notoria pérdida de protagonismo hasta su total desaparición -consecuencia lógica del nuevo modelo de sociedad-, no nos permiten calibrar con certeza la influencia de la actuación de los representantes del común.

Así, en efecto, los representantes del común desaparecen pronto de la escena municipal, y su <<espacio>> quedará cubierto únicamente por la figura del Procurador Síndico.

Pasemos pues, a examinar someramente la situación de los representantes del común al igual que la del Procurador Síndico durante la centuria decimonónica.

La Constitución de 1812 rehuyó dar una definición ex lege del municipio y optó por conferir un concepto basado en el <<pueblo>> o grupo de familias que conformaban un espacio territorial delimitado y unidos por relación de vecindad[133]

Así, en virtud de lo dispuesto en la Carta Fundamental gaditana, se establecieron unos Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos compuestos de uno o varios Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico, y presididos por el Jefe Político donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos, si

---

[132] TORRES DEL MORAL, A.: Constitucionalismo Histórico Español, Atomo ed., 4ª edición, Madrid, 1991, págs. 22 a 26.

[133] SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J.: Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975), Dykinson, Madrid, 1994, pág. 333.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

hubiere dos; siendo nombrados todos estos oficios por el pueblo (arts. 309 y 312)[134].

La primera consecuencia que podemos extraer de la normativa municipal contenida en la Carta doceañista es que con el advenimiento constitucional desaparece la figura del Diputado del Común, pasando a cubrir su <<espacio>> el Procurador Síndico[135].

Este era designado, al igual que el resto de los cargos municipales, de manera indirecta. Así, en el mes de diciembre, se reunían los vecinos para elegir unos compromisarios que residieran en el mismo pueblo y estuvieran en el ejercicio de los derechos de ciudadano (art. 313). A su vez, estos electores-compromisarios designaban posteriormente a los miembros que conformarían el Ayuntamiento (art. 314).

En este contexto, sólo podían ser elegidos Procuradores Síndicos los mayores de veinticinco años, con pleno ejercicio de sus derechos

[134] El desarrollo de la normativa municipal quedó plasmado en tres Decretos:

- El Decreto de 23 de Mayo de 1812, por el que se posibilitaba la formación de Ayuntamientos que no alcanzaran mil almas, se fija el número de oficios municipales en función del número de vecinos, y se determina la normativa electoral de los municipios.
- El Decreto de 10 de Julio de 1812, aclaratorio de ciertas dudas que se presentaron con la vigencia de la normativa de 23 de Mayo
- El Decreto de 23 de Junio de 1813, que desarrolla la regulación referida a los Ayuntamientos contenida en el artículo 321 de la Constitución de 1812.

[135] No obstante, hay que advertir que, mediante el Decreto de 21 de Agosto de 1809, José Bonaparte llegó a constituir un nuevo municipio formado por un Corregidor, los Regidores, un Procurador del común, un sustituto, y un Escribano secretario. Pese a ello, éste régimen municipal apenas tuvo consecuencias, ya que sólo se aplicó en Madrid y en algunas otras ciudades, no sólo por las vicisitudes de la guerra, sino por estar bajo el control de los gobiernos militares creados por Napoleón a cargo de los generales franceses y exentos de la autoridad de Jose Bonaparte (SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., págs. 329-332).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

como ciudadano, con cinco años al menos de vecindad y residencia en el pueblo, y que no fuera empleado público de nombramiento del Rey (arts. 317 y 318).

La duración del cargo del Procurador Síndico era de dos años en las poblaciones donde hubiera dos, mudándose por mitad cada año. Donde hubiera un sólo Síndico se mudaría todos los años (art. 315), no pudiendo ser reelegidos hasta que transcurriese el hueco de dos años (art. 316).

No obstante, lo cierto es que esta nueva configuración municipal duraría muy poco tiempo. En efecto, en 1814 el Rey Fernando VII, mediante el Decreto de 4 de Mayo, va a dejar sin efecto la Constitución y restablece de nuevo el Antiguo Régimen[136].

Este tímido intento de "vuelta al pasado" logró pervivir hasta 1820, en que tras el pronunciamiento de los militares Quiroga y Riego, se proclamó de nuevo la vigencia de la Constitución de 1812, devolviéndose a los municipios su vertebración constitucional[137].

Sin embargo, los defectos que presentaba la normativa municipal

---

[136] A este Decreto le acompañaron posteriormente, con el mismo propósito, los Decretos de 25 de Junio y 30 de Julio del mismo año.

[137] El pronunciamiento de estos militares, apoyados por parte del ejército que se estaba formando en Cádiz para enviar contra los independentistas americanos tuvo su éxito en base a unas circustancias bastante singulares: "la indecisión de las autoridades realistas, que contaban con fuerzas suficientes para acabar con la rebelión, permitió la paulatina y tardia adhesión de otras guarniciones de tal forma que el 7 de marzo Fernando VII se vio obligado a jurar el texto constitucional gaditano y tres días más tarde a decir <<marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional>>" (AA.VV.: "España en la primera mitad del XIX", Introducción a la Historia del mundo contemporáneo, vol. 1, UNED, Madrid, 1987, pág. 225.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

doceañista aconsejaba claramente su reforma. Reforma que, con el consenso de los distintos sectores liberales determinó la elaboración de una nueva Instrucción, con fecha de 3 de Febrero de 1823[138].

Dicha Instrucción fijaba expresamente la asistencia obligatoria del Síndico al examen de las cuentas presentadas por el Depositario de Propios y Arbitrios (arts. 40 y 41); el deber de emitir su parecer a la Diputación Provincial cuando no estuviera conforme con el gasto efectuado por el Ayuntamiento (arts. 35 a 38); o aquellas misiones que por encargo del Alcalde les correspondiera (art. 193)[139]. Por lo demás, el Procurador Síndico seguiría desempeñando las mismas funciones que ejerció durante el Antiguo Régimen[140].

La caída del régimen liberal precipitó la derogación de la Instrucción de 1823, entrando en su lugar el Decreto de 17 de Octubre de 1824. La nueva normativa, ligeramente modificada por el Decreto de 2 de Febrero de 1833, venía a determinar las reglas para la elección de los oficios municipales, entre las que destaca la reaparición de los Diputados del Común -o Diputados Personeros-[141].

---

[138] SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 335.

[139] Así, en efecto, el artículo 193 del Decreto de 23 de Febrero de 1823 determina que se podrá encargar (por los Alcaldes) a los Regidores y Síndicos que ronden alternativamente; que recorran el término de la población; que celen y vigilen en el cuartel o barrio que se les señale, especialmente en los pueblos numerosos; y que desempeñen otras comisiones semejantes para ayudar a los Alcaldes, y bajo las órdenes de éstos, a quienes deberán dar cuenta de todo lo que ocurra.

[140] SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 388.

[141] Así, en su art. 8º, el Decreto de 1833 preceptúa que en todos los Ayuntamientos la propuesta y elección incluirá los oficios de Alcaldes ordinarios, donde no residan Alcaldes mayores, de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En 1835, tras la muerte de Fernando VII, y bajo la regencia de María Cristina de Nápoles, se dicta el Decreto de 23 de Julio, estableciendo la designación de un solo Procurador del Común por Ayuntamiento (art. 1), y con una duración en el cargo de dos años (art. 7).

Sólo tenían <<calidad>> de elegibles aquellos ciudadanos españoles, mayores de veinticinco años que supieran leer y escribir, y con cuatro años de residencia en la provincia y dos de vecindad (art. 16)[142]. Además del derecho a votar en todos los negocios que fueran competencia del Ayuntamiento, estos Procuradores asumían otras importantes y específicas funciones particulares:

a) Exponer al Corregidor o, en su caso, al Alcalde, los abusos,

---

Alcaldes de la Hermandad donde los haya, Regidores, Diputados Personeros, Síndicos Procuradores generales y demás oficios de Ayuntamiento.

[142] Al respecto, la propia normativa (art. 17) establecía taxativamente las causas de inelegibilidad para el cargo. De modo, que no eran elegibles aquéllos que se encontraran en algunos de los supuestos siguientes: los procesados criminalmente, los condenados a penas infamatorias, los que se hallaban bajo vigilancia policial en virtud de sentencia, los declarados en quiebra, los que hubiesen hecho suspensión de pagos, los deudores de fondos públicos como primeros o segundos contribuyentes, los que llevasen en arrendamiento los abastos públicos como principales obligados o fiadores, los tratantes por sí o por persona interpuesta en regatonería del mantenimiento del común de su vecindad y los parientes por consanguinidad o afinidad de los individuos del Ayuntamiento que no se renovaran en cualquier grado de línea recta, o el primero de la transversal.

También quedaban exceptuados de obtener oficios de la república, los siguientes (art. 19): los ordenados in sacris, los militares en activo, los empleados de la Real Hacienda, los jueces, los médicos, los boticarios que percibieran un salario del común, los maestros de primeras letras y latinidad asalariados de los fondos comunes.

A esto hay que añadir, además, que el artículo 18 determinaba que la elección para oficios de república debía recaer indispensablemente en la décima parte de los electores que fueran mayores contribuyentes. Y donde no llegara a setenta el número de electores, podrían ser elegidos cualesquiera de ellos sin atención a las circustancias de mayores contribuyentes. Mas en ningún caso podría ser menor el número de elegibles que el de diez por cada uno de los oficios que hayan de nombrarse.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

fraudes y monopolios que pudiesen existir en el surtido y venta de los artículos de consumo de primera necesidad, y de todo lo relativo al ramo de abastos, proponiendo las medidas necesarias para su remedio (art. 51.1°).

b) Celar porque se observen puntualmente las leyes de almotacenazgo, relativas al peso y calidad de los comestibles (art. 51.2°).

c) Asistir a subastas y remates públicos, cuidando que no se falte en ellos a las condiciones acordadas por el Ayuntamiento (art. 51.3°).

d) Vigilar por la buena conservación de las fincas pertenecientes al común (art. 51.4°).

e) Ejercer las atribuciones que por las leyes, decretos o Reales Ordenes le corresponden sobre matrículas de comercio, alistamientos y sorteos, Milicias provinciales y Urbana, para la formación de padrones, a calle hita o de nobles, censo de población y otros cualesquiera objetos en que se requiera su intervención por ley o por costumbre (art. 51.5°).

f) Promover ante el Corregidor o el Alcalde el cumplimiento de las leyes, órdenes, instrucciones y reglamentos expedidos por el Gobierno, y el de las resoluciones del Ayuntamiento en materias de su atribución (art. 51.6°).

No obstante, este Decreto sólo duró un año, ya que con fecha de 15 de Octubre de 1836 se restableció la Instrucción de 1823 y la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

legislación doceañista en materia de composición de Ayuntamientos.

Por otro lado, la ley <<conservadora>> de Ayuntamientos de 14 de Julio de 1840 vino a suponer un breve paréntesis de la normativa doceañista, aunque lo cierto es que, apenas entrada en vigor fue suspendida por el Decreto de 13 de Octubre del mismo año[143], introduciéndose nuevamente la vigencia de los Decretos doceañistas y la Instrucción de 1823.

Del mismo modo, un nuevo cambio político propició el restablecimiento de la Ley de Ayuntamientos de 1840[144]. Sin embargo, la necesidad de adecuar la legislación municipal a la realidad social provocó una nueva reforma que quedó plasmada en la Ley de 8 de Enero de 1845, y en la que, entre otras cosas, se suprime el cargo separado del Procurador Síndico, pasando a ser desempeñada tal función por uno de los Regidores elegido en la primera sesión de cada año (art. 4). No obstante, es oportuno precisar que, en cualquier caso, la Ley de 1845 no entró a regular expresamente las competencias del mismo. En efecto, la citada Ley sólo las menciona -indirectamente-, al establecer como funciones del Alcalde: presidir las subastas y remates públicos de ventas y arrendamientos de bienes propios, arbitrios y

[143] El motivo no fue otro que la imposibilidad de poner en ejecución la citada Ley Orgánica -tal como recoge la propia Exposición del Decreto-, por considerarse en contravención con el artículo 70 de la Constitución, lo que originaba la necesidad de someterla a ciertas reformas que la pusieran en "armonía con la Constitución de la monarquía y los principios en ella consignados".

[144] Aunque con las modificaciones contenidas en el Real Decreto de 30 de Diciembre de 1843, y desarrollada a través del Reglamento de 6 de Enero de 1844.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derechos del común, con asistencia del Regidor Síndico, y otorgar las escrituras de compras, ventas, transacciones y demás para que se halle autorizado el Ayuntamiento (art. 74.4°). Por lo demás, todo debiera hacer suponer que sus competencias no variaron con respecto a las establecidas en el Decreto de 23 de Julio de 1835[145].

Tras la "Revolución" de 1854[146] se volvió a implantar la vigencia de la Instrucción de 3 de Febrero de 1823[147], siendo ésta modificada posteriormente por la Ley de 5 de Julio de 1856.

En ella se fija el nombramiento de un concejal por el propio Ayuntamiento para que "le represente en todos los juicios promovidos, o que sea necesario promover, en defensa de los intereses del municipio, y desempeñe la personalidad y atribuciones que por las leyes especiales existentes, o que en adelante se le confieran, fueron cometidas a los antiguos Procuradores Síndicos, o que en adelante se le confieran" (art. 149). Sin embargo, esta Ley apenas entró en vigor, ya que prontamente se restableció de nuevo la Ley de 1845, y con ella la

[145] SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 389.

[146] Las circustancias que motivaron la "revolución de 1854", como es sabido, tuvo su origen en una serie de factores determinantes para su suerte. En efecto, el miedo a una revolución similar a la ocurrida en Francia había impulsado a Narváez a gobernar de forma autoritaria y antiparlamentaria el país, lo que originó el desprestigio del partido moderado. El desgaste por el ejercicio del poder y la alianza de progresistas y moderados descontentos no hicieron más que acelerar una situación que se antojaba insostenible, y cuyo proceso perseguía sustituir la línea del autoritarismo por otra respetuosa de la Constitución de 1845 (AA.VV.: "España en la primera mitad del XIX", Introducción a la Historia del mundo contemporáneo..., pág. 230).

[147] Mediante el Decreto de 7 de Agosto de 1854.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

centralización[148].

La Revolución "gloriosa" de 1868 -consecuencia del levantamiento producido en Cádiz-, da paso a la promulgación del Decreto de 21 de Octubre, que vuelve a establecer la Ley de 5 de Julio de 1856 (aunque con algunas modificaciones), y dando al Síndico, las mismas competencias otorgadas en Ley de 1856[149].

Posteriormente, y una vez promulgada la Constitución "democrática" de 1869, se encargan nuevos trabajos para la redacción de una nueva Ley municipal. Este proyecto se vería materializado definitivamente con la Ley municipal de 20 de Agosto de 1870, en la que se vendría a disponer la elección a cargo del Ayuntamiento, de uno o dos Procuradores Síndicos de entre los concejales electos, con la misión de representar a la Corporación en todos los juicios que se debieran sostener en defensa de los intereses del municipio, así como censurar y revisar todas las cuentas y presupuestos locales (art. 51).

Tras la sanción de una nueva Constitución (la Constitución "restauradora" de 1876), se dicta la Ley de 16 de Diciembre del mismo año, de reforma de las Leyes Municipal y Provincial de 20 de Agosto de 1870, y refundida posteriormente por Ley de 2 de Octubre de 1877. La Ley de 1877 va a mantener la designación de uno o dos Procuradores

---

[148] No obstante, conviene hacer notar que existieron ciertos intentos de reforma (los Proyectos de 1859 y 1860) que, sin embargo, no llegaron a cuajar (SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., op. cit., pág. 343).

[149] Conviene hacer notar que la redacción dada al artículo 74 del Decreto de 23 de Octubre de 1868 es <<idéntica>> a la del artículo 149 de la Ley de 1856.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Síndicos entre los concejales electos, y con las mismas funciones establecidas en la Ley de 20 de Agosto de 1870[150]. Es decir, la representación del Ayuntamiento en juicio, y la censura y revisión de las cuentas y presupuestos locales (art. 56).

Por lo expuesto hasta aquí, parece claro que las instituciones decimonónicas españolas, constantemente sometidas a un sinfín de fluctuaciones, en la misma medida que se producían las distintas alternancias en el poder, no fueron más que un fiel reflejo del clima de inestabilidad política dominante en la vida del país durante toda la centuria.

Así pues, la pronta desaparición de los Diputados del Común y Personeros y la asunción de sus competencias por un Procurador Síndico, sujeto por lo demás a diversos cambios legislativos como consecuencia directa de los interminables vaivenes políticos, terminaron por postrar a estos oficios representantes del común, y a pesar del protagonismo alcanzado en el Antiguo Régimen, en el más absoluto de los olvidos.

2. EL SIGLO XX.

El inicio del presente siglo presenta una situación de muy

[150] Al respecto, cabe señalar que el artículo 56 de la Ley de 1877 es, en lo tocante al Síndico, idéntico al artículo 51 de la Ley de 1870.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

marcado desorden -desbarajuste, incluso- en el plano sociopolitico, debido fundamentalmente a las constantes crisis gubernamentales que azotan de continuo al país. En palabras de FERNANDEZ SEGADO, "el año 1917 marca un momento clave en la crisis de la Restauración. La huelga general revolucionaria y la asamblea ilegal de parlamentarios reunida en Barcelona, acabarán por la efectiva represión del Ejército; sin embargo, a partir de ese momento, el sistema parlamentario tendrá sus días contados y el Ejército se habrá convertido en el árbitro supremo de la situación"[151].

Todo ello provoca el pronunciamiento del general Primo de Rivera el 13 de Septiembre de 1923, que justifica la implantación de una Dictadura en base a la imperiosa necesidad de restablecer el orden público en el país, así como a liquidar los defectos de su corrupto sistema político[152].

Por lo que se refiere al ámbito local, es promulgado el Decreto-Ley de 8 de Marzo de 1924, que deroga la Ley municipal de Octubre de 1877, y en la que el Síndico mantiene su función de censura y revisión de las cuentas y presupuestos locales, así como la representación del Ayuntamiento en juicio cuando ésta le hubiese sido delegada por el propio Alcalde (art. 88).

Tras la caída de Primo de Rivera en los últimos días de Enero de

[151] FERNANDEZ SEGADO, F.: op. cit., pág. 418.

[152] SOLE TURA, J. y AJA, E.: Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936), ed. siglo XXI, 10ª ed., Madrid, 1983, pág. 88.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1930, y la inclinación inequívoca de las primeras ciudades españolas por la República en los comicios municipales[153], se proclama la II República en España al tiempo que se produce la salida del país del rey Alfonso XIII.

El nuevo orden constitucional provocó un nuevo cambio legislativo que quedó plasmado en las Leyes de 10 de Julio, 15 de Septiembre y 31 de Octubre de 1935[154]. En ellas se mantiene el cargo del Síndico, así como sus funciones de censura y de revisión de cuentas locales.

Sin embargo, éste tiene ya sus días contados: el 18 de Julio de 1936 se inicia una cruenta guerra civil española, tras la cual, y con la victoria de los militares sublevados, quedó instaurado el régimen franquista (1939-1975).

Los municipios se rigieron en este período por la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de Julio de 1945, desarrollada por la Ley de 16 de Diciembre de 1950. En 1953 se produce otra reforma, estableciéndose un texto de bases por Ley de 3 de Septiembre, y

[153] No obstante, y si bien los resultados electorales dieron en su globalidad un triunfo a los concejales monárquicos (41.244 frente a 39.248 republicanos antimonárquicos), lo cierto es que, tal como señala Fernández Segado, "de un análisis no tanto cuantitativo como cualitativo se desprende el éxito innegable de los candidatos antimonárquicos. Con la única salvedad de Cádiz, todas las capitales de provincia de España votaron a los candidatos antimonárquicos. La opinión había de reclamar medidas en armonía con tan inesperado plebiscito" (FERNANDEZ SEGADO, F., op. cit., págs. 437 y 438).

[154] La ley de 15 de Septiembre de 1935 no era otra que la Ley municipal de 1877 acompañada de ciertas modificaciones.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

articulado posteriormente por Ley de 24 de Junio de 1955.

Con la configuración jurídica del municipio característico de la dictadura franquista desaparece definitivamente el oficio del Procurador Síndico.

En efecto, la nueva fórmula de representación del municipio -la representación corporativa- no parece necesitar ya de esta figura, puesto que, efectivamente, las Corporaciones Municipales se configuran en base a un nuevo modelo: la representación de las familias, los sindicatos, y entidades económicas, culturales y profesionales.

Tras el fallecimiento del Dictador, el país transiciona, no sin enormes dificultades, hacia la senda democrática.

Sin embargo, la incuestionable actitud de la Corona, de un lado, identificada desde un primer momento de manera firme e irreversible[155] bajo una línea liberal[156], y la visión aperturista del Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, de otro lado, no hicieron más que asentar las bases necesarias para que la transición de una larga dictadura a una monarquía democrática se hiciera realidad; lo que ha sido considerado por MORODO como "uno de los fenómenos políticos más sorprendentes de nuestra historia contemporánea"[157], y cuyo proceso culminó -nada más y nada menos- con la aprobación de la Constitución

---

[155] MORODO, R.: la transición política, tecnos, Madrid, 1984, pág. 101.

[156] AA. VV.. "La transición a la democracia en España ", Introducción a la Historia del mundo contemporáneo, vol. 2, UNED, Madrid, 1986, pág.453.

[157] MORODO, R., op. cit., pág. 129.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Española de 1978.

Pues bien, el advenimiento de esta nueva Carta Fundamental supuso, como ya hemos tenido ocasión de comentar, la introducción de una institución inédita hasta ese momento en el ordenamiento jurídico español, e inspirada directamente en la figura sueca del Ombudsman: el Defensor del Pueblo (art. 54 CE).

Sin embargo, y aunque el texto constitucional no previó en ningún momento la existencia de Comisionados Parlamentarios de carácter regional, tampoco prohibió tal posibilidad[158]. Ello dió pie a que ciertas Comunidades Autónomas se plantearan la posibilidad de crear instituciones regionales inspiradas bajo la misma idea que la consagrada en la Norma Suprema española; es decir, la creación de un modelo regional ajustado a las características esenciales del Ombudsman[159].

No obstante, y si bien resulta indiscutible que estas instituciones autonómicas se incardinan exactamente en la esfera de los Ombudsmen -afirmación ésta que argumentaremos debidamente con posterioridad-, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas se esforzaron desde un primer momento en vincular dichas instituciones con figuras jurídico-

[158] En este mismo sentido, RODRIGUEZ ARANA, J.F.: "El Diputado del Común", Estudios de Derecho Público Canario, MAP, Madrid, 1991, págs. 148 y 149; BAR CENDON, A., "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>>. ¿Cooperación o conflicto?"..., pág. 83. También, véase EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, 1991, pág. 31.

[159] En el mismo sentido, HERRERA RODRIGUEZ, P.: "Artículo 13", Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias, ICAP, Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 120.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

políticas del pasado.

Por lo tanto, podemos afirmar que, efectivamente, la denominación <<Diputado del Común>> obedece exclusivamente -y probablemente, con la intención de acentuar el sentimiento de identidad y autogobierno-, a la voluntad del estatuyente canario, en el marco de la Constitución española de 1978, de vincular dicha institución con aquella figura -lejana en el tiempo-, y que tuvo en su momento un fuerte arraigo en los antiguos Cabildos, erigiéndose como <<defensor en dramáticos pleitos del estamento social identificado con el nombre del común>>[160].

A mayor abundamiento, cabe añadir, si acaso, un último comentario al respecto de esta cuestión previamente anticipada: en realidad, este intento por definir y acomodar los Ombudsmen autonómicos (y de entre ellos, el Diputado del Común) apelando a ciertas instituciones vigentes en el pasado, podría bien encuadrarse en lo que CORCUERA ATIENZA ha venido a denominar como la reiterada apelación a la historia, siendo sin embargo, dicha apelación explícitamente mítica[161]. Y es que, desde luego, precisamente la recuperación del discurso histórico como discurso mítico, cuya tesis trata de infundir la idea de recuperar el pasado como remedio a todos los males que aqueja a la sociedad actual, pretende servir como título

[160] Esta misma afirmación es recogida en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1985, de 12 de Febrero, del Diputado del Común.

[161] CORCUERA ATIENZA, J.: op. cit., págs. 311 y 312.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(la apelación histórico-mítica) para obtener la legitimidad necesaria que permitiría, supuestamente, ampliar los ámbitos de autonomía[162]. De este modo, el acuñamiento de las ideas histórico-míticas pretenden imponerse a la racionalidad constitucional y a la propia racionalidad histórica a través de la recuperación de viejos eslóganes más o menos acomodados a los nuevos tiempos en un deseo explícito de mantener viejas indeterminaciones basadas en la historia y no en la Constitución[163].

VI. CONCLUSIONES.

Todo lo expuesto hasta aquí nos proporciona, sin duda alguna, material suficiente para intentar formular una serie de consideraciones al respecto de la significación histórica del Diputado del Común.

---

[162] Al respecto, cabe señalar que la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Canaria, sobre el Diputado del Común, bien puede servirnos como ejemplo de esta tesis. En este sentido, creemos sumamente ilustrativo reproducir algunas de las argumentaciones que sostiene la Justificación de la mencionada Proposición de Ley, y cuya redacción, por las razones ya aducidas, huelga comentar:

"Una de las tareas fundamentales del Parlamento de Canarias, es la de rescatar la ilusión de nuestro pueblo en la posibilidad de ejercer un autogobierno eficaz y responsable. (...) De otra parte, resulta esencial el conectar las nacientes prácticas institucionales canarias con la tradición histórica, como irrenunciable convicción para todo canario y, específicamente, para los que hacemos de nuestra lucha por el reconocimiento de la nacionalidad y del autogobierno de Canarias nuestra fundamental razón de quehacer político. (...)

En la actual coyuntura histórica, sólo una auténtica profundización en la capacidad efectiva de autogobierno del Archipiélago, fundamentada en la recuperación actualizada de nuestras instituciones y acervo histórico, en el respeto a la tradición y efectivo servicio de los Cabildos, juntamente a la superación de los conflictos intracanarios y la efectiva participación de nuestro pueblo en la decisión permanente sobre sus destinos, permitirá superar la grave crisis que experimenta la sociedad canaria en su conjunto" (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 30 de Junio de 1983).

[163] Ibidem., págs. 309 a 314.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A nuestro parecer, éstas son, en síntesis, las siguientes:

1. Los primeros representantes del común aparecen en las Islas Canarias de Realengo inmediatamente después de la conquista castellana (a finales del siglo XV) y con la implantación de los primeros Cabildos en las mismas.

Así, Gran Canaria contó desde sus inicios con un Personero y dos Procuradores del Común; ambos oficios ideados con el objeto de promover el beneficio del común. Del mismo modo, en Tenerife y La Palma existió desde un primer momento el oficio de Personero como representante del común.

No obstante, los representantes del común desaparecen pronto de las islas de Gran Canaria y La Palma, manteniéndose no sin graves dificultades e inconvenientes en la isla de Tenerife, debido a la pugna entre los vecinos y las oligarquías locales por controlar la elección de estos representantes, y que se extenderá hasta mediados del siglo XVIII.

En cuanto a las islas de Señorío, cabe precisar que existen pocos datos al respecto de los representantes del común, aunque todo parece apuntar a que dicha representación era directamente ejercida por los propios vecinos en un Concejo abierto.

2. La promulgación del Auto Acordado de 5 de Mayo de 1766 y la Instrucción de 26 de Junio del mismo año bajo el reinado de Carlos III, significó la instauración en los municipios de unos oficios de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

carácter electivo y con la misión de velar por el beneficio del común: los Diputados del Común y Personeros.

Por un lado, el Diputado del Común, aunque tendrá inicialmente limitada sus funciones a los asuntos concernientes a los abastos de las poblaciones (con voz y voto), paulatinamente irá adquiriendo competencias en todas aquellas materias que puedan significar un provecho para el común.

Por otro lado, el Personero tendrá igualmente la misión de procurar el bién de la colectividad. Para ello, se le concede asiento en el Ayuntamiento, al que podrá instar todas aquellas pretensiones que considere oportunas en provecho de los vecinos.

3. Con la irrupción del Estado Liberal (s. XIX), los representantes del común terminan por desaparecer de la escena municipal y las funciones de defensa de la comunidad quedan en manos del Procurador Síndico. Figura que se mantendrá con diversas variaciones orgánico-funcionales hasta las Leyes municipales de 1935.

4. Sin lugar a dudas, una de las novedades introducidas en la Constitución Española de 1978 la constituyó la implantación de la figura del Defensor del Pueblo, inspirado directamente en el Ombudsman sueco. Así pues, la Carta Fundamental española venía a incorporar una institución encaminada a actuar como garante de los ciudadanos ante las disfuncionalidades de la Administración Pública en relación con los mismos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Del mismo modo, y con idéntico espíritu, o más bien como consecuencia de un reflejo mimético, ciertas Comunidades Autónomas (y de entre ellas la Comunidad Autónoma Canaria) introdujeron en su ordenamiento un modelo regional de Ombudsman, aunque eso si (a excepción de Andalucía), con un notable subrayado en un dudoso discurso historicista.

Sin embargo, y a pesar de que este Ombudsman regional era igualmente inédito en las Comunidades Autónomas, éstas optaron en su gran mayoría por recuperar figuras célebres del pasado, aun siendo conscientes, incluso, de la imposible conexión existente entre aquéllos y los Ombudsmen surgidos en el seno de las Comunidades Autónomas.

No ha sido distinto el caso de Canarias. En efecto, desde un primer momento las fuerzas estatuyentes decidieron deslizarse igualmente por la misma vertiente fenomenológica empleada por la mayoría de las Comunidades Autónomas que decidieron incorporar un Comisionado Parlamentario a su ordenamiento. De este modo, se optó por recuperar una de las figuras míticas del pasado que ocasionalmente gozó de un gran prestigio y predicamento entre la sociedad isleña: el Diputado del Común; aun a sabiendas, de que el paralelismo entre aquel oficio concejil y la institución actual resultaba prácticamente inexistente. Algo que no es difícil de imaginar, si se tiene en cuenta, además, que las inevitables transformaciones sufridas desde entonces por las estructuras socio-políticas y jurídicas del Estado harían

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

prácticamente insostenible la idea de extrapolar aquellas viejas figuras a la sociedad actual.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPITULO QUINTO. EL DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS.

I. CONFIGURACION ESTATUTARIA DEL DIPUTADO DEL COMUN.

En el contexto definido por la Constitución española (art. 54), ciertamente, no hay ninguna alusión ni referencia expresa a la existencia de Comisionados Parlamentarios en el ámbito autonómico; aunque, por otro lado, tampoco existe aparentemente ninguna norma que directa o indirectamente pudiera objetar o prohibir la instauración de dichos órganos.

Conforme a estas coordenadas, algunas Comunidades Autónomas han optado, tal como ya se anticipó, por incorporar a sus respectivos ordenamientos figuras similares al Defensor del Pueblo estatal, si bien limitados al ámbito autonómico. Algunas Comunidades lo hicieron a través de sus propios Estatutos de Autonomía (Cataluña, País Vasco, Valencia, Andalucía, Canarias, Galicia, Aragón e Islas Baleares), y ha habido alguna otra Comunidad Autónoma que optó simplemente por su creación a través de una ley territorial (caso de Castilla y León).

No está de más recordar, sin embargo, que ya en el proceso constituyente hubieron algunos intentos por parte de algunos Grupos Parlamentarios dirigidos a lograr un reconocimiento expreso de dichos órganos en el propio texto constitucional, aunque, como es notorio,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

dichos intentos no fructificaron.

Veamos, pues, los distintos posicionamientos que se produjeron respecto a esta cuestión en la tramitación parlamentaria del artículo 54 de la Constitución.

1. PRECEDENTES.

Como ya se ha dicho, la primera tentativa dirigida a institucionalizar jurídicamente las figuras de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en el ordenamiento jurídico español tiene su origen en el propio proceso constituyente. En efecto, como se recordará, en la tramitación parlamentaria que conduciría, en definitiva, a la instauración del Defensor del Pueblo en la Ley Fundamental, se suscitaron diversos debates acerca de la conveniencia o no de introducir otros Comisionados en el ámbito regional.

Esta sensibilidad, de carácter marcadamente regional, se reflejó en la presentación de ciertas enmiendas al Anteproyecto constitucional, cuya redacción originaria se refería exclusivamente al Defensor del Pueblo (ex art. 46), e ignoraba por completo cualquier posibilidad que implicara la existencia de Defensores en las Comunidades Autónomas[1].

Pasemos, pues, a examinar brevemente las mismas.

En primer término, cabe señalar la enmienda presentada en el

[1] BAR CENDON, A.: "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>>. ¿Ccooperación o conflicto?"..., pág. 80.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Congreso por el Diputado del Grupo Mixto, F. Letamendia (enmienda nº 64), cuyo propósito, desde luego, era inequívoco: introducir en el ámbito autonómico figuras similares al Defensor del Pueblo. Así, el texto enmendante pretendía añadir un segundo párrafo al citado precepto (ex art. 46) bajo la siguiente redacción:

> "En todas las naciones y regiones del Estado que accedan a un organismo jurídico específico existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo".

Si bien es cierto que la citada enmienda ofrecía ciertas impropiedades terminológicas, tal como ha destacado la doctrina[2], la intención de la misma no era otra que llamar la atención sobre la posibilidad de introducir instituciones autonómicas -a semejanza del Defensor del Pueblo- en el texto constitucional. Además, tal como ha señalado BAR CENDON, "de haber sido debidamente rellenada, hubiera solventado posibles problemas futuros, (...) al haber ello obligado a tener que delimitar con mayor perfección, y de acuerdo con el reconocimiento constitucional de la existencia de los Defensores del Pueblo Regionales, las funciones, medios y ámbito de actuación del Defensor del Pueblo. Sin embargo, ni la enmienda fue defendida, ni (...)

---

[2] Entre ellos podemos destacar a BAR CENDON, A., "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales. ¿Cooperación o conflicto?"..., pág. 80; y EMBID IRUJO, A, El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 29.

También ROCA ROCA, E.: "El Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, nº 14, 1987, págs. 179 y ss.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

se realizó debate alguno sobre el tema, aprobándose el artículo sin la menor referencia"[3].

Por otra parte, a su paso por el Senado, el texto fue objeto de otra enmienda que volvía a incidir en la legítima pretensión de incluir y dar tratamiento constitucional a los Defensores Autonómicos. La referida enmienda, defendida por el Senador vasco J.M. Bandrés, presentaba un texto mejorado técnicamente en relación a la anteriormente mencionada[4], y en la cual se venía a solicitar la adición de un párrafo al hasta entonces artículo 49 (enmienda nº 297).

Dicha enmienda aparecía pues, bajo el siguiente tenor literal:

" en las Comunidades autónomas existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo".

Sin embargo, el texto enmendante, muy lejos de ser tenido en cuenta, y al igual que ocurriera con la enmienda anterior, no tuvo el menor éxito.

Por su parte, y en una dirección bien distinta a las aquí

---

[3] BAR CENDON, "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>>. ¿Cooperación o conflicto?"..., pág. 81.

Por el contrario, Embid Irujo discrepa de esta opinión, al considerar que "contener obligaciones semejantes hubiera sido, a la par que antiautonomista, fuente de conflictos en cuanto que hubiera obligado a la Constitución a entrar en terrenos casi reglamentarios" (EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos..., nota p.p. nº 9, pág. 30).

[4] BAR CENDON, A., "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>> ¿Cooperación o conflicto?"..., pág. 81. También, véase EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 30.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reflejadas, también fueron presentadas dos enmiendas más en el Senado sobre esta cuestión. En efecto, las mismas pretendían configurar como única institución al Defensor del Pueblo, pero desdoblando el carácter del mismo como Comisionado no sólo de las Cortes Generales, sino también de los Parlamentos Autonómicos.

Así, de un lado, la enmienda elaborada por el Grupo de Senadores Vascos (enmienda nº 993) presentaba el dictado siguiente:

> 1. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título. En las Comunidades Autónomas, el Defensor del Pueblo actuará como comisionado de las asambleas legislativas correspondientes.
>
> 2. El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del Estado de derecho por parte de los poderes públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en su caso.

Del mismo modo, y en parecida dirección a esta enmienda, el senador Ollero presentó in voce durante el propio debate en el seno de la Comisión Constitucional del Senado, una enmienda bajo el siguiente tenor literal:

> "el Defensor del Pueblo será nombrado por las Cortes sobre propuesta separada de cada una de las Cámaras, y actuará en las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Comunidades Autónomas como delegación conjunta de las Cortes y las Asambleas Legislativas de las mismas".

De lo expuesto, se infiere claramente que en la tramitación parlamentaria dirigida a establecer la figura del Defensor del Pueblo se pudieron observar dos direcciones que entendían de forma completamente diferente la cuestión autonómica:

a) Una de ellas, -encabezada por el Diputado Letamendía y el Senador Bandrés-, cuya intención desde un primer momento, es plasmar en el texto constitucional la existencia de Defensores en el ámbito autonómico. Esta opción, si bien tal como ya hemos mencionado, presentaba algunos defectos de técnica jurídica, no por ello dejaba de presentarse como una buena oportunidad para introducir en el texto constitucional el reconocimiento de instituciones de carácter regional análogas al Defensor del Pueblo.

b) La segunda dirección, -Grupo de Senadores Vascos y el senador Ollero-, entienden que debe ser el propio Defensor del Pueblo quien pueda actuar en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, incluyendo la obligación de rendir cuentas ante los respectivos Parlamentos territoriales. Esta postura, difícilmente aceptable, a nuestro juicio, hubiese traido consigo la instauración de una figura híbridamente sui géneris con previsibles efectos perturbadores.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Como acertadamente ha señalado EMBID IRUJO, "en efecto: pretender que una magistratura designada por el Parlamento del Estado sea considerada, a su vez, como delegado de un Parlamento Territorial, significa una mixtificación del principio de representación nacional y, a la vez, una disolución de la responsabilidad política que se puede exigir a cualquier cargo elegido por un Parlamento como su Comisionado"[5].

En cualquier caso, ninguna de las enmiendas fué aceptada, y el texto fue aprobado (art. 54 CE), como ya es de sobra conocido, bajo el siguiente tenor literal:

> "Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designados por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales"

Por lo tanto, resulta claro, con sólo la lectura del precepto, que la Carta Magna únicamente consagra la institución del Defensor del Pueblo, aunque, por otro lado, tampoco prohíbe la existencia de figuras similares en el ámbito de las Comunidades Autónomas. De modo, que la opción de las Comunidades Autónomas por incorporar a sus respectivos ordenamientos (bien a través de su configuración en los Estatutos de Autonomía, o bien simplemente por medio de una ley territorial)

[5] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., págs. 30 y 31.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

órganos similares al Defensor estatal, se produce, efectivamente, sin contradecir el espíritu constitucional.

Ahora bien, es conveniente efectuar inmediatamente una breve reflexión sobre esta última apreciación. Es decir: las distintas vías de que disponen las Comunidades Autónomas para incorporar a su ordenamiento estas instituciones.

La primera opción mencionada, esto es, la incorporación a través de los Estatutos de Autonomía, apenas precisa comentario, toda vez que el Estatuto de Autonomía es, por definición, <<la norma institucional básica>> de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), y donde se contiene, entre otras cosas, la organización de las instituciones autónomas propias (art. 147.2.c) CE)[6]. Así pues, parece claro que el reconocimiento de una institución como puede ser la de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos no ofrece, desde luego,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[6] Como bien ha indicado Pérez Tremps, "en principio, existe una absoluta libertad para determinar en cada Estatuto los extremos básicos de la organización de la Comunidad Autónoma ya que autonomía supone, entre otras cosas, y fundamentalmente <<autogobierno>>. (...) Si bien, el art. 152.1 CE establece para las Comunidades Autónomas de vía rápida unas mínimas exigencias básicas, que, por otra parte, han sido seguidas también por las denominadas Comunidades Autónomas de vía lenta" (PEREZ TREMPS, P.: "Principios generales de la organización territorial del Estado", en LOPEZ GUERRA, L., et. al., Derecho Constitucional..., pág. 317).

Para un análisis doctrinal acerca de la potestad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas, véase: AGUADO RENEDO, C.: El Estatuto de Autonomía y su posición jurídica en el ordenamiento jurídico, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; BARRACHINA JUAN, E.: Las Comunidades Autónomas: su ordenamiento jurídico, 2 vols., PPU, Barcelona, 1987; MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol. II, Cívitas, Madrid, 1987; AA.VV.: COMUNIDADES AUTONOMAS. SOLIDARIDAD, ESTATUTOS, ORGANIZACION, CONVENIOS, ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980; MARTIN OVIEDO, J.M.: "Artículo 147", Comentarios a las Leyes Políticas, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo XI, Edersa, Madrid, 1988.

ninguna complicación desde el punto de vista constitucional.

La segunda de las alternativas posibles, es decir, la incorporación de un Defensor Autonómico al ordenamiento autonómico únicamente a través de una ley ordinaria, nos obliga a cuestionar si tal posibilidad es, efectivamente, constitucionalmente válida.

Dicho de otro modo, ¿sería posible que un Parlamento Autonómico pudiera concebir mediante una Ley Territorial la creación de un Comisionado Autonómico aunque éste no estuviese previsto en el Estatuto de Autonomía?

La respuesta a este interrogante no provoca, en principio, problema alguno. Y es que, en efecto, el art. 148.1.1° CE viene a señalar que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en <<organización de sus instituciones de autogobierno>>. Y es más, el propio Tribunal Constitucional ha arrojado luz sobre esta cuestión a través de la sentencia 35/82, de 14 de Junio, en la que el Alto Tribunal viene a señalar que las propias Comunidades Autónomas pueden crear otros órganos distintos de los previstos en los respectivos Estatutos, en la misma medida que lo juzguen necesario para su propio autogobierno (FJ 2°)[7].

[7] La STC 35/82, de 14 de Junio venía a resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno español contra la Ley 9/81, de 20 de Septiembre, del Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales.

En la misma línea, la STC 89/84, de 28 de Septiembre (el denominado caso León) ha venido a señalar que "la determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el art. 147.2 de la Constitución no puede conducir, sin embargo, a una conclusión como la que los recurrentes defienden, porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, única hipótesis en la que la afirmación de los recurrentes sería indiscutible. Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias (art. 147.2.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

De dicha sentencia se desprende, pues, una perceptible consecuencia: la omisión o ausencia de una mención expresa en el Estatuto de Autonomia no imposibilita en modo alguno que la propia Comunidad Autónoma pueda incorporar a su ordenamiento jurídico una institución -en el plano que nos interesa, un Comisionado Parlamentario-, únicamente a través de una ley territorial (como ha sido,por ejemplo, el caso de Castilla y León[8]).

En definitiva, y para no alargar innecesariamente esta cuestión, podemos concluir afirmando que aun en el caso hipotético de una ausencia de previsión estatutaria, las Comunidades Autónomas pueden optar por crear instituciones, como por ejemplo, Comisionados Parlamentarios, en la medida que lo crean necesario para su propio autogobierno. Es más, esta posibilidad -la potestad autoorganizativa que poseen las Comunidades Autónomas-, en ningún caso puede quedar limitada por la competencia que posee el Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18° CE[9]).

---

c)), ya que éstas pueden resultar también de las leyes estatales no estatutarias a que se refiere el art. 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al art. 147.2.c)" (FJ 7°).

[8] Ley 2/94, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

[9] Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse a través de la sentencia 32/81, de 28 de Julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 6/80, de 17 de Diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad.

En la citada sentencia, el Tribunal Constitucional viene a señalar lo siguiente: "Tampoco puede afirmarse sin más que la expresión <<régimen jurídico de las Administraciones Públicas>> abarque <<en puridad todo el Derecho Administrativo, cuya clave es la sumisión de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. LA RECEPCION DE LA INSTITUCION DEL DIPUTADO DEL COMUN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CANARIAS DE 1982 (L.O. 10/82, DE 10 DE AGOSTO). ANALISIS DEL ARTICULO 13 EAC.

Como se acaba de decir, la inexistencia de una prohibición expresa en la Constitución dejó expedita ab initio la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, bien a través de sus Cartas Estatutarias, o bien mediante leyes territoriales, pudieran instituir en su propio ámbito territorial órganos similares al Defensor estatal.

Desde esta tesitura, y al igual que hicieran otras Autonomías[10], la Comunidad Autónoma de Canarias optó por institucionalizar en su Carta Estatutaria (EAC) la figura de un Comisionado Parlamentario de ámbito regional[11].

Administración al Derecho>> y no porque de esta afirmación pudiera concluirse que tiene el Estado competencia para dictar bases sobre la organización de la Generalidad, pues manifiestamente la potestad para organizar las propias instituciones de autogobierno que consagra el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía no podría verse en modo alguno afectada por ella" (FJ 5º).

[10] Estatutos: Vasco (art. 15), Catalán (art. 35), Gallego (art. 14), Andaluz (art. 46), Valenciano (art. 24), Aragonés (arts. 33 y 34), Balear (art. 29).

[11] No obstante, tal posibilidad no parece que estuviera presente desde un principio en la memoria del estatuyente canario, o al menos eso se desprende de los comentarios efectuados por el Diputado regional Olarte Cúllen en su intervención en el Informe Anual del Diputado del Común correspondiente al año 1992, en la que venía a poner de manifiesto lo siguiente:

"...Y recordaba cómo hace once años aproximadamente en el Congreso de los Diputados trabajábamos en la Ponencia sobre el Estatuto de Autonomía de Canarias; y como Jordi Solé Tura (...), al estudiar el proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias, reparaba en la ausencia de la figura del Diputado del Común en aquel proyecto: cómo él veía la necesidad de que Canarias, al igual que otras Comunidades Autónomas, contuviese en su Estatuto dicha figura, y por lo tanto la posibilidad de que los derechos, que los intereses del pueblo canario, a la hora de la protección de los mismos, tuviesen un valedor en la persona del Diputado del Común. Inmediatamente, de acuerdo todos, incorporamos aquella figura al Estatuto... ".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En efecto, el articulo 13 del referido Estatuto venia a establecer lo siguiente:

> "El Parlamento podrá nombrar un <<Diputado del Común>> para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Una Ley del Parlamento de Canarias establecerá su organización y funcionamiento".

Partiendo, pues, de las coordenadas ofrecidas por el citado precepto, encontramos una serie de datos que es preciso, sin embargo, pasar a considerar a los efectos de aproximarnos a la estructuración de la idea que sobre la institución del Diputado del Común se plasmó por primera vez en la norma estatutaria. Estos son, esquematizadamente, los siguientes:

a) No parece que la existencia del Diputado del Común sea preceptiva (lo único que se dice es que "el Parlamento podrá nombrar un Diputado del Común").

b) El Diputado del Común se configura como un defensor de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y como un supervisor de las actividades de la

---

(Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1992, pág. 716).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administración de la Comunidad Autónoma. Dichas funciones, además, han de atemperarse "de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo".

c) El precepto remite a una ley posterior "del Parlamento de Canarias", la regulación de la organización y funcionamiento de la institución.

No obstante, y sin perjuicio del estudio que realizaremos a continuación sobre los distintos aspectos que ofrece el artículo 13 EAC, conviene que nos detengamos previamente a efectuar algunas reflexiones sobre la ubicación institucional del Diputado del Común en el texto estatutario.

2.1. Posición institucional.

No todos los Estatutos de Autonomía han seguido el mismo criterio a la hora de encuadrar sistemáticamente sus Comisionados Parlamentarios, aunque ciertamente todos ellos aparecen propiamente como instituciones de relevancia autonómica.

Así por un lado, el Defensor del Pueblo Andaluz (art. 46) aparece situado en el Estatuto de Andalucía cerca del <<Poder Ejecutivo>>, al emplazarlo dentro del Capítulo referido a "El Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta".

Un tratamiento bien diferente observan los Estatutos Aragonés (arts. 33 y 34) y Valenciano (art. 24), ya que incardinan a sus

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

respectivos Comisionados en el sistema estatutario sistematizándolos en capitulos independientes, lo que indica sin lugar a dudas, la intención y el esfuerzo de sus estatuyentes por conferir a estos órganos de una gran relevancia en su ordenamiento jurídico.

Mención aparte merece el Estatuto Vasco, por cuanto el Ararteko (art. 15) aparece ubicado de manera confusa y, a nuestro juicio, con deficiente técnica jurídica, al incluirlo en el <<Título Primero> referido a <<las competencias del País Vasco>> (lo que es ciertamente una tautología), y no en el <<Título Segundo>> que alude a <<los Poderes del País Vasco>>, lo que hubiera sido más adecuado[12].

Por último, los Estatutos Catalán (art. 35), Gallego (art. 14), y Balear (art. 29), han venido a situar a sus Comisionados dentro del Parlamento.

Centrándonos en el EAC, puede observarse que la institución del Diputado del Común aparece ubicado en el <<Título Primero>> intitulado bajo el rótulo <<De las Instituciones de la Comunidad Autónoma>>, concretamente en la <<Sección Segunda>> donde se encuentra ubicado <<el Parlamento>> (art. 13 EAC). Por lo tanto, y de acuerdo con este encuadre, parece obvio que la intención del estatuyente ha sido la de incardinar al Diputado del Común exactamente dentro del <<Poder Legislativo>>, aunque como es evidente, no es

[12] En el mismo sentido, EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 37.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

propiamente Poder Legislativo[13].

En definitiva, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la institución del Diputado del Común es, conforme a esta perspectiva, un órgano auxiliar del Parlamento Canario. Noción ésta que no se encuentra directamente señalada en el EAC (aunque es fácilmente deducible del texto: "... el Parlamento podrá nombrar un <<Diputado del Común>>..."), sino que aparece acuñada expresamente en el Estatuto Orgánico del Diputado del Común al calificarlo como un "Alto Comisionado del Parlamento de Canarias" (art. 1 de la Ley 1/85, de 12 de Febrero, del Diputado del Común de Canarias[14]).

No obstante, y sin perjuicio de lo que se acaba de decir, debemos señalar que si lo que se pretendía era destacar de manera especial la institución en el Estatuto de Autonomía, parece que lo más adecuado desde esta perspectiva, hubiese sido situar a la institución en una <<Subsección del Parlamento>>[15].

---

[13] En el mismo sentido, se refiere López Aguilar respecto a la institución del Defensor del Pueblo (LOPEZ AGUILAR, J.F., La Justicia y sus problemas en la Constitución ..., pág. 168).

[14] B.O.C.A.C. de 15 de Febrero de 1985, y B.O.E. de 23 de Marzo de 1985. En adelante, LDCC.

[15] No opina lo mismo Marchena Gómez, que en este sentido se manifiesta "necesariamente crítico, toda vez que si lo que se pretende es crear un órgano neutral al servicio de todos los ciudadanos que vean menoscabado su círculo de derechos, debió haberse buscado una independencia sistemática respecto del Parlamento, regulándolo en sección distinta y elevando el rango estatutario del Diputado del Común a la condición de <<Institución de la Comunidad Autónoma>>, lejos del carácter de apéndice que parece desprenderse de la actual regulación (...)

Esta línea de pensamiento parece implícitamente recogida en el texto constitucional. La Constitución de 1978 se ocupa de la figura del Defensor del Pueblo en el art. 54, dentro del Capítulo cuarto del Título I, esto es, al tratar de las <<garantías de las libertades y derechos fundamentales>>, lejos, pues, del Título III relativo a las Cortes Generales que, sin embargo, al igual que el Parlamento Autonómico respecto del Diputado del Común, son las que van a designar

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.2. Configuración institucional del Diputado del Común.

Asumido el posicionamiento o encuadre del Diputado del Común en el Estatuto, nos corresponde ahora adentrarnos en el análisis del contenido del precepto que lo regula (art. 13 EAC).

Bajo esta perspectiva, lo primero que hay que hacer notar es que, en efecto, el propio Estatuto Canario no preceptúa obligatoriamente la existencia del Diputado del Común. Dicho de otro modo, no se dota a la institución de carácter imperativo, o al menos esa es la exégesis que se desprende de su redacción al señalar que "el Parlamento podrá nombrar un <<Diputado del Común>>". No se nos está diciendo que el Parlamento nombrará un Diputado del Común, sino que, en principio, parece descansar en el propio Parlamento la posibilidad o no de su nombramiento[16].

La cuestión, ciertamente, no es un simple planteamiento de índole gramatical: el Diputado del Común es inequívocamente un órgano comisionado del Parlamento, en el cual reside la potestad de nombrarlo. Pero, sin embargo, esta potestad es -o debe ser-, de carácter imperativo. A nuestro juicio, cualquier otra solución caería

---

al Alto Comisionado" (MARCHENA GOMEZ, A.: "Consideraciones sistemáticas en torno a la Ley del Parlamento de Canarias 1/1985 reguladora del Diputado del Común", Revista del Foro Canario, nº 70, 1987, págs. 14 y 15).

[16] En el mismo sentido, véase GARCIA MAHAMUT, R. y JIMENEZ JAEN, A.: "Las figuras similares al Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas: el <<Diputado del Común>>", Estudios de Derecho Público (homenaje a Juan José Ruiz Rico), tecnos, Madrid, 1997, pág. 951.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

categóricamente en el absurdo. Piénsese, por ejemplo, que el Parlamento en un momento determinado pudiera no estimar conveniente nombrar al Diputado del Común, provocando con ello la suspensión de la institución, y originando, además, multitud de conflictos añadidos como todos aquellos referentes a las quejas en curso, las relativas a la infraestructuctura, personal, etc.

En consecuencia, la única interpretación hermeneútica posible es la de considerar que el Parlamento tiene legítimamente la potestad de elegir entre los posibles candidatos a su Comisionado. Dicho de otro modo: el Parlamento no posee una facultad general e ilimitada para <<decidir o no>> si nombra al Diputado del Común, sino que su potestad reside, entre otras, simplemente en <<decidir a quién nombra>> como titular del cargo.

Planteada así la cuestión, ¿qué sentido debemos dar entonces a la expresión utilizada por el Estatuto de Autonomía?

Desde luego, no creemos que fuera realmente la intención del estatuyente la de conferir al Parlamento una facultad genérica para nombrar o no, según estimara conveniente, al Diputado del Común, o al menos no parece que exista ningún argumento de peso que pueda sostener tal afirmación. Probabalemente, esta <<desafortunada expresión>> escapó a sus redactores que -permítasenos aportarlo-, no acertaron a definir correctamente la institución: si lo que se pretendía era resaltar la preeminencia de la capacidad de la Cámara Legislativa

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para la creación de la institución, lo más correcto hubiera sido adoptar otra redacción como, por ejemplo, "el Parlamento podrá crear un Diputado del Común..."[17], o, como frecuentemente ha sido empleado por otros Estatutos de forma más correcta, dotando al citado precepto de carácter imperativo[18]. De este modo, configurando simplemente la redacción del artículo 13 EAC con expresiones como: "el Parlamento nombrará un Diputado del Común..."[19]; o, "una Ley de la Comunidad Autónoma regulará la institución del Diputado del Común, como Alto Comisionado del Parlamento Canario, designado por éste..."; etc.; se despejaría definitivamente cualquier tipo de duda que se suscitara sobre la implantación del Diputado del Común.

En definitiva, cualquiera de las soluciones señaladas hubiesen evitado este aspecto confuso e inapropiado del artículo 13 EAC. Está claro que no es lo mismo otorgar al Parlamento de facultad decisoria para crear al Diputado del Común, o incluso establecer sin más la existencia per se de la institución y atribuir su nombramiento o

[17] En el mismo sentido, el art. 29 del Estatuto Balear, ofrece una redacción acorde a esta tesis, estableciendo que "el Parlamento, mediante una Ley, podrá crear una institución similar a la prevista en el artículo 54 de la Constitución para la defensa de los derechos fundamentales, así como para supervisar e investigar las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma. Dicha institución actuará en coordinación y cooperación con el Defensor del Pueblo".

[18] Así ha sido recogido en los Estatutos de Andalucía, Valencia o Aragón, Galicia y País Vasco.

[19] En esta misma línea se pronunciaba el Diputado del Parlamento Canario, sr. González de Mesa Machado, con motivo de la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley del Diputado del Común, señalando al respecto que "hubiera sido más feliz, quizas, la redacción <<nombrará>>..." (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº9, de 26 de Octubre de 1983, pág. 410).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

designación al Parlamento, que conferir al Parlamento un poder para decidir, según crea conveniente, si nombra (o no) al Diputado del Común, lo que es, a todas luces, algo bien diferente.

2.3. Las funciones asignadas al Diputado del Común en el Estatuto de Autonomía: la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de la Administración.

En la línea marcada por el artículo 13 EAC, se reconocen al Diputado del Común las funciones de defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, y la supervisión de las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Resulta claro, de la sóla lectura del precepto, que el EAC asigna dos funciones bien diferenciadas al Diputado del Común: de un lado, la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, y de otro, la supervisión de las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Partiendo de estas coordenadas, lo primero que hay que hacer notar es que, en efecto, el Diputado del Común no aparece configurado en el Estatuto únicamente como un Comisionado encargado de la defensa de los derechos de los ciudadanos, a cuyo efecto puede supervisar la actividad de la Administración; sino que se le instituye como un defensor de los derechos de los ciudadanos <<y>> (también)

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

como un supervisor de la Administración.

Así planteada la cuestión, lo que resulta obvio es que el artículo 13 EAC deja abierto un amplio abanico de posibilidades para el legislador. Así pues, por un lado el Diputado del Común tiene como una de sus funciones básicas ejercer la defensa de los derechos de los ciudadanos, pudiendo, entre otras cosas (pero no únicamente), supervisar las actividades de la Administración; y por otro lado, se le confiere la facultad de supervisar las actividades de la Administración para supuestos no necesariamente relacionados con la defensa de los derechos de los ciudadanos (injusticias administrativas o maladministration).

No obstante, quedan aún dos cuestiones por dilucidar a este respecto: de un lado, el ámbito material en el que se encuadra el ejercicio de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos; y de otro, el tipo de Administraciones supervisables por el Diputado del Común.

A) En lo que se refiere a la tarea de defensa de los derechos de los ciudadanos, recuérdese que el artículo 13 EAC señala que el Diputado del Común ejercerá "la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos".

Conforme a esta exégesis, parece que la labor del Diputado del Común queda constreñida, de entrada, exclusivamente a la defensa de los derechos dispuestos en la <<Sección Primera del Capítulo Segundo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

corespondiente al Titulo I de la Constitución (De los derechos fundamentales y de las libertades públicas).

Pues bien, a pesar de de lo dispuesto claramente en el artículo 13 EAC (defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas), no parece que fuera intención del estatuyente el restringir voluntariamente el ámbito de actuación de defensa de los derechos fundamentales a los contenidos exclusivamente en la <<Sección Primera del Capítulo Segundo, Título I de la Constitución>>; más aún si tenemos en cuenta que tal autolimitación, por lo demás absurda, le impediría defender derechos tan importantes como los contenidos en la <<Sección Segunda>> (servicio militar y objeción de conciencia, tributos, etc.), así como los contenidos en el <<Capítulo Tercero>> (Seguridad Social, salud, medio ambiente, vivienda, etc.), y que en la práctica generan una proporción elevada de conflictos[20].

En consecuencia, este aspecto del citado precepto estatutario debe ser interpretado, a nuestro juicio, (como por lo demás, ha confirmado la práctica) en su sentido más amplio, es decir: la defensa ejercida por el Diputado del Común ha de entenderse referida no sólo a aquellos derechos comprendidos en la <<Sección Primera, Capítulo Segundo, del Título I de la Constitución (arts. 15 a 29), sino que esta se extiende, por el contrario, a todos los derechos comprendidos en el

[20] Así se desprende de los Informes emitidos por el Diputado del Común durante los más de diez años desde su puesta en funcionamiento.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Titulo I[21].

B) En relación con el tipo de Administraciones que puede supervisar el Diputado del Común, el reconocimiento que hace el artículo 13 EAC tampoco parece ofrecer duda, al preceptuar expresamente que el Diputado del Común "supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma".

Sin embargo, y a pesar de la claridad ofrecida por el precepto estatutario en este punto, conviene adelantar inmediatamente ciertas precisiones al respecto.

Parece fuera de toda duda, que el artículo 13 EAC señala como Administración supervisable única y exclusivamente a la Administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, dicho ámbito de supervisión sería posteriormente ampliado por el Estatuto Orgánico del Diputado del Común. En efecto, la LDCC extendió el campo de actuación del Diputado del Común al incluir en su ámbito de supervisión la actividad de la Administración Local, en aquellas materias sobre las que ejercitan competencias de la Comunidad Autónoma Canaria (art. 1.1, en concordancia con los arts. 11 y 15 LDCC). No obstante, y como resumidamente ha expuesto MUÑOZ MACHADO, "esta atribución de

[21] Sobre esta cuestión, Ruiz Rico ha observado que, curiosamente "aquellas leyes reguladoras de los comisionados autonómicos que han escapado en mayor medida al mimetismo, incluso literal, respecto al modelo estatal, han sido precisamente las que han identificado a su comisionado autonómico correspondiente con un ámbito de derechos más restringido" (RUIZ RICO, J.J., op. cit., pág. 129).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competencias a los defensores regionales para la supervisión de la actuación de las entidades locales, no ha merecido sin embargo, en todo caso el beneplácito del Tribunal Constitucional[22]. (...) Para el Tribunal Constitucional, pues, las funciones de supervisión del Defensor regional sólo son constitucionalmente posible en las materias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma a las entidades locales. Al menos en todas aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos limitan expresamente las funciones del defensor regional a la supervisión de la Administración regional, pues éste es precisamente el fundamento en que (se) apoya el Tribunal Constitucional"[23].

Entendida así la cuestión, lo cierto es que la LDCC no se adecuaba constitucionalmente al ámbito competencial asignado en el Estatuto de 1982 (que asignaba el ámbito de actuación exclusivamente a la Administración Autonómica). En efecto, la LDCC venía a hacer una interpretación más amplia que el tenor ofrecido por el propio artículo 13 EAC, hasta abarcar la supervisión de competencias de la

[22] En efecto, la STC 142/88 de 12 de Julio, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón venía a señalar lo siguiente:

"el artículo 2.2 de la Ley 4/1985, de 27 de Junio, no es inconstitucional ni desborda los límites del artículo 33.2 del EAA, siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias <<en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autonómica de Aragón>> (artículo 2.2) y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales" (FJ 5º).

[23] MUÑOZ MACHADO, S.: Dictamen emitido a petición del Defensor del Pueblo en torno a los principios que rigen las relaciones con los Defensores Regionales y al alcance y contenido de una eventual colaboración con ellos (ejemplar mecanografiado), Madrid, 1989, págs. 15 y 16.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administración Local en todas aquellas cuestiones en que la Comunidad Autónoma tuviera competencias, independientemente de que la Comunidad Autónoma hubiese transferido o delegado dichas competencias. Pero es que, además, interesa destacar en este punto, que a pesar del pronunciamiento del Alto Tribunal (STC 142/88), este aspecto de la LDCC no fue en momento alguno objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, permaneciendo, por tanto, válido a todos los efectos[24].

2.4 Las relaciones del Diputado del Común y el Defensor del Pueblo.

No hay duda alguna, desde luego, que al promulgarse el Estatuto de Autonomía de Canarias, y al igual que ocurriera con el resto de los Estatutos, ya estaba vigente la figura del Defensor del Pueblo estatal que, como se recordará, tiene capacidad para supervisar, de entre otras, a la Administración Autonómica. Así pues, esta circustancia traía consigo, en palabras de EMBID IRUJO, "consecuencias normativas en los mismos textos estatutarios donde en todos ellos, se prevé la

[24] En este mismo sentido, señala Gómez-Ferrer Morant que, "dado que (...) algunas Leyes Autonómicas (...) han hecho una interpretación más amplia que su mero tenor literal hasta abarcar la supervisión de competencias de las Administraciones Locales en todas aquellas cuestiones en que la Comunidad en general tenga competencias, y dado que (...) dichas Leyes Autonómicas no han sido impugnadas, debe partirse de la presunción general de validez de todas las normas con rango de Ley que se encuentren vigentes en el Ordenamiento Jurídico" (GOMEZ-FERRER MORANT, R.: Dictamen emitido a requerimiento del Defensor del Pueblo, sobre las diversas cuestiones relacionadas con la coordinación y cooperación con los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, ejemplar mecanografiado,Madrid, 1989, pág. 20).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

necesidad de relaciones y de respeto a la institución constitucional (...).

Todo ello informa claramente de la necesidad de cooperación que entre instituciones es vista desde los mismos Estatutos, coincidente con esa misma voluntad establecida en el art. 12 LODP[25] y que, (...), tendrá consecuencias jurídicas mediante la utilización -o previsión más bien- de la fórmula de convenios de cooperación"[26].

Así pues, la fórmula diseñada por el artículo 13 EAC no pretendía otra cosa que hacerse eco (aunque, tal vez, con una expresión un tanto inapropiada) de la necesidad de establecer un sistema de relaciones con el Defensor del Pueblo. En efecto, conforme al tenor literal del artículo 13 EAC, se preceptúa que el Diputado del Común ejercerá la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma "de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo".

De lo expuesto, se infiere claramente que el Diputado del Común debe coordinar sus funciones con el Defensor del Pueblo y prestar su

---

[25] Recuérdese que el citado precepto de la LODP establece el marco de relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas bajo el siguiente tenor literal:

"1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por si mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley.

2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación".

[26] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonomicos ..., pág. 40.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

colaboración cuando éste lo solicite (art. 12.2 LODP).

No nos detendremos ahora, sin embargo, a analizar los diferentes canales de relación existentes entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común; cuestión ésta sobre la que tendremos ocasión de profundizar más adelante.

En consecuencia, bástenos por el momento únicamente con dejar señalada la necesidad -por lo demás obvia-, de establecer mecanismos de relación entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común, ya que no es imprescindible para clarificar los objetivos que ahora nos es propio.

2.5. Valoración crítica.

Tras las consideraciones hasta aquí expuestas, nos interesa todavía precisar algunas observaciones en torno a las características jurídico-institucionales con los que se nos presenta el ahora derogado artículo 13 EAC. Dichas características, naturalmente, giran en torno a la definición orgánica y estructural del Diputado del Común, y que con gran insistencia hemos intentado subrayar en los apartados anteriores.

Lo primero que hay que destacar sobre el antiguo artículo 13 EAC reside, a nuestro parecer, en su falta de precisión técnica, lo que, ciertamente, provocó desde un principio, inesquivables dificultades en la construcción dogmática de la institución.

Ante todo, el precepto aparecía mal redactado y revestido de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ciertas ambigüedades. Así, cabe destacar, en primer término, la inadecuada utilización del tiempo de los verbos, de modo que el citado precepto menciona al principio del enunciado que "el Parlamento podrá nombrar un Diputado del Común para la defensa (o lo que es lo mismo, para defender) de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y supervisará (cuando debiera decir para la supervisión, o supervisar) las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma".

Además, el artículo 13 in fine EAC, termina señalando que una "Ley del Parlamento de Canarias" establecerá la organización y funcionamiento del Diputado del Común. Si bien resulta lógico pensar que la actividad legiferante corresponde en esencia al Parlamento, ya que es en la propia Cámara donde se ubica el espacio natural del trámite y aprobación de las leyes, no es a nuestro juicio, sin embargo, técnicamente adecuado utilizar dicha expresión. En este sentido, parece que lo más apropiado hubiera sido utilizar la expresión "una Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias", o incluso, "una Ley adoptada por el Parlamento de Canarias".

Asimismo, el precepto emplea ciertas expresiones, a nuestro modo de ver, incorrectas. Así, se preceptúa que "el Parlamento podrá nombrar un Diputado del Común", cuando hubiera resultado más adecuado haber dotado de carácter imperativo su existencia, aplicando una expresión como, por ejemplo, "el Parlamento nombrará un

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputado del Común".

En otro orden de cosas, el artículo 13 EAC configura al Diputado del Común con dos funciones claramente diferenciadas: de un lado, la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos; de otro, la supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Con respecto a la primera de ellas (la defensa de los derechos fundamentales), la redacción resulta altamente deficiente, ya que una interpretación ad literam de la misma supondría una reducción notable del ámbito de defensa de los derechos a los contenidos estrictamente en la <<Sección Primera, Capítulo Segundo, del Título I>> de la Constitución.

Por lo que respecta a la segunda de las funciones mencionadas (la supervisión de las actividades de la Administración), la redacción del precepto que comentamos es clara: el ámbito de supervisión del Diputado del Común se extiende sobre la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma. No obstante, y como ya se ha insistido, la LDCC vendría a ampliar ulteriormente el ámbito de supervisión del Diputado del Común a las actividades de los Entes Locales en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma. Situación ésta que no resultaba sostenible desde una perspectiva jurídico-constitucional (STC 142/88).

Por último, parece que hubiera sido más apropiado, en nuestra

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

opinión, haber plasmado con mejor criterio el marco jurídico de relaciones entre el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo. En efecto, la fórmula gramatical usada "... de acuerdo con la LODP>> es ambigua y confusa. En consecuencia, parece que lo más correcto hubiese sido emplear otra redacción como, por ejemplo, "... sin perjuicio de lo establecido en la LODP>>[27].

Por lo dicho, los errores de planteamiento del <<estatuyente de 1982>> no ayudaron precisamente a establecer una correcta construcción dogmática de la institución, probablemente porque estaban más preocupados por incorporar la institución al Estatuto de Autonomía que de perfilarla adecuadamente.

En cualquier caso, estas disfunciones sobre las que hemos vertido nuestras consideraciones críticas no han tenido hasta la fecha repercusión alguna en el terreno práctico. En efecto, la simple observación de la tarea desarrollada por la institución desde su puesta en marcha nos permite confirmar esta argumentación: el Diputado del Común ha venido ejerciendo plenamente la defensa de todos los derechos contenidos en el Título I de la Constitución (por lo tanto más allá de los que señala stricto sensu la exégesis del art. 13 EAC), y en la supervisión de las actividades de la Administración no se ha limitado meramente a la fiscalización de la Administración Autonómica (como

[27] Por lo demás , la fórmula que proponemos ha sido utilizada por algunos Estatutos (Catalán, Andalucía, Aragón). Por otro lado, algunos otros emplean fórmulas similares. Así: "con respeto...>> (Gallego); "con respecto ..." (Vasco), o la expresión "institución simular..." (Baleares).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

también expresamente señala el art. 13 EAC), sino que la ha ampliado a las de la Administración Local (ésta última en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma).

3. LA CONFIGURACION ESTATUTARIA DEL DIPUTADO DEL COMUN A PARTIR DE LA LEY ORGANICA 4/96, DE 30 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CANARIAS. ANALISIS DEL ARTICULO 14 EAC.

Es cierto, desde luego, que la vaguedad e imprecisión apuntadas por el texto del artículo 13 EAC, hacían aconsejable acometer en profundidad una serie de modificaciones sobre el mismo que permitieran, en definitiva, delinear una adecuada construcción dogmática de la institución.

No parece difícil comprender, pues, que en la primera ocasión hábil para ello -la reforma del Estatuto de Autonomía Canario (L.O. 4/96, de 30 de Diciembre)-, fuese juiciosamente aprovechada para emprender la tarea de modificar el citado precepto con el objeto de dotar de un perfil más preciso al Diputado del Común y acorde a su naturaleza como Comisionado Parlamentario.

El resultado: el vigente artículo 14 EAC, que confirma, aunque eso sí, con mejor precisión, al Diputado del Común en su actividad comisionada del Parlamento de Canarias dirigida a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y a la supervisión de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actuaciones de la Administración.

En efecto, el artículo 14 EAC confirma esta argumentación al disponer que:

> "1. El Diputado del Común es el alto comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley.
>
> 2. Será elegido por mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento de Canarias.
>
> 3. El Diputado del Común coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo.
>
> 4. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará su organización y funcionamiento."

A la luz de la citada redacción, puede afirmarse, de entrada, que la institución responde básicamente a los siguientes criterios:

a) El Diputado del Común aparece configurado en el texto estatutario como un Comisionado del Parlamento de Canarias (elegido por mayoría de tres quintas partes de sus miembros).

b) Tiene atribuido estatutariamente el ejercicio de la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y la supervisión de las Administraciones Públicas Canarias.

c) En sus funciones, el Diputado del Común deberá actuar

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

coordinadamente con el Defensor del Pueblo.

d) Remite a una <<Ley del Parlamento de Canarias>> la organización y funcionamiento de la institución.

Así pues, y para una mejor concreción, pasemos a examinar detenidamente cada uno de los aspectos citados que, conforme a este perfil, diseña la Carta Estatutaria.

3.1. El Diputado del Común: Comisionado del Parlamento.

A la vista del texto mencionado, no cabe ninguna duda de que el Diputado del Común es un Comisionado Parlamentario. Concretamente, el precepto lo define como "el alto comisionado del Parlamento de Canarias" (art. 14.1 EAC), designado por mayoría de tres quintas partes de sus miembros (art. 14.2 EAC). Así pues, puede afirmarse en rigor, que el Diputado del Común se incardina claramente como una institución situada en la órbita del Parlamento (sigue encuadrado sistemáticamente en la <<Sección Segunda>> del EAC) y de cuya existencia no hay duda alguna: en efecto, el artículo 14 EAC se limita a definir al Diputado del Común desde una perspectiva orgánica (alto comisionado del Parlamento elegido por mayoría de tres quintas partes de sus miembros) y funcional (incardinado en la defensa de los derechos de los ciudadanos y en la supervisión de las actividades de la Administración).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.2. Marco estatutario de asunción de competencias del Diputado del Común: la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de la Administración.

En relación con las funciones encomendadas al Diputado del Común, cabe señalar que el artículo 14.1 EAC lo confirma plenamente como un defensor de los derechos de los ciudadanos, así como un supervisor de las actividades de la Administración.

En efecto, resulta claro, con la simple lectura del precepto, que sigue existiendo en la institución una dualidad de funciones: de un lado, la defensa de los derechos fundamentales, y de otro, la supervisión de las actividades desempeñadas por la Administración en su relación con los ciudadanos. Sin embargo, debemos detenernos a efectuar aquí dos consideraciones que, a nuestro juicio, merecen una especial atención:

A) En primer lugar, y en relación con la defensa de los derechos de los ciudadanos, conviene hacer notar cómo la redacción dada al artículo 14 EAC no ha introducido novedad alguna con respecto al derogado artículo 13 EAC. Esto es: sigue restringiendo (al menos, la exégesis del citado precepto) el ámbito de defensa a los contenidos en la <<Sección Primera>>, del <<Capítulo Segundo>>, del <<Título Primero>> de la Constitución (De los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas). En consecuencia, y por las razones que anteriormente ya se expusieron al respecto de esta cuestión, a nuestro

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

juicio este aspecto sigue siendo deficiente; si bien tal autorrestricción, como reiteradamente se ha dicho, no ha tenido repercusión alguna en el terreno práctico.

B) En segundo término, y en relación con la supervisión de las actuaciones de la Administración, se advierte inmediatamente que el mencionado precepto estatutario imprime un nuevo rasgo ciertamente interesante. el ámbito de supervisión del Diputado del Común se desarrolla sobre las actividades de las Administraciones Públicas Canarias.

Desde luego, esta nueva descripción trae consigo una notable consecuencia que no debe pasarse por alto. Y es que, en efecto, resulta claro que la ampliación dada por el artículo 14 EAC ha permitido reacondicionar, en sede constitucionalmente adecuada, el ámbito de supervisión descrito por la Ley reguladora de la institución, que, recuérdese, señala como ámbito competencial del Diputado del Común, la supervisión de las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración Local, cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma (art. 1.1 LDCC). Como se puede apreciar, la cuestión no resulta nada ociosa, toda vez que la nueva redacción estatutaria elimina de un plumazo la irregular situación creada con anterioridad, y que como ya se dijo, no encontraba una adecuada apoyatura constitucional (STC 142/88).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.3. Las relaciones entre el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo.

Por último, ha de precisarse que la línea marcada por el artículo 14 EAC incide -eso sí, con una mejor precisión en el manejo del léxico normativo-, en la necesidad de establecer un marco de relaciones con el Defensor del Pueblo estatal. Concretamente, el citado precepto señala que "el Diputado del Común coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo".

No está de más, sin embargo, hacer notar que los mecanismos de relación existentes entre ambas instituciones no se agotan exclusivamente en la técnica de coordinación. En efecto, las relaciones entre el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo discurren además por otros cauces de colaboración, cuya regulación normativa se encuentra dispersa en varios textos legales, y de la que nos ocuparemos más adelante, tal como ya se adelantó anteriormente.

3.4. Valoración crítica.

Tras esta sumaria exposición en la que se ha querido subrayar la trascendencia de las distintas modificaciones ofrecidas en el Estatuto de Autonomía, puede afirmarse que, en efecto, la nueva redacción del artículo 14 EAC (ex art. 13 EAC) proporciona, sin ninguna duda, una mejor configuración de la institución del Diputado del Común. En este nuevo contexto, se define inequívocamente como un Comisionado del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Parlamento de Canarias (incluso precisa que su designación ha de ser por mayoría de tres quintos), con la misión primordial de acometer la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de las Administraciones Públicas Canarias, y coordinado en sus funciones con el Defensor del Pueblo.

Obviamente, el tiempo transcurrido (algo más de catorce años desde la institucionalización del Diputado del Común en el anterior Estatuto, y de diez años desde su puesta en funcionamiento) ha jugado un papel decisivo en la adecuada configuración de la institución, permitiendo entrelazar debidamente lo que es y lo que debe ser en esencia el Diputado del Común.

En definitiva, puede afirmarse que la nueva descripción que ofrece el Estatuto de Autonomía entraña un notable avance en la configuración estatutaria del Diputado del Común: su propia definición como Comisionado del Parlamento, la ampliación del ámbito de supervisión a las actuaciones de las Administraciones Públicas Canarias, o el preciso señalamiento de la técnica de coordinación como mecanismo de actuación conjunta con el Defensor estatal.

Es claro ello, no obstante, que a pesar de los cambios introducidos, continúan irresueltos ciertos problemas de calado, de cuyo planteamiento ya nos hemos hecho eco anteriormente. Así, efectivamente, no se define con precisión el ámbito de defensa de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derechos de los ciudadanos (constreñidos a los dispuestos en la <<Sección Primera>>, <<Capítulo Segundo>>, <<Título I>> de la Constitución), se sigue utilizando mal el tiempo de los verbos (en este aspecto comete el mismo error que el derogado artículo 13 EAC), o se describe incorrectamente el carácter de la Ley (también emplea la misma dicción del precepto derogado: "una Ley del Parlamento de Canarias", cuando, en rigor jurídico, debería decir "una Ley de la Comunidad Autónoma" o "una Ley adoptada por el Parlamento de Canarias").

4. RECAPITULACION.

En razón de todo lo expuesto, podemos ahora efectuar unas breves consideraciones a modo de recapitulación. Resumiendo, cabe afirmar:

1. El reconocimiento estatutario de la institución del Diputado del Común es, ante todo, una realidad jurídica de especial trascendencia. Dicho con otras palabras, la incardinación -vía estatutaria- del Comisionado del Parlamento de Canarias, nos informa claramente de la intención del estatuyente de dotar a esta institución de la mayor relevancia jurídica posible en el ordenamiento autonómico.

2. El Diputado del Común se configura como un Comisionado del Parlamento, que lo elige por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, para llevar a cabo dos tareas fundamentales: la defensa de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los derechos de los ciudadanos (que pese a su deficiente redacción, comprende todos los derechos reconocidos en el Título Primero de la Constitución), y la supervisión de las actividades de todo el amplio elenco que suponen las Administraciones Públicas Canarias.

3. En todo caso, y sin perjuicio de su autonomía funcional, el Diputado del Común, en el desarrollo de su cometido, debe actuar coordinadamente con el Defensor del Pueblo estatal.

4. El lógico desarrollo de la institución es remitido a una ley territorial (aprobada, como no podía ser de otro modo por el Parlamento de Canarias) que se encargará de regular su <<organización y funcionamiento>>.

II. EL DIPUTADO DEL COMUN EN LA LEGISLACION ORDINARIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA: LA LEY 1/85, DE 12 DE FEBRERO, DEL DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS.

1. INTRODUCCION.

Delimitado como ha quedado expuesto en los epígrafes anteriores, el Diputado del Común aparece configurado en el Estatuto de Autonomía como un Comisionado del Parlamento, cuyas funciones están dirigidas básicamente a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y a la fiscalización de las actuaciones de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administraciones Públicas Canarias.

La insistencia que se ha puesto en subrayar estos rasgos no es baladí, por cuanto que a partir de la descripción genérica dada por el artículo 14 EAC se habrá de edificar la cobertura legal de la institución.

Pero antes de hacer mayores precisiones, conviene realizar un apunte previo que de ninguna manera podría ser pasado por alto: el asentamiento actual del Diputado del Común en el Estatuto de Autonomía es posterior en el tiempo a la LDCC, lo que bien hubiera podido provocar, de entrada, ciertas disfunciones. Hay pues, correlación entre el perfil institucional plasmado en el EAC y la regulación de la LDCC. Porque, efectivamente, como ya se dijo, el derogado artículo 13 EAC constreñía el ámbito de supervisión del Diputado del Común únicamente a la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma. Ambito que, con dudoso ropaje constitucional sería posteriormente incrementada por la LDCC, permitiéndole que éste pudiera supervisar no sólo la actividad desempeñada por la Administración Autonómica sino además todas aquellas actividades desempeñadas por la Administración Local cuando ésta ejerciera competencias de la Comunidad Autónoma.

Este criterio, sin embargo, fue rechazado en su día por el Tribunal Constitucional (STC 142/88) al estimar que aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía hubiesen limitado expresamente la función de supervisión de los Comisionados

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Parlamentarios únicamente sobre la Administración de la Comunidad Autónoma, sólo les sería constitucionalmente posible la supervisión de las actividades de los Entes Locales en aquellas materias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma (FJ 5°).

Pues bien, para resolver correctamente esta cuestión, el vigente artículo 14 EAC (siguiendo como no podía ser de otro modo el dictado del Tribunal Constitucional) ha enmarcado el ámbito de supervisión del Diputado del Común en el contexto de las actividades de las Administraciones Públicas Canarias. De modo que, el entrelazamiento entre el texto estatutario y la LDCC viene ahora a producirse en lo que podríamos llamar un marco constitucionalmente adecuado.

Hechas, pues, estas consideraciones, examinemos a continuación el proceso de elaboración de la LDCC. Para ello, nos ocuparemos de desgranar el iter parlamentario de la misma, así como de evaluar los aspectos más significativos y relevantes del proceso.

2. TRAMITACION PARLAMENTARIA DE LA LEY 1/85, DE 12 DE FEBRERO, DEL COMUN DE CANARIAS.

La Ley que desarrolla la institución del Diputado del Común tiene su origen en una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario <<Izquierda Canaria>> el 8 de Junio de 1983[28].

Sin embargo, no fue realmente éste el primer intento: durante la

[28] Registro de Entrada nº 444.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Legislatura Provisional, habia sido presentada por el Grupo Parlamentario Mixto una primera Proposición de Ley del Diputado del Común, la cual, sin embargo no prosperó "debido a las circustancias de oportunidad inherentes a dicho período provisional"[29].

Lo primero que hay que hacer notar al respecto, es que la iniciativa del Grupo Parlamentario <<Izquierda Canaria>> presentaba ciertas notas de cuño político-histórico, en las que se intentaba conectar la institución del Diputado del Común con otros oficios que en otras épocas tuvieron su arraigo en Canarias. Así, entre los argumentos exhibidos, la citada Proposición justificaba esencialmente la necesidad de "conectar las nacientes prácticas institucionales canarias con la tradición histórica, como irrenunciable convicción para todo canario y específicamente, para los que hacemos de nuestra lucha por el reconocimiento de la nacionalidad y del autogobierno de Canarias nuestra fundamental razón de quehacer político"[30].

Por otro lado, la Proposición de Ley resultaba, en rigor, demasiado escueta (sólo contaba con trece artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, y una Disposición Final), y adolecía de ciertas lagunas y evidentes defectos técnico-jurídicos que necesitaban ser perfeccionados[31].

---

[29] Así lo hacía constar el entonces Vicepresidente Segundo del Parlamento de Canarias, el Diputado De la Cueva Fernández (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 9, de 26 de Octubre de 1983, pág. 409).

[30] Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 2, de 30 de Junio de 1983, pág. 24.

[31] En este sentido, destacaba el Vicepresidente de la Cámara Regional, el Diputado De la Cueva

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En cualquier caso, la Proposición de Ley fue admitida a trámite, y aprobada por unanimidad en el debate de su toma en consideración[32].

Ya en el plazo de presentación de enmiendas, los diversos Grupos Parlamentarios acometiron el perfecionamiento de la citada Proposición de Ley introduciendo mejoras sustanciales en el aspecto sistemático y de técnica jurídica.

De entre los distintos asuntos debatidos en la tramitación parlamentaria, podemos localizar la presencia de cuatro cuestiones generales que presentan un especial interés y que merecen, a nuestro juicio, ser destacadas: las distintas razones argumentadas por los Grupos Parlamentarios justificando la irrupción de la institución en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma; el ámbito competencial del Diputado del Común; algunas cuestiones referidas a la <<sede institucional>>; y por último, la concesión de prerrogativas al Diputado del Común.

2.1. Exposición de Motivos. Justificación de la institución.

Fernández, al objeto de emitir el criterio fijado por el Gobierno al respecto de la Proposición de Ley, que el "texto (adolecía) de insuficiencias de carácter sistemático y procedimenntal, tales como las referidas al cese, sustitución, prerrogativas, funciones, ejercicio de acciones y recursos, tramitación de las quejas, etc., las cuales se espera sean subsanadas durante la tramitación de la mencionada Proposición de Ley". (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 9, de 26 de Octubre de 1983, pág. 409).

Del mismo modo, el Diputado Brito González (Portavoz del Grupo Parlamentario <<Izquierda Canaria>>) reconocía las carencias de la Proposición de Ley presentada por su Grupo. (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 9, de 26 de Octubre de 1983, pág. 412).

[32] Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 9, de 26 de Octubre de 1983, págs. 407 a 414.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En primer término, y como ya se anticipó, nuestra atención se centra en la tozuda insistencia de los Grupos Parlamentarios <<Popular>> e <<Izquierda Canaria>> por conectar la institución del Diputado del Común, supuestamente incardinada en el ámbito de los Ombudsmen, y que surge como una réplica autonómica a la figura del Defensor estatal, con ciertos oficios históricos que tuvieron vigencia en épocas pretéritas[33].

A este respecto, creemos que la enmienda presentada por el <<Grupo Socialista>> (enmienda nº 1) a la <<Exposición de Motivos>> es la que ofrece, sin lugar a dudas, un criterio más acertado de la razón de ser de la institución. En efecto, la citada enmienda pretendía mostrar la necesidad de desarrollar la figura del Diputado del Común sin perder de vista en momento alguno la ineludible coherencia de dicha institución con el Defensor del Pueblo estatal, y atribuyéndole en esencia la denominación <<Diputado del Común>> a la mera voluntad del legislador canario por vincular a la institución con unos oficios que tuvieron arraigo histórico en las islas[34].

---

[33] Así resultaba de las respectivas Exposiciones de Motivos que trataban de introducir tanto el <<Grupo Izquierda Canaria>> al presentar la Proposición de Ley (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 2, de 30 de Junio de 1983, págs., 24 y 25), como la enmienda (sin numeración) presentada por el Diputado González de Mesa Machado, del <<Grupo Popular>> (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 1, de 4 de Enero de 1984, pág. 3).

[34] El texto propuesto por el <<Grupo Socialista>>, y que reflejamos literalmente a continuación, ofrecía la siguiente redacción:

"La Constitución española de 1978 acoge en su articulado la Institución del Defensor del Pueblo, recogiendo así la experiencia de figuras análogas ya aprobadas en otros países. La Ley Orgánica 3/81 de 6 de Abril del Defensor del Pueblo desarrolla aquella previsión constitucional configurando al Defensor del Pueblo como alto comisionado parlamentario para la defensa de los derechos comprendidos en el Título Primero de la Constitución, supervisando, a tal efecto, la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

No obstante, y en coherencia con el carácter consensuado que revistió prácticamente todo el proceso legislativo, el texto definitivo quedaría en este punto, dicho sea con todos los respetos, como un collage en el que cada formación parlamentaria intentó dejar plasmada -y obtuvo en cierta medida-, su particular percepción sobre el significado de la figura del Diputado del Común. Sin embargo esto no evitaba, al menos a nuestro juicio, que su lectura cayera en

---

actividad de la Administración, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución. La misma Ley Orgánica contempla la posibilidad de existencia de órganos similares en las Comunidades Autónomas.

El Estatuto de Autonomía de Canarias, por su parte, señala en su artículo 13: <<El Parlamento podrá nombrar un <<Diputado del Común>> para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos...>>.

La denominación <<Diputado del Común>> en el Estatuto de Autonomía de Canarias, obedece a la voluntad del legislador de vincular esta Institución con una figura política que tuvo arraigo histórico en nuestras islas, defensor en dramáticos pleitos del estamento social identificado con el nombre de <<el común>>.

Procede, en consecuencia, continuar el desarrollo estatutario y la institucionalización del autogobierno canario, regulando la institución del Diputado del Común, como comisionado del Parlamento de Canarias, para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de las Administraciones que integran la Comunidad Autónoma, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título Primero.

Se asegura así la garantía del cumplimiento efectivo de las libertades individuales y colectivas y de los derechos constitucionales de los ciudadanos, que no siempre se consiguen a través de los cauces legales del ordenamiento jurídico vigente. Más aún teniendo en cuenta la eficacia inmediata en esta materia de la Constitución como norma sustancial.

Es evidente el desamparo de los ciudadanos ante las situaciones y normas preconstitucionales que, por la inercia generada en un pasado no democrático, en la actualidad dan lugar a actuaciones cotidianas de la Administración que incurren en inconstitucionalidad sobrevenida.

Con el Diputado del Común y su actuación como alto comisionado del Parlamento de Canarias, se establece un nuevo control externo sobre la Administración, ordenado tanto a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, como al funcionamiento de la Administración Pública al servicio de los intereses generales que representa como consecuencia de su legitimación democrática.

Por todo ello, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, se instituye el Diputado del Común como una magistratura de persuasión para detectar el mal funcionamiento de la Administración" (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 1, de 4 de Enero de 1984, págs. 15 y 16).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

contradicciones y en titubeantes y confusas declaraciones. Así, de un lado se afirma que "la institución del Diputado del Común entronca directamente con nuestra historia colectiva...", o "... que debe entroncar históricamente con el establecimiento de los Procuradores y Personeros..."; mientras que, paradójicamente también se sostiene que "la institución del Diputado del Común está en íntima relación con el Defensor del Pueblo, del que viene a ser una réplica a nivel autonómico..."

En síntesis, podemos afirmar que el Legislador Canario -en esa búsqueda agónica del precedente histórico- ha insistido en enlazar, aunque de forma un tanto confusa, abigarrada o embarullada, pasado y presente de figuras jurídico-políticas que -es necesario insistir en ello una vez más- en modo alguno resultan extrapolables del contexto histórico en que surgieron, como tampoco resultan comparables entre sí[35]. No hay, pues, una correlación (si exceptuamos, como es obvio, su

[35] En la misma línea se pronuncia Ruiz Rico, al señalar que "esta búsqueda desesperada del precedente histórico, a la que la ley reguladora del Parlamento de Andalucía ha tenido simultáneamente el buen gusto y el rigor de escapar, se encuentra presente en la mayor parte de las exposiciones de motivos de las leyes autonómicas al respecto. (...) La exposición de motivos de la ley reguladora del Diputado del Común, con algo menos de entusiasmo pero no dedicación recuerda que <<la institución del Diputado del Común entronca directamente con nuestra historia colectiva. Los Procuradores del Común, Personeros de los siglos XVI, XVII y XVIII como representantes directos de los vecinos en los Cabildos iniciales del sistema de autonomía municipal, devendrán en Diputados del Común por Reales Provisiones de 5 de Mayo de 1766 para las Islas Realengas, y de 14 de Enero de 1772, para las restantes>>". (RUIZ RICO, J.J., op. cit., pág. 119).

De igual modo se pronuncia Embid Irujo, indicando que "aún cuando poco tuvieran que ver las instancias históricas, medievales, defensoras de los derechos de ciertos estamentos frente al Monarca, dotadas incluso, de propia jurisdicción, con la estructura y funcionamiento de un Ombudsman de un sistema constitucional, lo cierto es que ha habido, -y ello es comprensible- transposición de denominaciones históricas a las nuevas instituciones" (EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 38).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

igual <<denominación>>) entre aquellas figuras del Antiguo Régimen y la actual institución. En otras palabras: no existe, a pesar de los insistentes esfuerzos de algunas agrupaciones políticas, una <<restauración histórica>> de una antigua figura política (por lo demás, desconocida por los ciudadanos), sino la acuñación de una institución cuyo perfil institucional se encuentra exacta y afortunadamente incardinada en la línea de los Ombudsmen.

2.2. Ambito competencial del Diputado del Común.

En segundo lugar, procede también hacer notar que hubo prácticamente total unanimidad, a excepción del Grupo Popular[36], en

[36] Curiosamente, en este punto el <<Grupo Popular>> vino a introducir dos enmiendas con un criterio dispar entre ambas. Así, por un lado, el Diputado González de Mesa Machado presentaba una enmienda (enmienda parcial al articulado, sin numeración) tendente a delimitar el ámbito competencial de la institución bajo el siguiente tenor literal:

"El Diputado del Común es el alto comisionado del Parlamento Canario, designado por éste para la Defensa de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, dando cuenta al Parlamento de Canarias". (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 1, de 4 de Enero de 1984, pág. 3).

Por el contrario, la enmienda presentada por los Diputados Acosta Lorenzo y Perdigón Cabrera (enmienda nº 1), mantenían en similar forma (aunque con mejor precisión) el ámbito competencial del Diputado del Común establecido originariamente en la Proposición de Ley.

Así, la citada enmienda presentaba la siguiente redacción:

"El Diputado del Común es el alto comisionado del Parlamento Canario, designado por éste para la Defensa de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los ciudadanos y la supervisión de las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma y restantes entidades de la Administración Pública en Canarias" (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 1, de 4 de Enero de 1984, pág. 4).

Como podemos notar, las diferentes enmiendas presentadas no ofrecen simples diferencias de carácter semántico. Lejos de todo ello, podemos apreciar dos concepciones diametralmente diferentes. Así, mientras la primera de ellas (González de Mesa Machado) apuesta por excluir a la Administración estatal del ámbito supervisor de la institución, la segunda (Acosta Lorenzo y Perdigón Cabrera) se inclinan por mantener un Diputado del Común que abarque competencialemente no sólo la supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma, sino además cualquier Administración Pública que radique en Canarias.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

considerar inexacta la delimitación competencial dada al Diputado del Común en el artículo 1 de la Proposición de Ley. En efecto, el citado precepto establecía la posibilidad de que el Diputado del Común pudiera supervisar no sólo las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma sino, además, las restantes entidades de la Administración Pública[37]. Tal atribución, sobredimensionadora de las funciones que el Estatuto de Autonomía asignaba al Diputado del Común, le imputaban no ya sólo la posibilidad de supervisar la Administración de la Comunidad Autónoma, sino también la de hacerlo respecto de las restantes Administraciones Públicas del Estado.

Contra esa intentio legislatoris, el Informe de la Ponencia cambiaría dicho enunciado, al considerar que el mismo suponía una extralimitación competencial de la institución. Pero, sin perjuicio de ello, sí introdujo la posibilidad de que el Diputado del Común pudiera supervisar las actividades de la Administración Local. Tal posibilidad, en principio sin restricciones, sería posteriormente modificada en la Comisión de Desarrollo Autonómico y Administración Territorial, al añadirse una coletilla final al apartado 1° del citado artículo, según la cual el Diputado del Común tendría facultades de supervisión de las actividades de la Administración Local siempre y cuando ésta (la Administración Local) ejercitara competencias de la Comunidad Autónoma.

[37] Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, n° 2, de 30 de Junio de 1983, pág. 25.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Esta ulterior redacción ya no sufriría cambios hasta la aprobación definitiva del texto. Algo que, a todas luces, venía a suponer una clara extralimitación expansiva de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía (ex art. 13 EAC) y, desde luego, contraria a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional (STC 142/88).

No obstante, y como ya se puso de manifiesto en páginas precedentes, conviene precisar que la nueva configuración del ámbito competencial del Diputado del Común que recoge el vigente artículo 14 EAC subsanó definitivamente las deficiencias mostradas en el anterior texto estatutario, permitiendo, de esta forma, encuadrar correctamente la redacción dada por la LDCC en el contexto definido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

2.3. El problema de la sede del Diputado del Común.

Interesa resaltar, en tercer lugar -y aquí reside una nota de originalidad que no aparece recogida en ninguna otra Ley de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos[38]- la plasmación en el texto legal de la ubicación de la sede del Diputado del Común (art. 2 LDCC)[39].

---

[38] En el mismo sentido, EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., págs. 70 y 71.

Tal posibilidad tampoco ha sido recogida por la Ley 1/1993 de 10 de Marzo, del Síndic de Greuges de las Islas Baleares, y la Ley 2/1994 de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, y que aquí mencionamos por haber sido promulgadas con posterioridad a la publicación de la obra del mencionado autor.

[39] No obstante, esto no fue así desde un principio. En efecto, la Proposición de Ley no recogía en su texto originario mención alguna sobre la ubicación de la sede de la institución. Posteriormente,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Efectivamente, tanto el Grupo Parlamentario de <<Centro Democrático-CDS>>, como el <<Grupo Popular>>, y el <<Grupo Izquierda Canaria>>, presentaron sendas enmiendas en las que se pretendia situar la sede de la institución en la ciudad de Santa Cruz de La Palma (isla de La Palma), alegando para ello razones de índole histórica que justificaban sobradamente la designación de la citada ciudad como el emplazamiento idóneo para ubicar la sede del Diputado del Común[40].

---

tampoco el Informe presentado por la Ponencia se pronunciaba a favor de situar la sede en la citada ciudad, sino que venia a señalar como sede de la institución la del lugar donde radicara el Parlamento Canario.

Así, la redacción del entonces artículo 2 mostraba el siguiente tenor:

"El Diputado del Común tendrá su sede en el lugar donde radique el Parlamento de Canarias" (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 46, de 17 de Diciembre de 1984, pág. 1177).

Sin embargo, sería el Dictamen emitido por la Comisión de Desarrollo Autonómico y Administración Territorial el que cambiaría el enunciado del citado precepto, e introducía en el texto a la ciudad de Santa Cruz de La Palma como sede de la institución. Redacción que ya se mantendría definitivamente hasta la aprobación de la Ley.

En este sentido, el texto presentado en el Dictamen establecía lo siguiente:

"El Diputado del Común tendrá su sede en la ciudad de Santa Cruz de La Palma (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 48, de 24 de Diciembre de 1984, pág. 1223).

[10] El argumento esgrimido por el <<Grupo Popular>> (Acosta Lorenzo y Perdigón Cabrera) estaba sustentado en la peculiar historia ocurrida a finales del siglo XVIII en Santa Cruz de La Palma, y protagonizada por Dionisio O'Daly y Anselmo Pérez Brito (enmienda nº 3).

De forma similar se mostraba la enmienda presentada por el <<Grupo Izquierda Canaria>> (Sanjuán Hernández, señalando la idoneidad de la ciudad de Santa Cruz de La Palma no sólo por motivos históricos sino también guiados por móviles de sindéresis política (enmienda nº 4). En este sentido, la justificación de la enmienda se explicaba en los siguientes términos:

"No es menos cierto el hecho de que, por desgraciada experiencia, la mayor parte de conflictos administrativos en nuestra región se producen por efecto y/o a consecuencia de la rivalidad y enfrentamiento entre los grupos de poder de Tenerife y Gran Canaria, que amenazan la unidad de Canarias, tan vital en estos momentos de inicial andadura de nuestra Comunidad Autonómica, es por lo que pensamos que la distanciación de la sede de la Institución del Diputado del Común de este <<ojo del huracán>> de las disputas entre ambas capitales Canarias, contribuiría a situarla en ambiente de mayor serenidad para el recto juicio que le incumbe por sus propias funciones".

Por otro lado, la enmienda presentada (sin numeración) por el Diputado Fernández Martín, del <<Grupo de Centro Democrático-CDS>> se limitaba a exhibir tal enmienda sin justificación

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Al margen de la importancia histórica que, en modo difícilmente discutible, acaeció en Santa Cruz de La Palma en tiempos pretéritos, pudiera pensarse que la decisión de ubicar en dicha isla la sede del Diputado del Común podría arrastrar consigo una pérdida de la funcionalidad que debiera lógicamente presidir a la misma, por lo que no resulta descabellado pensar que con tal posibilidad hubiera sido más conveniente haber situado la Sede bien en Tenerife (en cuya capital se encuentra situado el Parlamento de Canarias), o bien en Gran Canaria (la isla más poblada del archipiélago canario, lo que hubiera conllevado aparejado posiblemente a una mayor concentración de la actividad de la institución).

En cualquier caso, y tal como señala EMBID IRUJO, "de seguro que los problemas permanentes de la insularidad -y de las rivalidades consiguientes- están en la base de esta determinación, con la que se habrá buscado unir la eficacia en el trabajo de la institución con el mayor clima de sosiego político posible"[41].

---

alguna. (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 1, de 4 de Enero de 1984, págs. 2, 5 y 14).

[41] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios ..., pág. 71.

También a este respecto, Marchena Gómez señala que "será el tiempo quien se encargue de demostrar si la fijación de la sede del Diputado del Común en Santa Cruz de La Palma (art. 2), puede considerarse como una decisión elogiable o, por el contrario, censurable, pues las razones políticas que han provocado tal medida -sobradamente conocidas por todos y en cuyo análisis no vamos a entrar- han tenido que ser de la suficiente entidad como para desplazar lo que el sentido común parece recomendar como el lugar indicado para la ubicación de la sede" (MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 22).

Al margen de todas estas consideraciones, se podría barajar, incluso, la hipótesis de que en la decisión sobre el emplazamiento de la Sede del Diputado del Común en La Palma, tuvo cierta influencia -al menos ya se pensaba en su designación- la "vecindad" palmera del que a la postre

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.4. Prerrogativas del Diputado del Común.

Por último, cabe señalar que tanto el <<Grupo Socialista>>, como <<Izquierda Canaria>>, y <<Populares>> (aunque este Grupo posteriormente se retractaría en el Pleno de la Cámara), *introdujeron* varias enmiendas con la intención de regular en el propio texto normativo las prerrogativas del Diputado del Común. Cuestión ésta que, dicho sea de paso, constituyó el eje principal del debate parlamentario para la aprobación del texto definitivo.

Sin embargo, lo que en realidad interesa destacar aquí es que la dotación de status procesal y penal a la institución del Diputado del Común constituye, desde luego, una rotunda extralimitación competencial legislativa de la Comunidad Autónoma. En otras palabras: las Comunidades Autónomas carecen de competencias en materia de legislación procesal y penal, ya que la Constitución reserva dichas materias de forma exclusiva al Estado (art. 149.1.6° CE). En consecuencia, es obvio que la *LDCC no puede (ni debe) regular* materias que invaden el ámbito del Derecho Penal y Procesal, a menos que se esté dispuesto a incurrir en un vicio flagrante de inconstitucionalidad[42]. Este error evidente, y a todas luces insalvable

---

sería el primer titular de la institución, el sr. Luis Cobiella Cuevas.

De cualquier modo, el precepto sería finalmente aprobado en votación separada (a petición del Diputado del <<Grupo Izquierda Canaria>>, Brito González) y sin discusión previa alguna, por cuarenta y cinco votos a favor, uno en contra, y seis abstenciones (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, n° 27, de 27 de Diciembre de 1984, pág. 1777).

[42] En el mismo sentido, EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 53.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

desde el prisma constitucional, debió haber sido abordado bajo un absoluto rigor jurídico que analizara esta cuestión de una manera más detenida, y en cualquier caso, lejos del calor del debate político.

Sin embargo, y contra toda lógica jurídico-constitucional, dichas prerrogativas no fueron excluidas del texto, siendo éstas definitivamente aprobadas por el Pleno del Parlamento en la votación final[43].

---

[43] Creemos sumamente interesante reproducir aquí algunos aspectos del debate surgido en el Pleno de la Cámara (en realidad, éste fue el único tema objeto de discusión) en torno a esta cuestión:

Al respecto, el Diputado Olarte Cúllen (G.P. <<Centro Democrático-CDS>>) defendía una posición -a nuestro juicio, correcta-, en la que apelaba al sentido común de la Cámara para que ésta recapacitara sobre la inadecuación que suponía aprobar un precepto que mostraba claros visos de inconstitucionalidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.6º de la Constitución. En consecuencia, el citado Diputado observaba la "necesidad de actuar con cordura en este caso" para que esta materia cobrara realidad a través de la única forma posible: mediante una Ley del Estado.

Apoyando la misma tesis, los Diputados Sanjuán Hernández (G.P. <<Izquierda Canaria>>) y Acosta Lorenzo (G.P. <<Popular>>) se pronunciaron a favor de erradicar dicho precepto del texto legal.

Por el contrario, los Diputados Brito González (G.P. <<Izquierda Canaria>>) y Trujillo Trujillo (G.P. <<Socialista>>) mantenían otro criterio bien distinto. En este sentido, Brito González señalaba lo siguiente: "... Se está haciendo una interpretación sumamente restrictiva de lo que prevé el propio Estatuto de Autonomía de Canarias, (...), a que el Diputado del Común se regulará de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; y resulta que estamos defendiendo la incorporación de artículos reguladores de las competencias y funciones del Defensor del Pueblo, cogidos de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, pero resulta que, en lo referente a las garantías que debe contener la actuación del Diputado del Común, resulta que para eso no funciona la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Es taxativo el artículo trece del Estatuto de Autonomía cuando dice que <<El Parlamento de Canarias podrá nombrar un Diputado del Común, para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, y supervisar las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo>>. Y dice después: <<Una Ley del Parlamento Canario establecerá su organización y funcionamiento>>. Quiere decir que en el aspecto de competencias o de funciones ya tiene que ajustarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, (...), nosotros mantenemos y defendemos el texto del Dictamen, porque así fue <<consensuado>> y planteado en Comisión y nos parece plenamente ajustado al artículo trece del Estatuto de Autonomía y plenamente coherente con lo que dispone la propia Constitución española".

Llegado el momento de la votación, el voto particular presentado por el Diputado Olarte Cúllen fue rechazado (veintitrés votos a favor del voto particular frente a treinta y uno en contra, y ninguna abstención), saliendo adelante, en consecuencia, el texto presentado en el Dictamen (Diario

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

III. EL DIPUTADO DEL COMUN: ESTUDIO SISTEMATICO.

Lo primero que hay que hacer notar antes de efectuar mayores precisiones respecto del Diputado del Común, es que la LDCC resulta escasamente original: apenas introduce novedades y se limita más bien a reproducir en líneas generales el texto de la LODP.

Sin embargo, tal como ha puesto de relieve una vez más EMBID IRUJO, "hay un fuerte argumento de peso que hace comprender mimetismos, imitaciones y similitudes: el sistema de gobierno de las diecisiete[44] Comunidades Autónomas españolas responde a los mismos principios estructurales que el sistema de gobierno del Estado. (...) Dada esta semejanza estructural de fondo, no puede parecer excesivamente extraño que una figura como el Defensor del Pueblo, comisionado de un Parlamento, que supervisa la Administración y da luego cuenta al Parlamento, sea introducida también en los sistemas jurídicos de las Comunidades Autónomas regidos por los mismos principios del Gobierno Parlamentario"[45].

En base a esta afirmación, resulta obvio que para un correcto estudio acerca del <<Estatuto Orgánico y Funcional del Diputado del

---

de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 27, de 27 de Diciembre de 1984, págs. 1777 a 1786).

[44] En la actualidad habría que añadir la constitución de las Ciudades-Comunidades de Ceuta y Melilla, con la aprobación de sus Estatutos de Autonomía a través de las respectivas Leyes Orgánicas 1 y 2/95, de 13 de Marzo.

[45] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 35.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Común>> habremos de colacionar mutatis mutandi los mismos planteamientos que hemos utilizado al examinar la figura del Defensor del Pueblo. De ahí, por tanto, que debamos evaluar una serie de problemas generales que abordamos con anterioridad (naturaleza jurídica, organización de la institución, procedimientos de actuación, etc.) y algunos otros que han quedado aparcados hasta ahora (el sistema de relaciones con el Defensor del Pueblo) o presentan algunos aspectos problemáticos (caso de las prerrogativas del Diputado del Común).

1. NATURALEZA JURIDICA DEL DIPUTADO DEL COMUN.

1.1. Introducción.

Pues bien, si partimos de estos principios sustanciales, tal como acabamos de afirmar, es evidente que habremos de acometer el estudio de la naturaleza jurídica del Diputado del Común manteniendo el mismo esquema analítico empleado al examinar la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo[46]

[46] No parece que haya habido excesiva preocupación por la doctrina en profundizar sobre la naturaleza jurídica de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos. Entre los pocos autores que han tratado de adentrarse en su estudio podemos citar a: ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit.; BAR CENDON, A., "Regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>>. ¿Cooperación o conflicto?"...; CANO BUESO, J.: "Organos auxiliares de control: el Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas y el Consejo Consultivo de Andalucía", Curso de Derecho Público de Andalucía, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; EGUIGUREN IMAZ, J., op. cit.; MAIZ SUAREZ, R.: "Artículo 14", Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia (dir. CARRO FERNADEZ-VALMAYOR, J.L.), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991; MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I.: "El Defensor del Pueblo Andaluz", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 19, 1994; RUIZ RICO, J.J., op. cit.; VERA

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Para una mejor aproximación a este objetivo, deberemos abordar, pues, una serie de cuestiones generales y que podemos cifrar sumariamente en las siguientes:

a) En primer término, y como punto de partida, la calificación del Diputado del Común como órgano de naturaleza autonómica y de relevancia estatutaria.

b) En segundo lugar, su calificación como órgano auxiliar del Parlamento, así como las directas consecuencias que se derivan de su relación con el mismo en orden a considerarlo como un órgano dependiente, o en su caso, autónomo de la Cámara Parlamentaria.

c) En tercer lugar, la calificación del Diputado del Común como consecuencia de las funciones que tiene estatutariamente atribuidas: defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas, y supervisión de las actividades de las Administraciones Públicas Canarias.

d) En cuarto lugar, su determinación como órgano de control, así como el carácter específico de éste en las funciones ejercida por el Diputado del Común.

e) Por último, las distintas opciones que reviste la institución del Diputado del Común en orden a impulsar la actividad jurisdiccional.

1.2. Naturaleza jurídica.

PADIAL, M., op. cit..

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A) El Diputado del Común como órgano de naturaleza autonómica y de relevancia estatutaria.

Parece evidente, de entrada, que el simple reconocimiento del Diputado del Común en el artículo 14 EAC como una de las instituciones de la Comunidad Autónoma (Título I del EAC) es condición suficiente para considerar a la institución como autonómica. Entendido así, puede afirmarse, en principio, que el Diputado del Común es, efectivamente, un órgano autonómico[47].

Junto a esta aseveración, también hemos adelantado que el Diputado del Común es un órgano de relevancia estatutaria. Y es que si colacionamos aquí los mismos argumentos utilizados al analizar la figura del Defensor del Pueblo, resulta claramente asumible esta calificación. Dicho de otro modo: las funciones estatutariamente atribuidas al Diputado del Común (defensa de los derechos de los ciudadanos y supervisión de las actividades de la Administración) no

[47] Hemos de advertir que, obviamente, el Diputado del Común no puede ser catalogado stricto sensu como <<órgano>>. En este mismo sentido, Pérez Calvo señala que "esta distinción puramente nominal ha pasado incluso a la LODP que considera al Defensor del Pueblo como una institución -art. 37- y a los comisionados parlamentarios de las Comunidades Autónomas les denomina órganos -art. 12.2-.

Si nos remontáramos a la historia del pensamiento jurídico, veríamos que la utilización de uno u otro término -órgano o institución- encierra, como se sabe, esquemas jurídicos e ideológicos muy distintos. Pero, evidentemente, éste no es el caso, pues sería ilógico que normas de un mismo ordenamiento jurídico atribuyeran una naturaleza distinta a figuras que a los efectos de esta calificación son iguales. Realmente no se alcanza a comprender la razón que ha movido a los legisladores a desviarse del apelativo constitucional y utilizar otro nuevo. Por otra parte, la distinción tampoco responde a un intento de diferenciar a los comisionados parlamentarios regionales del Defensor del Pueblo ya que, si el Estatuto Catalán obvia la cuestión y no utiliza ninguna de las dos expresiones para designar a su comisionado parlamentario, el Estatuto Andaluz usa en cambio el término institución" (PEREZ CALVO, A., "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco"..., pag. 44).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

conforman lo que aquí hemos denominado como <<*actividad política*>>: actividad ésta que, por definición, corresponde mutatis mutandi a los <<órganos estatutarios>>, sino que la actividad del Diputado del Común se incardina en la <<actividad técnica>>, es decir, con aquellas funciones propias de los <<órganos auxiliares>>. Por ello, puede concluirse que el Diputado del Común es, desde esta anunciada perspectiva, un órgano <<auxiliar>> y de <<relevancia estatutaria>> puesto que sus funciones no se corresponden, en rigor, con la <<actividad política de la Comunidad Autónoma>>, sino, por el contrario, con la <<actividad técnica>> de la misma.

B) El Diputado del Común como órgano auxiliar del Parlamento de Canarias.

Resulta obvio, que cualquier discernimiento acerca de la naturaleza jurídica del Diputado del Común plantea imperativamente la necesidad de elucidar si se trata efectivamente de un órgano auxiliar del Parlamento, y en caso de serlo, qué condiciones estructurales y funcionales constituyen en sí misma la relación de auxiliaridad.

En efecto, la simple lectura de los artículos 14 EAC y 1.1, 3, 8, 20.2, 27.2, 33 y 34 LDCC, permiten definir al Diputado del Común como un "alto comisionado" del Parlamento de Canarias, que lo designa (por mayoría de tres quintas partes de sus miembros), lo cesa, y ante quien debe rendir cuenta de sus actividades. Por lo tanto, puede

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

afirmarse, en principio, que el Diputado del Común es un órgano auxiliar de la Cámara Legislativa.

De todo ello se deducen de forma inmediata dos consideraciones importantes que resulta conveniente señalar:

a) En primer lugar, el carácter unipersonal que presenta la institución (un único Comisionado).

b) En segundo lugar, y aunque esta cuestión no presenta consecuencias de orden práctico, el Estatuto y la propia Ley lo definen como un "alto " comisionado, frente a la mención de otros Estatutos que conceptuan a sus respectivos Defensores simplemente como comisionados[48], o simplemente no hacen referencia alguna. Ello viene a mostrar, en nuestra opinión, el grado de relevancia que en cierta medida el estatuyente canario ha querido dar a la institución, aunque obviamente, tal consideración no posee relevancia alguna en la práctica cotidiana, puesto que sus atribuciones son similares -en muchos casos prácticamente idénticas-, a las de otros Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

En consecuencia, puede decirse que el Diputado del Común es un <<órgano auxiliar del Parlamento de Canarias>>, de carácter unipersonal y notable relevancia (al menos esa parece la intención

[48] Así, el Estatuto Andaluz lo considera como comisionado (art. 46, y art. 1 de su ley), frente a la consideración que presentan otros como el Estatuto Canario (art. 14, y art. 1 de su Ley), el Valenciano (art. 24, y 1 de su ley), o la Ley del Ararteko, mencionándolo como alto comisionado (art. 1), al igual que la Ley del Valedor do Pobo gallego (art. 1), la Ley del Síndic de Greuges de las Islas Baleares (art.1), y la Ley del Procurador del Común de Castilla y León (art.1).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

formal al calificársele como "alto" comisionado).

Ahora bien, la expresión <<órgano auxiliar>> debe ser aún concretada. Y es que, si bien ya hemos tenido ocasión de familiarizarnos con el significado del término <<órgano auxiliar>> al analizar al Defensor del Pueblo, conviene precisar si esta relación de auxiliaridad respecto del Parlamento es igualmente predicable para el Diputado del Común.

Esta cuestión nos lleva, como no podía ser de otra manera, a reflexionar sobre los distintos aspectos orgánicos y funcionales sobre los que descansa la relación auxiliar del Diputado del Común con el Parlamento.

Pues bien, como acabamos de ver, sobre la base del texto estatutario (art. 14) y la LDCC (arts. 1.1, 3, 8, 20.2, 27.2, 33 y 34), el Diputado del Común aparece configurado como un <<órgano auxiliar>> del Parlamento, porque es el Parlamento quien, en puridad, tiene la potestad de elegirlo y cesarlo, así como ante quien tiene que presentar los informes de las actividades realizadas. Ahora bien, esto no significa que el Parlamento pueda instrumentalizar al Diputado del Común como si de una relación (en una acepción puramente civilista) de comisión o mandato se tratara. Es más, ni siquiera se produce en términos de jerarquía (no existe una relación de subordinación entre el Diputado del Común y el Parlamento) ni de paridad (el Parlamento lo designa y cesa, así como recibe sus informes, potestades que el Diputado del Común no

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

posee sobre aquél).

Como se puede ver, este esquema constituye, básicamente, el conjunto de principios y reglas existentes entre el Diputado del Común y el Parlamento. Y es que, efectivamente, estos principios que rigen las relaciones entre el Diputado del Común y el Parlamento nos llevan a otra cuestión estrechamente conectada con las anteriores: la referida a la buscada independencia del Diputado del Común. Independencia que, recuérdese, no se proyecta en su <<dimensión orgánica>> sino en su estricta <<dimensión funcional>> al objeto de garantizar la imparcialidad del Diputado del Común en sus actuaciones.

En efecto, la LDCC ofrece una serie de aspectos que permiten confirmar este argumento, y que básicamente son los mismos que preservan la independencia del Defensor del Pueblo. Por lo tanto, debemos insistir de nuevo en ello. Así, en efecto, podemos señalar que:

a) El Diputado del Común no está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibe instrucciones de ninguna Autoridad, y ejerce sus funciones con plena autonomía (art. 6.1 LDCC). Para ello, la Ley proporciona al Diputado del Común de una serie de condicionantes, prerrogativas y garantías anexas con la finalidad de preservar la independencia del Diputado del Común: sistema de designación por mayoría cualificada al objeto de evitar la instrumentalización del Diputado del Común por el Legislativo (arts. 14 EAC y 3 LDCC); prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y fuero especial (art. 6.2 y 3

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

LDCC); régimen amplio de incompatibilidades (art. 7 LDCC) y de inelegibilidad (art. 3.1.a de la Ley 3/87, de 3 de Abril, de medidas urgentes en materia electoral).

b) Sólo puede ser cesado por las causas previstas en la Ley (art. 8 LDCC).

c) La duración en el cargo es de cinco años; tiempo superior al de una Legislatura, lo que evita que su mandato esté ligado al Parlamento que lo eligió (art. 3.1 LDCC).

d) Las funciones del Diputado del Común no quedan interrumpidas aunque el Parlamento no esté reunido o hubiera expirado su mandato, ni siquiera aún cuando se hubiese declarado un estado de excepción o de sitio (art. 17 LDCC).

En resumen: el Diputado del Común aparece configurado como un órgano auxiliar del Parlamento Canario, del que depende orgánicamente en la medida que es el propio Parlamento quien lo nombra y cesa, así como ante quien da cuenta de sus actividades, pero del que se muestra funcionalmente independiente por cuanto su actuación es libre respecto de la Cámara que lo designa.

C) El Diputado del Común como defensor de los derechos y libertades de los ciudadanos y como supervisor de la Administración.

Probablemente, uno de los aspectos teóricos que más atención ha

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

merecido a la doctrina española sea el referido al ámbito funcional de los Comisionados Parlamentarios; concretamente el alcance y el contenido de lo que significa realmente la defensa de los derechos fundamentales y la supervisión de las actividades de la Administración. Porque, en efecto, no es ocioso señalar que, es precisamente en este punto, donde radica uno de los aspectos claves de la naturaleza jurídica del Diputado del Común.

Para una correcta aproximación a las cuestiones que aquí se plantean, deberemos analizar, como es obvio, el texto estatutario (art. 14) y el <<Estatuto Orgánico y Funcional del Diputado del Común>> (arts. 1.1, 11 y 15.1).

De una lectura sistemática de todos estos preceptos, podemos efectuar las siguientes consideraciones:

1. Según el art. 14.1 EAC, el Diputado del Común es el Alto Comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y para supervisar las actividades de las Administraciones Públicas Canarias "de acuerdo con lo que establezca la Ley".

2. Por su parte, el art. 1.1 LDCC (en concordancia, arts. 11.1 y 15.1 LDCC) señala que el Diputado del Común ejercerá la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Autónoma y Local, cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3. Por último, el artículo 15.1 LDCC (en concordancia, art. 11 LDCC) preceptúa que el Diputado del Común, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el 22.2 del Estatuto de Autonomía[49] (actuación de la Administración conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho), podrá iniciar de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos de las Administraciones Autónoma y Local y los de sus agentes en relación con los ciudadanos.

Por consiguiente, el régimen que perfila el ámbito funcional del Diputado del Común, de acuerdo con los preceptos citados, se desarrolla en dos contextos diferentes aunque ciertamente interrelacionados:

A) En primer lugar, el Diputado del Común ejerce la defensa -no jurisdiccional- de los derechos y libertades de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. De ahí que a esos efectos pueda supervisar las actividades de la misma.

No podemos cerrar este planteamiento sin insistir una vez más en la temática del ámbito de los derechos fundamentales que quedan circunscritos bajo la protección del Diputado del Común.

---

[49] En realidad, el texto de la LDCC señala el artículo 21.2 EAC, pero éste ha pasado a ser actualmente el artículo 22.2 EAC, tras la modificación operada por la L.O. 4/96, de 30 de Diciembre, que reforma la L.O. 10/82, de 10 de Agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

A este respecto, el artículo 22.2 EAC señala lo siguiente:

"La organización de la Administración Pública Canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Al respecto, el art. 14 EAC y el art. 1.1 LDCC ofrecen una redacción igualmente coincidente al establecer que el Diputado del Común se encargará de la "defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas" (los derechos comprendidos entre los arts. 15 y 29 CE). No ocurre lo mismo, sin embargo, con el tenor del artículo 15.1 LDCC, el cual se refiere de forma genérica a "los derechos y libertades proclamados en el Título I de la Constitución" (arts. 14 a 38 CE).

En todo caso, parece obvio que la tarea del Diputado del Común quedaría constreñida, bajo esta perspectiva (la interpretación más amplia contenida en el art. 15.1 LDCC), a la defensa de los derechos y libertades reconocidos en el <<Capítulo Segundo>> del Título I de la Constitución (arts. 14 a 38), lo que excluiría, por tanto, la defensa de los derechos comprendidos en los artículos 10 a 13, y el <<Capítulo Tercero>> (De los principios rectores de la política social y económica -arts. 39 a 52-). No obstante, y a pesar de esta desafortunada expresión, la interpretación que inevitablemente debemos dar a este precepto -confirmado además en la práctica- ha de hacerse en un sentido lato; esto es, incardinando la defensa de los derechos bajo el mismo espíritu que propugna exactamente el artículo 54 de la Constitución, o sea, todos los derechos comprendidos en el Título I.

B) En segundo término, el Diputado del Común aparece configurado como un supervisor de las actividades de la Administración. Ahora bien, ¿quiere ello decir entonces que el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputado del Común puede controlar de forma genérica todas las actividades de la Administración? Y dentro de este ámbito, ¿puede el Diputado del Común supervisar las actividades de cualquier Administración?

- En relación con la primera cuestión planteada, cabe anticipar desde ahora que el Diputado del Común no posee en absoluto un poder plenipotenciario que le permita supervisar en cualquier caso la actividad de la Administración.

Dicho esto, ¿cuáles son entonces los términos en que se desarrolla el marco de actuación del Diputado del Común como supervisor de las actividades de la Administración?

La primera aproximación a la incógnita planteada ya nos la proporciona de modo indiciario el propio artículo 14 EAC, al señalar que el Diputado del Común llevará a cabo la supervisión de las actividades de las Administraciones Públicas Canarias (al igual que la defensa de los derechos y libertades) de acuerdo con lo que establezca la Ley. Y en este mismo marco referencial, como no podía ser de otro modo, el artículo 11 LDCC señala que "el Diputado del Común podrá supervisar la actividad de las Administraciones Autónoma y Local en el ámbito de competencias definido por esta Ley"[50].

[50] También, en este sentido, el artículo 1.2 LDCC señala que el Diputado del Común "ejercerá las funciones que le encomienda el Estatuto de Autonomía de Canarias y la presente Ley...".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

¿Y cuál es, en definitiva, este ámbito? La respuesta a este interrogante pasa necesariamente por estructurarla en una doble vertiente:

1. En primer lugar, el artículo 15.1 LDCC establece que "de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el 22.2 del Estatuto de Autonomía, ... el Diputado del Común podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos de las Administraciones Autónoma y Local y los actos de sus agentes en relación con los ciudadanos".

De dicho precepto se infiere, consecuentemente, que el Diputado del Común puede supervisar las actividades[51] de la Administración a resultas de los actos de aquéllas con los ciudadanos[52], y cuyo criterio -ya lo señala el propio artículo 15.1 LDCC- debe venir presidido por los principios que a tal efecto establecen los arts. 103.1 CE y 22.2 EAC; es decir, servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo

[51] Huelga señalar que debemos hacer una interpretación necesariamente lata de la expresión actividad, por lo que la misma debe abarcar también aquellos caso de inactividad u omisión de la Administración.

[52] La exigencia de que la supervisión de las actividades de la Administración sea referida a la actuación de ésta con los ciudadanos constituye, en palabras de Sainz Moreno, "un límite a ese poder de supervisión de la Administración. El Defensor sólo puede examinar las relaciones de la Administración con los ciudadanos (art. 9.1 LODP), pero no las relaciones internas de organización de la propia Administración, salvo que ello sea necesario por conexión con la queja del ciudadano" (SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 36)

Esta aseveración, que el citado autor la refiere al Defensor del Pueblo estatal, es igualmente válida para el Diputado del Común. Por consiguiente, éste no puede supervisar las actividades internas de la Administración sino aquéllas que surgen de su relación con los ciudadanos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Además, esta premisa parece dejar fuera la capacidad de la propia institución para que ésta pueda llevar a cabo su actividad supervisora con anterioridad a la producción de cualquier irregularidad por parte de la Administración (lo que FAIREN GUILLEN ha venido a denominar como "inspecciones en abstracto" de la Administración[53]).

Asimismo, es necesario aportar un dato más sobre esta cuestión: la labor inspectora del Diputado del Común sobre la Administración no se detiene únicamente sobre los organismos de la misma, sino que la fiscalización se extiende a "la actividad administrativa de los miembros del Consejo de Gobierno de Canarias, autoridades, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Autónoma y Local en Canarias" (art. 15.2 LDCC).

En consecuencia, y por lo expuesto, el Diputado del Común tiene capacidad para ejercer la supervisión de aquellos actos administrativos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes[54], cuando

---

[53] FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo -Ombudsman- ..., pág. 32.

En este sentido, nos sumamos igualmente a la crítica ejercida por Astarloa Villena en su estudio sobre el Defensor del Pueblo (y en cuya cuestión presenta una absoluta identidad con la institución del Diputado del Común), señalando que "de la L.O.D.P. no se colige necesariamente ese posible procedimiento de <<inspección en abstracto>> por parte de la institución objeto de estudio, respecto a la Administración Pública. La actividad de oficio podrá iniciarse en cuanto el Defensor del Pueblo tenga conocimiento por cualquier medio de una irregularidad administrativa" (ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 70).

[54] Dentro de este amplio concepto, debemos entender incluidos, al igual que señala Pérez Calvo, aquellos "entes administrativos que gestionan servicios públicos de modo directo e indirecto -empresas públicas- e incluso a los particulares que, <<en virtud de acto administrativo habilitante>> -concesionarios, contratistas-, presten servicios públicos" (PEREZ CALVO, A.,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ésta, en su relación con los ciudadanos, no aparezca regida por los principios del artículo 103.1 y 22.2 de la Constitución y el Estatuto de Autonomía respectivamente.

2. En segundo lugar, tal y como ya se dijo anteriormente, el Diputado del Común también tiene la facultad de supervisar la Administración en relación con la tutela de los derechos fundamentales; es decir, puede entrar a fiscalizar la actividad de la Administración para llevar a cabo la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos (arts. 1.1 y 15.1 LDCC[55]). Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la supervisión de la Administración se constituye como un mero instrumento para lograr el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos que han sido conculcados por la Administración en su relación con los mismos.

- En cuanto al segundo interrogante aquí planteado; esto es, el tipo de Administraciones supervisables por el Diputado del Común, cabe señalar que el propio artículo 14 EAC establece que la supervisión se llevará a cabo sobre las actividades de las Administraciones Públicas

---

"Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley 3/1981 de 6 de Aril"..., pág. 77).

[55] En efecto, recuérdese que el artículo 15.1 LDCC señala que "de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el 21.2 (actual art. 22.2) del Estatuto de Autonomía, y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en el Título I de aquella, el Diputado del Común podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos de las Administraciones Autónoma y Local y los de sus agentes en relación con los ciudadanos".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Canarias, lo cual excluye automáticamente cualquier posibilidad de control sobre aquellas otras Administraciones asentadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero que sin embargo no son propiamente Administraciones de la misma. Nos estamos refiriendo, como es obvio, a la Administración periférica y a la Administración central del Estado[56].

Salvada dicha cuestión, trataremos de centrarnos en describir lo que el estatuyente ha querido decir al utilizar la expresión <<Administraciones Públicas Canarias>>.

La respuesta a esta cuestión no debiera ofrecernos, al menos en principio, mayores problemas: Administraciones Públicas Canarias son la Administración Autónoma y la Administración Local de Canarias. Así pues, se infiere de lo expuesto que el Diputado del Común puede supervisar, de entrada, la actividad de la Administración Autonómica y los Entes Locales. Sin embargo, es necesario añadir, si acaso, una última observación con respecto a la Administración Local, cuya regulación en la LDCC no siempre resulta bien delimitada (arts. 1.1, 11 y 15.1 LDCC). el especial diseño constitucional de la Administración Local (art. 137 CE y STC 84/82[57]), a caballo entre el Estado y las

[56] En el mismo sentido, FOLCHI, I. y BAYONA, A.: "Instituciones similares al Defensor del Pueblo", Revista Vasca de Administración Pública, nº 6, 1983, pág. 88.

[57] La STC 84/1982, de 23 de Diciembre (recursos de inconstitucionalidad núms. 108 y 109/82, acumulados, promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1982) ilustra adecuadamente la especial naturaleza <<intracomunitaria>> y <<extracomunitaria>> de la Autonomía Local al establecer que "este carácter bifronte del régimen jurídico de las Autonomías locales en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Comunidades Autónomas[58], legitima al Diputado del Común para desempeñar su poder de supervisión sobre la misma, únicamente cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, cerraremos este planteamiento adelantando una breve reflexión sobre las quejas referidas a la Administración de Justicia en Canarias. A este respecto, el artículo 13 LDCC dispone que "cuando el Diputado del Común reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia de Canarias, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de hacer

---

algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo de forma unívoca como <<intracomunitario>> o <<extracomunitario>>, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad, y sin mengua de ella en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo ( ) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (...), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley (...)

Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los Entes Locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas (...) Estas competencias no hacen imposible, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen "(FJ 4º).

[58] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos..., pág. 123

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

referencia expresa en el informe general que deberá elevar al Parlamento". De este modo, y de acuerdo con esta previsión legal, la labor del Diputado del Común queda encorsetada de manera que su función se limita simplemente a transmitir dichas reclamaciones al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, además de las referencias que pueda efectuar en el informe general que presente al Parlamento Autonómico.

D) La configuración del Diputado del Común como órgano de control.

Del mismo modo que el Defensor del Pueblo, en sus funciones de defensa de los derechos de los ciudadanos y en la fiscalización de las irregularidades administrativas cometidas por la Administración (maladministration), ejerce una actividad de control, verificando si el comportamiento de la Administración se corresponde con unos parámetros establecidos previamente, el Diputado del Común, incardinado igualmente en las mismas funciones (tutela de los derechos fundamentales y fiscalización de la maladministration), *debería ser*, conforme a esta perspectiva, un órgano de control.

No obstante, para verificar este aserto teórico, deberemos analizar seguidamente si el propio cauce funcional por el que se desenvuelve el Diputado del Común se corresponde efectivamente con la existencia de una verdadera <<actividad de control>>. En otras

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

palabras: la cuestión es averiguar en qué consiste exactamente la función de <<control>> ejercida por el Diputado del Común.

Para una mejor aproximación, no está de más recordar de nuevo algunas nociones teóricas sobre el concepto de control. Así, el control, por decirlo con palabras de GARCIA MORILLO, consiste en "la actividad que un sujeto, controlante, realiza al objeto de comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, controlado, se adecúa a los parámetros que deberían informarla. La actividad de control queda circunscrita al examen o verificación de la actividad del sujeto pasivo del control. (...)

Además del parámetro, la estructura del control exige otros dos elementos: que se haya producido la actividad controlada y que se produzca la comparación entre dicha actividad y el parámetro. Estos, y sólo éstos, son en nuestra opinión, los elementos constitutivos de la estructura de control. Las eventuales consecuencias del control están, lógicamente, relacionadas con el mismo, en la medida en que justifican su racionalidad y constituyen su cobertura jurídica. Pero no son, sin embargo, elementos constitutivos de la estructura de control, que se agota en la actividad de examen, sino que son constitutivas de la garantía. (...)

El control es, pues, uno de los elementos del mecanismo de garantía, que se completa con el elemento sancionador. La noción de control está incluida en la de garantía, pero, como es obvio, no abarca

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la totalidad de ésta"[59].

Pues bien, una vez expuesto -y asumido- el concepto de control, que damos por operativo a los efectos de este análisis, corresponde ahora dilucidar si, efectivamente, el Diputado del Común realiza una actividad de control.

En este sentido, la línea marcada por el Estatuto de Autonomía y la propia LDCC es clara: de un lado, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, a cuyo efecto puede supervisar la actividad de la Administración (arts. 14 EAC, 1.1, 11 y 15.1 LDCC); y de otro, la supervisión de las actividades de la Administración en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 CE y el artículo 22.2 LDCC (arts. 14 EAC, 11 y 15.1 LDCC).

En consecuencia, no hay duda de que la fiscalización de la actividad de la Administración llevada a cabo por el Diputado del Común es en sí misma una función de control. De modo que, cuando éste lleva a cabo una actuación investigadora -ya sea relativa a la conculcación de los derechos de un ciudadano en sus relaciones con la Administración, o bien referida a las acciones (u omisiones) de ésta que no se hayan ajustado al principio-marco establecido en los artículos 103.1 CE y 22.2 LDCC-, se configura como un auténtico sujeto

[59] GARCIA MORILLO, J., El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español ..., págs. 45, 51 y 52.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

controlante, que lleva a cabo la verificación de la actividad desempeñada por la Administración -sujeto controlado-, para comprobar si la actividad de ésta última se incardina correctamente; es decir, dentro del debido respeto a los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución o ateniéndose a los principios descritos en los artículos 103.1 CE y 22.2 LDCC.

Entendido así, puede afirmarse que el Diputado del Común es, desde luego, un órgano de control. Pero exactamente, ¿qué tipo de control efectúa el Diputado del Común?

Sobre esta cuestión, es necesario precisar que el control ejercitado por el Diputado del Común ofrece ciertos calificativos que debemos pasar a considerar por separado:

a) En primer lugar, el control que desempeña el Diputado del Común es de carácter jurídico. En efecto, este carácter jurídico -que no jurisdiccional (pues carece del coertio consustancial a los órganos jurisdiccionales)-, consiste en controlar, tal como señala GARCIA MORILLO, "estricta y exclusivamente, la adecuación de la actividad controlada a las normas jurídicas"[60]. No obstante, al hilo de esta

[60] GARCIA MORILLO, J., El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español ..., pág. 61.

Asimismo, el citado autor indica que "en resumen, los controles de legalidad se resolverían mediante la simple aplicación de normas jurídicas previstas para el caso concreto, mientras los controles de oportunidad se caracterizarían por una libertad valorativa independiente de toda sujeción legalmente predeterminada".

No obstante, matiza a continuación de manera acertada, que "un enfoque de este género no puede desconocer que los controles de legalidad, hasta los más rígidos, incluyen criterios subjetivos por parte del sujeto controlante respecto de la interpretación de una norma jurídica o en referencia a la forma de aplicarla al caso concreto. (...)

Por consiguiente, la distinción entre los controles de legalidad y los de oportunidad no es

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

exposición, conviene hacer notar que este control jurídico ejercitado por el Diputado del Común deja paso, a su vez, a otros tipos de control: bien sea el control político que ejerce el Parlamento sobre el propio Gobierno como resultado directo de los informes emitidos por el propio Diputado del Común; o bien, un control más difuso que se manifiesta a través de la presión que ejercen los <<medios de comunicación>> y la <<opinión pública>>.

b) En segundo término, conviene precisar que la función de control llevada a cabo por el Diputado del Común no tiene naturaleza preventiva, sino que ésta es siempre realizada a posteriori. Es decir, el ejercicio de control se inicia una vez que se ha producido una actividad determinada por parte de la Administración (sujeto controlado) ante una presunta conculcación de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución, o la no sujección a los principios establecidos en los artículos 103.1 CE y 22.2 LDCC.

c) Por último, cabría preguntarse si el Diputado del Común, además de su consideración como órgano de control, puede constituirse propiamente como un <<órgano de garantía>> stricto sensu. Esto es, si además de ejercitar una función de control, posee una auténtica

---

válida sino con las pertinentes matizaciones: existen controles con tendencia a reducir el margen de libertad valorativa y a aumentar el margen de aplicación de normas jurídicas preexistentes, igual que hay controles tendentes a reducir el bloque normativo aplicable y a incrementar el margen de libertad de valoración. Control de legalidad y de oportunidad no son, pues, términos absolutos, cuantificables y antagónicos, sino puntos diferentes de una escala entre cuyos extremos hay continuo. Por consiguiente, y puesto que no se trata de términos absolutos y nítidamente identificables, toda contraposición entre ellos calificando al uno de jurídico y no al otro, carece de fundamento" (GARCIA MORILLO, J., op. cit., págs. 61 y 62).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

potestad sancionatoria para el caso de que, tras haber efectuado un acto de verificación, éste arrojara un resultado negativo con respecto al parámetro previamente establecido.

Antes de efectuar mayores precisiones, hemos de advertir que la regulación de estos aspectos no se encuentran únicamente contenidos en la LDCC, sino que se complementan oportunamente a través de las *previsiones legales* dispuestas en la Ley 36/85, de 6 de Noviembre, por la que se regulan las prerrogativas y garantías de las figuras similares al Defensor del Pueblo y el régimen de colaboración y coordinación de las mismas.

En este sentido, ambas leyes proporcionan al Diputado del Común un amplio elenco de posibilidades. Así pues, el Diputado del Común puede: a) dirigirse al funcionario afectado, de cuya actuación se deduzca presumiblemente la comisión de un abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión, haciéndole constar su criterio al respecto, así como a su superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere oportunas (art. 24 LDCC); b) ejercitar la acción de responsabilidad contra las autoridades y funcionarios (art. 1.2 a) Ley 36/85, en concordancia con el art. 26 LODP); c) sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de actos y resoluciones de la Administración (art. 26.1 LDCC); d) sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de normas (art. 26.2 LDCC); e) instar de las autoridades administrativas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competentes el ejercicio de sus potestades de inspección (art. 26.3 LDCC); o, f) formular advertencias, recomendaciones, y sugerencias a las autoridades y funcionarios de la Administración (art. 27 LDCC).

Como puede observarse, las referencias aportadas en este contexto evidencian de forma notoria que el Diputado del Común carece en puridad de coertio o poder sancionatorio alguno porque, sencillamente, no tiene instrumentos a su alcance para obligar a la Administración o a sus agentes a modificar o anular sus actos.

En definitiva, todos estos datos sumariamente descritos con anterioridad, permiten configurar al Diputado del Común como un auténtico órgano de control, entendiendo como tal, un control de naturaleza jurídica y ejercitado a posteriori. En efecto, el Diputado del Común es un órgano de control porque, básicamente, ejerce una actividad tendente a verificar o comprobar que la actividad de otro sujeto (controlado) se adecúa a un determinado parámetro. Además, puede afirmarse que tal control es jurídico porque verifica que la actividad controlada esté subordinada a una norma jurídica, y a posteriori porque se efectúa una vez producida la actividad sujeta a dicho control. Pero, por la misma razón, debe también indicarse que, aunque el Diputado del Común carece de poder conminatorio alguno para modificar o anular las resoluciones de la Administración, el control efectuado por el mismo sí que permite abrir -y abre, desde

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

luego- ciertas expectativas a la producción de otro tipo de controles sociales y políticos.

E) La configuración del Diputado del Común como impulsor de la actividad jurisdiccional.

Una de las diferencias más notables que existen entre el Defensor del Pueblo estatal y el Diputado del Común proviene del carácter sumamente restrictivo de este último en orden a considerar su capacidad para intervenir como impulsor de la tutela jurisdiccional, ya sea ésta en sede constitucional (a través de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad), ya sea ésta de naturaleza ordinaria (intervención en el procedimiento de Habeas Corpus).

Para exponer sintéticamente la especial posición jurídica del Diputado del Común conviene, si acaso, comenzar recordando cuales son en este punto las facultades del Defensor del Pueblo.

En este sentido, subrayábamos cómo el Defensor del Pueblo puede ejercitar las siguientes acciones:

a) Interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo (arts. 162.1 a) y b) CE, 29 de LODP, 32 y 46 LOTC), lo que le convierten en un auténtico <<órgano impulsor de la jurisdicción constitucional>>[61].

b) Entablar la acción de responsabilidad contra autoridades,

[61] VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit., pág. 73.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo (art. 26 LODP).

c) Instar el procedimiento de Habeas Corpus (art. 3.c LOHC).

d) Por último, conviene destacar también, que aquellas conductas o hechos presumiblemente delictivos de los que tenga conocimiento el Defensor del Pueblo en el ejercicio de su cargo así como cuando se obstaculice sus investigaciones, deberá ponerlo en conocimiento del Fiscal General del Estado para que inicie las acciones legalmente pertinentes (arts. 24.2 y 25.1 LODP).

Partimos, pues, de que el Defensor del Pueblo se configura en este aspecto, y de acuerdo con las distintas previsiones normativas mencionadas, como un órgano impulsor de la actividad jurisdiccional.

Ahora bien, dicho esto, ¿cuál es la situación que presenta en este orden el Diputado del Común?

Como ya hemos anticipado, el posicionamiento del Diputado del Común difiere notablemente de la del Defensor del Pueblo. Dicho más claramente: su posición es innegablemente bastante más débil que la del Defensor estatal.

Veamos someramente el por qué de esta afirmación.

Es explícito en este sentido el artículo 14 LDCC cuando señala que el Diputado del Común deberá dirigirse al Defensor del Pueblo para que éste interponga los recurso de amparo y/o de inconstitucionalidad. De este modo, es obvio que el Diputado del Común no tiene, en ningún

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

caso, capacidad directa para ejercitar tales recursos ante el Tribunal Constitucional, facultad ésta que recae en última instancia en el Defensor del Pueblo. Es más, la imposibilidad de que el Diputado del Común pueda ejercitar tales acciones va a generar una consecuencia de notoria importancia: impide que éste pueda actuar directamente sobre las decisiones de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, lo que conlleva a que sólo pueda actuar sobre los actos o decisiones administrativas de las Administraciones Públicas Canarias[62].

Lo mismo ocurre cuando el Diputado del Común, en ejercicio de su cargo, tiene conocimiento de conductas presumiblemente delictivas (art. 25 LDCC) o se obstaculiza su actividad investigadora (art. 1.2.a Ley 36/85, en concordancia con el art. 24 LODP), deberá instar ante el Ministerio Fiscal adscrito al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma para que éste ejercite las correspondientes acciones legales (art. 1.2.b Ley 36/85). En esta cuestión, el Diputado del Común sigue mostrándose igual e incomprensiblemente -en franca contradicción con el principio de la acción popular (arts. 125 CE y 101 LECrim.)- como un impulsor indirecto de la tutela jurisdiccional, aunque ahora el poder decisorio cambia completamente de escenario: la instrumentación de tal

[62] Al respecto, Bar Cendón indica que "aquí radica precisamente una de las grandes diferencias de los DPR con el DP, pues, mientras que este último, gracias a los medios específicos que tiene constitucionalmente atribuidos, puede llegar a actuar, no sólo sobre la Administración, sino también sobre decisiones de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, tanto del Estado como de las CCAA, los primeros, los DPR, al carecer de estos medios, sólo pueden actuar sobre actos o decisiones administrativas de las CCAA". (BAR CENDON,A., "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>> ¿Cooperación o conflicto?"..., pág. 96; también cit. por ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 106).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

posibilidad le va a corresponder al Ministerio Fiscal, que se constituye de este modo en el órgano de decisión última.

Por otra parte, el Diputado del Común tampoco está legitimado activamente para instar un procedimiento de Habeas Corpus. Esta cuestión, en realidad, no ofrece por si misma mayor comentario toda vez que el legislador ordinario no parece haber tenido en cuenta la posibilidad de intervención de los Comisionados Parlamentarios Regionales.

No obstante lo expuesto, la cuestión cambia radicalmente cuando se trata de interponer acciones de responsabilidad. En este caso, el Diputado del Común sí posee capacidad para impulsar directamente la actividad jurisdiccional exigiendo las debidas responsabilidades contra Autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo (art. 1.2.a Ley 36/85, en concordancia con el art. 26 LODP), superando con ello el marco establecido en el artículo 14 LDCC que limitaba al Diputado del Común en tales casos a dirigirse obligatoriamente al Defensor del Pueblo para que éste ejercitara las acciones correspondientes[63].

Por todo lo expuesto, podemos confirmar que, en resumidas cuentas, el Diputado del Común, a excepción del ejercicio de las

[63] Art. 14: "En los supuestos en que procediere la exigencia de responsabilidad a cualquier Institución, Autoridad, funcionario o agente de la Comunidad Autónoma o la interposición de recurso de amparo o de inconstitucionalidad, el Diputado del Común se dirigirá al Defensor del Pueblo solicitando de éste que se ejercite la acción de acciones correspondientes".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

acciones de responsabilidad, no tine facultades para impulsar de forma directa la actividad jurisdiccional. Es decir, no requiere directamente ante los órganos jurisdiccionales, sino que su actuación queda constreñida simplemente a solicitar o poner en conocimiento de otros órganos -Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal- sus pretensiones, que dicho sea de paso, carecen de poder vinculante para los citados órganos que son los que, en última instancia, deciden el ejercicio de las correspondientes acciones.

1.3. Conclusiones.

A lo largo de esta exposición, hemos intentado desentrañar varias cuestiones con la única finalidad de profundizar en aquellos rasgos que conforman el <<núcleo irreductible>> en el que subyace la propia naturaleza jurídica del Diputado del Común. La descripción de estos rasgos, verificados sobre la base del ordenamiento vigente, nos permite formular las siguientes conclusiones:

1. El Diputado del Común es un órgano autonómico y de relevancia estatutaria o auxiliar. Ello es así porque, de un lado, aparece configurado en el Estatuto de Autonomía como una institución de la Comunidad Autónoma; y de otro, porque su actividad queda encuadrada dentro de la denominada <<actividad técnica>> (por contraposición a la <<actividad política>>) de la Comunidad Autónoma.

2. Asimismo, el Diputado del Común se muestra como un órgano

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

auxiliar del Parlamento Autonómico, unipersonal, y de especial relevancia ("Alto Comisionado"). Si bien, es preciso señalar que el carácter de auxiliaridad no implica una subordinación a la misma. Es más, aunque el Parlamento ostenta la facultad de nombrarlo, cesarlo, así como recibir sus informes, éste es completamente independiente en sus actuaciones de la misma y no está sujeto a mandato imperativo alguno.

3. Esencialmente, el Diputado del Común presenta una doble cualificación en cuanto a las funciones que tiene encomendadas: de un lado, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos (a cuyo efecto, supervisa la Administración); y de otro, la supervisión de las actividades de la Administración Autonómica y Local (cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma), cuando ésta, en su relación con los ciudadanos, no aparezca regida por los principios recogidos en los artículos 103.1 CE y 22.2 EAC (maladministration).

4. En rigor, el Diputado del Común se comporta como un órgano de control, jurídico, y posterior a la actividad sujeta a control (la conculcación por parte de la Administración de los derechos de los ciudadanos o la no sujeción de la misma a los criterios que consagra el art. 103.1 CE y 22.2 EAC). Pero es que además, esta cualidad específica puede originar a su vez otro tipo de controles o manifestaciones sociales y/o políticas.

5. Finalmente, debe subrayarse que el Diputado del Común sufre

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

una merma considerable con respecto al Defensor del Pueblo en orden a su consideración como impulsor de la actividad jurisdiccional. Así, la solución que ofrecen las previsiones legales al respecto sólo posibilitan que el Diputado del Común pueda ejercitar directamente las acciones de responsabilidad contra las Autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden administrativo o gubernativo.

En los demás casos que prevé la LDCC -interposición de recursos de amparo y/o inconstitucionalidad, y denuncia de hechos presumiblemente delictivos-, tal facultad se desplaza hacia otros órganos (Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal), quedando el Diputado del Común limitado a solicitar de los mismos el ejercicio de tales acciones.

2. ESTATUTO PERSONAL DEL DIPUTADO DEL COMUN.

2.1. Designación, duración del mandato y cese.

La consideración del Diputado del Común como una institución auxiliar del Parlamento y a la vez independiente del mismo, justifica necesariamente la articulación de un riguroso status personal que garantice, en definitiva, la reconocida imparcialidad de la institución. Para que éste sea posible, el ordenamiento vigente ha articulado una serie de principios explícitos que permite atisbar claramente el referido objetivo: se somete al Diputado del Común a un severísimo régimen de incompatibilidades que aseguren su independencia y al mismo tiempo se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

le dota de un conjunto de prerrogativas y garantías personales para un correcto desempeño de su actividad. Junto a ello, se busca, además, garantizar la idoneidad del titular de la institución mediante un adecuado sistema de elección y cese del mismo.

Desde esta perspectiva, corresponde analizar seguidamente los principios a través de los que se articula el status personal del Diputado del Común. Principios que dicho sea de paso, no constituyen, sin embargo, un conjunto de privilegios personales para la institución.

A) Designación del Diputado del Común: previsiones legales.

En líneas generales, el procedimiento que sigue la LDCC para llevar a cabo el nombramiento del Diputado del Común es, salvo ciertos aspectos concretos, mimético con respecto al procedimiento dispuesto por la propia LODP en la eleccción del Defensor del Pueblo estatal. Esto es: elección por mayoría cualificada del candidato propuesto en el seno del arco parlamentario y establecimiento de un amplio régimen de incompatibilidades con el cargo.

En este contexto, debemos analizar concretamente los aspectos siguientes: a) condiciones de elegibilidad del candidato; b) procedimiento de elección; y, c) incompatibilidades que afectan al titular de la institución.

a. Condiciones de elegibilidad del candidato.

Tres son los requisitos mínimos y necesarios que la LDCC exige

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para acceder al cargo de Diputado del Común:

1. Mayoría de edad[64];

2. Encontrarse en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos[65]; y,

3. Gozar, con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, de la condición política de canario (art. 4 LDCC)[66].

---

[64] Al respecto, recuérdese que la CE establece la mayoría de edad para los españoles en 18 años (art. 12 CE).

[65] En este sentido, observa Cano Bueso que estos requisitos deben entenderse al momento propiamente de la elección, "por lo que nada obstaría a que alguno de ellos faltare en el momento de la propuesta" (CANO BUESO, J., "Organos auxiliares de control: el Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas y el Consejo Consultivo de Andalucía", Curso de Derecho Público de Andalucía ..., pág. 172).

[66] En tal sentido, el EAC viene a señalar en su artículo 4 lo siguiente:

1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias.

2. Como canarios, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado.

A la luz de la redacción del citado precepto, Marchena Gómez opina que "el art. 4 del Estatuto otorga la condición política de canario en términos tan amplios que difícilmente puede considerarse una restricción su exigencia (MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., nota p.p. nº 11, pág. 22).

Por otro lado, esta exigencia -la condición política de canario- es una cuestión que ya ha sido tratada favorablemente por el Tribunal Constitucional. Concretamente, a través de la Sentencia de 18 de Diciembre de 1981, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 4/1981 de 18 de Marzo del Parlamento Vasco, sobre la designación de Senadores representantes de Euskadi; y en la que el Alto Tribunal viene a señalar que "la limitación impuesta por la ley impugnada en su art. 2.1 a los candidatos a Senadores del País Vasco, de tener la condición política de Vascos, es razonable y lógica (...) En todo caso, la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada, dentro del marco constitucional descrito en epígrafes anteriores, por el hecho de que fuesen discriminatorios, lo que obviamente no es la que la Ley impugnada establece en su art. 2.1 (FJ 2º).

De esta cuestión también se hacen eco EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 49; FOLCHI, I. y BAYONA, A., op. cit., pág. 108; y RUIZ RICO, J.J., op. cit., pág. 144.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por otro lado, cabe destacar, a sensu contrario, que la LDCC no exige que el candidato posea una formación jurídica, lo que, a nuestro juicio, deja abierta una vía importante para que puedan acceder al cargo personas de gran prestigio y relevancia social que no poseen tal cualificación profesional[67].

b. Procedimiento electoral.

El EAC hace recaer la elección del Diputado del Común en el Parlamento. En efecto, el artículo 14.2 EAC se muestra bastante preciso respecto de la elección del Diputado del Común al preceptuar su elección "por mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento de Canarias". Del mismo modo se pronuncia el artículo 3 LDCC, al señalar que el Diputado del Común será elegido por el Parlamento (apdo. 1°) con la votación favorable de las tres quintas partes de sus miembros (apdo. 4°).

Así pues, pocas dudas puede suscitarse en torno a esta cuestión: la designación del Diputado del Común concierne exclusivamente al Parlamento Canario, que deberá alcanzar, al menos y de forma

[67] Al respecto, Ruíz Rico destaca, al referirse al Defensor del Pueblo Andaluz (pero cuya apreciación es igualmente válida al caso), "que no se le exige ser jurista ni acreditar tipo alguno de experiencia, lo que en principio hace creer que se está pensando más en una figura dotada de prestigio que de cualificación profesional aunque luego, de hecho, resulte ésta particularmente valorada" (RUIZ RICO, J.J., op. cit., págs. 144 y 145).

En el mismo sentido, Arteaga Izaguirre señala que "la práctica cotidiana nos demuestra y la doctrina es favorbale a que el Ombudsman tenga conocimientos de derecho, sin embargo la necesidad imprescindible de una titulación jurídica limitaría el acceso" (ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit., pág. 66).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

inexcusable, la mayoría cualificada de tres quintos de los miembros de la Cámara para su elección.

Asentado lo anterior, veamos cual es el procedimiento que establece la LDCC:

- En primer lugar, la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico[68] (Comisión encargada de relacionarse con el Diputado del Común a través del Presidente de la Cámara -art. 3.1 in fine y 2 LDCC), "presidida por el Presidente del Parlamento, propondrá al Pleno de la Cámara el candidato o candidatos a Diputado del Común. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría simple, rigiendo el sistema de voto ponderado" (art. 3.3 LDCC).

- Una vez propuesto el candidato o candidatos, deberá convocarse el Pleno de la Cámara para proceder a su elección, en un término no inferior a quince días[69], siendo designado quien obtenga la

[68] Originariamente, era la Comisión de Justicia e Interior (y así consta en la LDCC).

Por otra parte, cabe señalar en este sentido, que las diversas leyes autonómicas han designado diferentes Comisiones para relacionarse con su respectivo Comisionado Parlamentario.

Así, la Comisión de Peticiones para el Valedor do Pobo (art. 2.2 LVP), el Síndico de Agravios Valenciano (art. 2.2 LSA), y el Defensor del Pueblo Andaluz (art. 2.2 LDPA -en realidad, Comisión de Gobierno Interior y Peticiones-); la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior de las Cortes para el Justicia de Aragón (art. 8.2 LJA). Por su parte, las Leyes del Síndic de Greuges (art. 2.2 LSG), y el Procurador del Común (art. 2.2 LPC) establecen que será la Comisión "constituida a este fin" o "con esa finalidad". Mención aparte merecen el Ararteko, cuya Ley establece que el mismo se relacionará con el Parlamento en la forma que éste determine (art.1.4 LA), y el Síndic de Greuges de las Islas Baleares, cuya normativa dispone que se relacionará con una Comisión Parlamentaria (art. 2.2 LSGIB), sin describir cual es ésta, lo que nos induce a pensar que será una Comisión específica para relacionarse con el mismo.

Por su lado, la LODP señala en su art. 2.2 (tras la reforma operada por la L.O. 2/92 de 5 de Marzo, de modificación de la Ley 3/81 de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo), que la Comisión encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo será una Comisión Mixta Congreso-Senado designada a tal efecto.

[69] La LODP establece en este aspecto un plazo no inferior a diez días (art. 2.4 LODP). Por otro lado, las distintas leyes de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos establecen términos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento (art. 3.4 LDCC).

De no obtenerse la mayoría indicada, "la Comisión, en el plazo máximo de un mes, se reunirá de nuevo para formular nuevas propuestas" (3.5 LDCC). En cualquier caso, la mayoría exigida no varía, sino que vuelve a ser forzosamente, y de manera ineludible y necesaria, de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento[70].

- Elegido el Diputado del Común, el Presidente del Parlamento de Canarias acreditará con su firma el nombramiento del mismo, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (art. 5.1 LDCC).

---

diferentes. Así, las leyes catalana (art. 5.1), aragonesa (art. 8.3), balear (art. 7.2) y castellano-leonesa (art. 6.3) estiman que el plazo no podrá ser superior a un mes; las leyes valenciana (art. 2.4), gallega (art. 2.3), y andaluza (art. 2.4) -al igual que la canaria- estiman que tal plazo no ha de ser inferior a quince días.

Por otra parte, la ley vasca no se pronuncia al respecto, indicando tal regulación a lo que establezca su Reglamento (art. 2.1).

[70] En este aspecto existe una variación sensible con respecto a la LODP, que considera *suficiente* -en segunda propuesta- obtener la mayoría favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso de los Diputados, y la mayoría absoluta de los miembros del Senado (art. 2.5 LODP).

Por otro lado, las directrices tomadas por las distintas leyes de los Comisionados Parlamentarios Autónomos ofrecen, y exceptuando -por supuesto- la naturaleza monocameral de los Parlamentos Autonómicos, respuestas diversas.

Así, la mayoría cualificada exigible para la defensa del Síndico de Agravios Valenciano es de dos tercios de los miembros de la Cámara (art. 2.4 LSA). En cambio, el Justicia de Aragón y el Síndic de Greuges catalán si no logran en primera instancia la mayoría de 3/5, les basta alcanzar la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara una vez transcurridas un número determinado de propuestas (arts. 8.5 y 6 LJA y 5.3 LSG).

Por último, la mayoría exigible para el nombramiento del Defensor del Pueblo Andaluz (art. 2.4 y 5 LDPA), el Ararteko (art. 2.2 LA), el Valedor do Pobo (art. 2.3 y 4 LVP), el Procurador del Común (art. 6.4 LPC) y el Síndic de las Islas Baleares (art. 7.4 LSGIB), es, al igual que para el Diputado del Común (art. 14.2 EAC, y 3.4 LDCC), de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-Por último, el Diputado del Común deberá tomar posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento, prestando juramento o promesa de desempeñar fielmente su función (art. 5.2 LDCC).

En síntesis, como puede observarse, la LDCC diseña un sistema de elección coincidente con el modelo establecido para la elección del Defensor del Pueblo -a su vez incardinado en el prototipo de Ombudsman-auxiliar del Parlamento-[71], es decir: elección a cargo del Parlamento y exigencia de mayoría cualificada para su elección. Mayoría reforzada ésta, que en palabras de MARCHENA GOMEZ, "aún cuando pudiera representar, en alguna ocasión, una dificultad para la selección del candidato, entendemos que debe estimarse un acierto legislativo, pues el respaldo de esas tres quintas partes de los miembros del órgano legislativo, contribuirá a suministrar una seguridad al Diputado del Común de estabilidad en el ejercicio de sus funciones"[72].

c. Incompatibilidades.

Una última cuestión en relación con la elección del Diputado del Común es el referido al sistema de incompatibilidades a que queda sometido su titular una vez designado y que busca mantener y reforzar la predicada independencia de la institución en el ejercicio de sus

[71] En este sentido, véase PITARCH, I, op. cit., pág. 135; también citado por FOLCHI, I. y BAYONA, A., op. cit., pág. 107.

[72] MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 21.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

funciones[73]. En este sentido, el artículo 7.1 LDCC establece que "la condición de Diputado del Común es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública; con la afiliación a un partido político o a un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carrera judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral".

En caso de que el Diputado del Común estuviera incurso en alguna o varias de estas incompatibilidades, deberá renunciar a las mismas dentro del plazo de diez días siguientes al de su nombramiento, y con carácter previo a la toma de posesión del cargo. Si tal renuncia no se efectuara, se procedería nuevamente a la elección de otro candidato (art. 7.2 LDCC).

Asimismo, "si la incompatibilidad sobreviniese una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquélla se hubiese producido" (art. 7.3 LDCC).

En cualquier caso, la <<Comisión del Estatuto de los Diputados>> será la encargada de dilucidar todas aquellas dudas o controversias que surjan sobre las situaciones de incompatibilidad que pudieran afectar al Diputado del Común. A tal efecto, el dictamen que

[73] Asimismo, el cargo de Diputado del Común es causa de inelegibilidad a las elecciones de Diputados Regionales al Parlamento de Canarias (art. 3.1.a de la Ley 3/87, de 3 de Abril, de medidas urgentes en materia electoral).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

realice dicha Comisión será elevada al Pleno del Parlamento (art. 7.4 LDCC).

Resulta claro, con sólo la exposición del artículo 7 LDCC, que la intención del legislador no ha sido otra que la de garantizar la independencia del Diputado del Común, estableciendo para ello un riguroso distanciamiento entre la institución y otros intereses ajenos. De este modo, y como acertadamente señala ASTARLOA VILLENA, "la ausencia de cualquier tipo de compromisos por parte de su titular redundará en su propio beneficio"[74].

No obstante lo expuesto, este régimen de incompatibilidades presenta, al menos, dos inconvenientes:

- El primero de ellos ya fue criticado anteriormente cuando nos referíamos al tema de la militancia en un partido político, y que la LDCC extiende incluso a la afiliación sindical[75]. Al respecto, recuérdese

---

[74] ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 28; (refiriéndose al Defensor del Pueblo, pero igualmente aplicable al Diputado del Común).

En esta cuestión, la Propuesta de Reforma de la LDCC presentada por el Diputado del Común ante el Parlamento de Canarias el 27 de Julio de 1994, y tratada en Comisión el 12 de Enero de 1995 (así consta en el Informe del Diputado del Común al Parlamento de Canarias, 1994, pág. 231), ha pretendido ir más allá todavía. En efecto, el artículo 9.4 de la citada Propuesta de Reforma viene a disponer que "durante los dos años siguientes a la fecha de su cese como Diputado del Común, no podrá ser nombrado por el Gobierno de Canarias para ocupar cargos de designación política en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias".

Ello ha querido justificarse como un impedimento para que el Diputado del Común "sea receptor de <<gracias futuras>> por los <<servicios prestados>> a la mayoría de turno durante el desempeño de su función" (Propuesta de Reforma de la LDCC, ejemplar mecanografiado y enviado con fecha de 1 de Septiembre de 1994 al Area de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria al objeto de presentar un informe evaluando los distintos aspectos de la misma, págs. 19 y 20).

[75] Al respecto, son igualmente colacionables mutatis mutandi los mismos argumentos utilizados supra, al criticar la prohibición de la militancia política.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que tal consideración merecía, a nuestro juicio, el calificativo de desproporcionada.

- El segundo de los inconvenientes explícitos que plantea el régimen vigente de incompatibilidades del Diputado del Común proviene de la prohibición genérica de que éste pueda pertenecer a una asociación o fundación. Bajo esta perspectiva, es claro que la institución no podría formar parte, por ejemplo, de organizaciones y asociaciones relativas a los Ombudsmen y a los Derechos Humanos. Sin embargo, en casos como los ejemplos citados, parece evidente que la aplicación de tal incompatibilidad resultaría realmente desmesurada.

Lo cierto es que, sin embargo, se ha producido por la <<vía de hecho>> una relajación de la norma. Es decir, pese a lo dispuesto expresamente en el artículo 7.1 LDCC: incompatibilidad del cargo con la pertenencia a cualquier asociación o fundación; la realidad práctica no ha ido, como en otras ocasiones, de forma paralela a la norma. Así, pues, la institución del Diputado del Común ha venido y viene disfrutando de su participación en ciertas organizaciones y asociaciones de Ombusmen y de Derechos Humanos, como por ejemplo, el European Ombusman Institute, el International Ombusman Institute, etc.

En consecuencia, parece evidente que lo más apropiado sería llevar a cabo una modificación del citado precepto que permitiera introducir las ideas que muy esquemáticamente se han expuesto. Lo que no debe significar, dicho sea de paso, que se permita al Diputado del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Común la posibilidad de pertenecer a cualquier tipo de asociación o Fundación[76].

B) Nuevas perspectivas en torno a la designación del Diputado del Común. Valoración crítica.

El proceso electivo del Diputado del Común, al igual que el de sus homólogos autonómicos y también el del Defensor del Pueblo estatal, apenas ha sufrido variación o novedad alguna con respecto a la fórmula prototípica del Ombudsman-auxiliar del Parlamento. Esto es, un procedimiento intraparlamentario arquetípico: proposición de uno o varios candidatos por los diversos Grupos Parlamentarios y designación en el Pleno de la Cámara Parlamentaria.

Dicho esto, el objetivo del presente epígrafe consiste en efectuar unas breves reflexiones con la única finalidad de someter a revisión el vigente sistema de designación del Diputado del Común[77].

---

[76] Con este propósito, y entre las diversas modificaciones introducidas en la Propuesta de Reforma de la LDCC, se venía a justificar la modificación del art. 7.1 LDCC "por la necesidad de dejar constancia en la norma reguladora de la Institución de la posibilidad de formar parte de asociaciones o fundaciones cuyo objeto fundamental es, precisamente, la defensa y promoción de los derechos fundamentales, como por ejemplo: el European Ombudsman Institute y el International Ombudsman Institute y otras". (Propuesta de Reforma de la LDCC ..., pág. 20)

[77] A excepción de Sainz Moreno, la doctrina española tradicionalmente apenas se ha ocupado de esta cuestión. Así, el citado autor cree que se podría llevar a cabo una reforma en el proceso electivo del Defensor del Pueblo que consistiría en abrir un período de propuestas durante el cual pudieran presentarse candidatos a las Comisiones del Congreso y del Senado. O en todo caso, concluye dicho autor, siempre se podrían sugerir candidatos a través del derecho de petición (SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 50).

También Silveira destaca en su estudio algún intento habido en la legislación portuguesa. Concretamente, la pretensión de designar como Proveedor de Justicia algún ciudadano perteneciente a alguno de los partidos de la oposición parlamentaria. Criterio que, en palabras del citado autor "no triunfó, dada la connotación política con que indirectamente se estigmatizaba a tal función"

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Para ello, y como primera aproximación a la cuestión propuesta, resulta obligado comenzar planteando si es conveniente la participación de los ciudadanos en la elección del Diputado del Común, y si ésta se puede llevar a cabo de una manera operativa y factible. Dicho de otro modo, ¿resultaría adecuada la participación de los ciudadanos en el nombramiento del Diputado del Común? Y si es así, ¿cuál o cuáles serían las fórmulas que habrían de arbitrarse para hacer viable la intervención de los mismos?

El primer interrogante propuesto -la idoneidad de la intervención de los ciudadanos en la elección del Diputado del Común- es el que menores problemas debe ocasionarnos. En efecto, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (art. 23.1 CE), y el deber de los propios poderes públicos a facilitar la participación de éstos en la vida política y social (art. 9.2 CE), constituye una base constitucional suficiente para que los ciudadanos pudieran intervenir en el nombramiento del Diputado del Común.

Sin embargo, esto necesita ser inmediatamente matizado. En efecto, sin perjuicio de lo que se acaba de afirmar, es necesario hacer notar dos puntualizaciones:

Primera: difícilmente la elección del Diputado del Común podría ser realizada directamente a través de una elección popular. Y es que

---

(SILVEIRA, L., op. cit., pág. 682).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

este esquema ideal: la designación por sufragio universal a manos del pueblo, presenta una serie de complicaciones en la realidad práctica. Ciertamente, a nadie se le escapa que todo proceso electoral conlleva la necesidad de afrontar una competencia perfectamente arraigada en todas las democracias y cuyos elementos típicos son sobradamente conocidos: mítines, publicidad, etc., todo lo cual precisa de un respaldo logístico y económico verdaderamente importante. En este sentido, arbitrar una fórmula de financiación pública para todos aquellos candidatos que decidieran presentarse podría resultar excesivamente costoso, mientras que una financiación llevada a cabo por partidos políticos, o la propia autofinanciación de los candidatos, podría arrastrar a la opinión pública a verter serias dudas o sospechas sobre los intereses reales del aspirante, o de los grupos que lo respalden[78].

Segunda: la elección directa del Diputado del Común mediante elección popular, aun en el caso de que ésta se pudiera llevar a cabo, desvirtuaría en gran medida la propia naturaleza jurídica del Diputado del Común como <<Comisionado del Parlamento>>, lo que conduciría, de hecho, a una concepción radicalmente distinta de la institución. el Diputado del Común sería cualquier otra cosa, pero indudablemente no sería un <<Comisionado del Parlamento>>.

---

[78] Hay que advertir al hilo de esta exposición, y sin perder por ello coherencia con nuestros postulados, que una cosa es la militancia en un partido político (recuerdese que la no militancia formal en absoluto asegura un vaciamiento de las preferencias políticas o ideológicas de la persona), y otra cosa bien distinta es el decidido apoyo partidista de una formación política para "colocar a su candidato" en una institución por definición neutra, lo que provocaría, sin duda alguna, cierta desconfianza en la opinión pública.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Hechas, pues, estas consideraciones precedentes, parece obvio que la opción más adecuada sea, efectivamente, hacer recaer la designación del Diputado del Común en el propio Parlamento, que no es, por otro lado, sino el órgano legítimo de representación de la voluntad de los ciudadanos, en virtud de unas elecciones libres y pluralistas.

Ahora bien, ¿quiere ello decir que se ha de eliminar cualquier posibilidad de intervención o colaboración de la ciudadanía en la elección del Diputado del Común?

No parece ciertamente aventurado anticipar la contestación a este interrogante: la respuesta, obviamente, ha de ser negativa. En efecto, siempre se pueden articular ciertos mecanismos de participación del ciudadano que le permitan colaborar, como ya se dijo, en la designación del Diputado del Común.

En efecto, si tomamos como punto de partida la legítima posibilidad de que se pudieran presentar candidaturas por vía externa al Parlamento, se podrían introducir reformas en la LDCC que permitieran establecer formalmente una adecuada vía o canalización directa ciudadano-Parlamento para la designación de un candidato. Así, por ejemplo, una opción podría venir articulada a través de una convocatoria pública y un proceso electivo rodeado de una adecuada publicidad: convocatoria oficial para la presentación de las correspondientes candidaturas (no sólo en los Diarios Oficiales, sino

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mediante su inserción en los medios de comunicación); debate en sesión pública de las mismas y designación última a cargo del Parlamento.

Sin duda, esta línea propuesta, aun a riesgo de provocar una presión sobre las Cámaras por entes o grupos ajenos al Parlamento[79], es con mucho, más satisfactoria. No sólo permitiría una mayor transparencia del proceso electivo, que dicho sea de paso, sigue recayendo en última instancia en el Parlamento, y por lo tanto, no distorsiona en modo alguno su carácter de Comisionado del mismo, sino que posibilitaría a su vez, y de un modo ágil, la participación/colaboración de la ciudadanía en la designación de las candidaturas.

En definitiva, y en respuesta a los interrogantes inicialmente planteados, estamos en disposición de formular las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, no nos parece adecuada la elección popular directa del Diputado del Común. La solución no sólo es difícilmente realizable en la práctica, sino que probablemente desvirtuaría el carácter del Diputado del Común como <<Comisionado del Parlamento>>.

---

[79] Este temor ya lo anticipa Sainz Moreno (refiriéndose al Defensor del Pueblo pero igualmente extrapolable al Diputado del Común), puntualizando que "la apertura de esta vía de propuestas puede tener el inconveniente de incitar a una presión sobre las Cámaras por entidades ajenas al Parlamento que podría desvirtuar posteriormente el carácter de comisionado parlamentario que tiene el Defensor del Pueblo. Por ello, y pese a que este procedimiento produciría una mayor transparencia sobre los criterios de designación de candidatos, quizá no sea aconsejable, al alejarse del modelo previsto en la Constitución (<<alto comisionado de las Cortes Generales>>)" (SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 50).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2. Podemos afirmar, en segundo lugar, que sí pueden abrirse nuevas vías de participación ciudadana en el proceso de designación del Diputado del Común, y que en nada desvirtúan la potestad de decisión última a manos del arco parlamentario, en cuanto Comisionado del mismo. Para ello, sería conveniente introducir las modificaciones legales necesarias que hicieran viable la recepción de las candidaturas propuestas (convocatoria oficial, plazo de presentación de candidaturas, etc.), y se diera la máxima difusión posible al debate de la designación definitiva.

C) Duración del mandato.

Por lo que se refiere a la duración del mandato, la LDCC establece en su artículo 3.1 el siguiente tenor literal: "El Diputado del Común será elegido por el Parlamento para un periodo de cinco años".

Del citado precepto se desprenden dos necesarias puntualizaciones que seguidamente pasaremos a considerar:

a) En primer lugar, el legislador canario mantiene un plazo de permanencia en el cargo para el Diputado del Común no coincidente con el mandato parlamentario. O lo que es lo mismo, desvinculado con el Parlamento que lo nombró[80]. Esta ausencia o falta de sincronía con el mandato de los Diputados Autonómicos viene a suponer justamente,

[80] En el mismo sentido, véase CANO BUESO, J., "Organos auxiliares de control: el Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas y el Consejo Consultivo de Andalucía", Curso de Derecho Público de Andalucía ..., pág. 173.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y como no podía ser de otro manera, un plus garantista para preservar la predicada independencia del Diputado del Común[81].

b) En segundo lugar, la LDCC no establece previsión alguna respecto a la posibilidad de la reelección del Diputado del Común, por lo que debe entenderse que éste puede ser reelegido sin limitación alguna[82].

Al respecto de esta cuestión, y sin querer entrar en profundidad en una polémica -probablemente estéril- sobre la conveniencia o no de limitar o acotar el número de mandatos del Diputado del Común, debemos pronunciarnos negativamente. Esto es, nos parece que la fórmula reelectiva debe ser lo más amplia posible, no debiendo existir, consecuentemente, cláusula restrictiva alguna que impida reelegir al Diputado del Común.

D) Cese. Problemas que plantea la regulación actual.

La regulación vigente reconoce una amplia serie de causas o motivos de cese del Diputado del Común que vamos a examinar con detalle a continuación. Con este propósito, la línea marcada por el artículo 8 LDCC preceptúa como causas de cese del Diputado del

[81] En el mismo sentido, FOLCHI, I. y BAYONA, A., op. cit., págs. 109 y 110; ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pág. 29.

[82] Al hilo de esta cuestión, la LODP y la mayoría de las leyes de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos no establecen límites a la reelección, exceptuando la LA, que señala que el Ararteko puede ser reelegido una sola vez por igual periodo (art. 5.1 LA), y la LPC, al indicar que el Procurador del Común puede ser reelegido para un segundo mandato (art. 2.1 LPC).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Común las siguientes:

1°) Por renuncia.

2°) Por expiración del plazo de su nombramiento.

3°) Por muerte o incapacidad sobrevenida.

4°) Por pérdida de la condición política de canario.

5°) Por haber sido condenado por delito doloso en virtud de sentencia firme.

6°) Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones propias del cargo.

Partiendo de estos supuestos, y al objeto de calibrar correctamente las distintas vicisitudes que ofrece el actual ordenamiento, es conveniente, pues, que abordemos seguidamente cada uno de los motivos citados.

A) La renuncia al cargo de Diputado del Común no plantea, en principio, mayores problemas interpretativos. En efecto, en caso de que el Diputado del Común quisisera renunciar a su cargo, su vacante sería declarada por el Presidente de la Cámara (art. 8.2 LDCC), y se pondría en marcha un procedimiento para el nombramiento de un nuevo titular en un plazo no superior a un mes (art. 8.3 LDCC).

Por otro lado, no debemos olvidar que aquellas situaciones que generen una situación de incompatibilidad con el cargo también deberán calificarse en lo que podríamos denominar como un acto de renuncia

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

tácita al mismo. En efecto, recordemos que ante una situación de incompatibilidad, la LDCC dispone al respecto dos situaciones perceptiblemente diferenciadas:

1. Incompatibilidad ex ante a la toma de posesión del candidato electo al cargo de Diputado del Común. En tal caso, se entiende que renuncia al cargo si no subsana dicha situación dentro de los diez días siguientes al de su nombramiento (art. 7.2 LDCC); y,

2. Incompatibilidad sobrevenida a la posesión del cargo, en cuyo caso, se entenderá que renuncia al mismo desde la fecha en que aquélla se hubiese producido (art. 7.3 LDCC).

B) En relación con la expiración del plazo en el cargo del Diputado del Común (por el transcurso de 5 años) se produce una polémica doctrinal puesta de relieve por SAINZ MORENO[83], y que ya fue tratada al examinar al Defensor del Pueblo. Nos referimos a la situación que se produce una vez que finaliza el plazo de duración en el cargo. La LDCC señala al respecto, que, en tanto se proceda a la elección de un nuevo Diputado del Común, el cargo lo desempeñarán interinamente, y en su propio orden, los Adjuntos (arts. 8.4 y 9.1 LDCC). La disfunción, como se puede apreciar, es clara: no parece ciertamente comprensible que el Diputado del Común, a cuya titularidad ha accedido con el respaldo de una mayoría cualificada en el Pleno de la Cámara Autonómica, sea cesado automáticamente por

[83] SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 56.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

expiración del plazo de su mandato, mientras que los Adjuntos, figuras de menor relevancia en el entramado de la institución, y que han sido designados por él mismo (con la conformidad previa de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico), pasen a desempeñar interinamente dicho cargo

Así, pues, parece que lo más adecuado, desde nuestro punto de vista, es que el Diputado del Común pudiera seguir "en funciones" en el cargo hasta la designación de un nuevo titular de la institución.

Con este propósito, sería conveniente modificar en una doble dirección los citados preceptos de la LDCC:

1. Así, la primera modificación estaría dirigida a mantener "en funciones" al Diputado del Común, en tanto en cuanto el Parlamento procede a la elección de un nuevo Diputado del Común.

2. La segunda modificación propuesta, consistiría en iniciar el proceso electivo de designación del Diputado del Común con anterioridad a que se produzca la vacante en el cargo, evitando de ese modo que la situación de "provisionalidad" o "en funciones" de la institución sea lo más breve posible.

C) En cuanto a la muerte o incapacidad sobrevenida (ya sea ésta temporal o definitiva) del Diputado del Común, la LDCC no ofrece cuestión problemática alguna, puesto que en ambos casos, los Adjuntos, en su propio orden, deberán pasar a ejercer interinamente las funciones encomendadas al Diputado del Común (art. 8.4 LDCC).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

D) Tampoco plantea ningún problema el cese del Diputado del Común motivado con ocasión de "la pérdida de la condición política de canario"[84]. En tal caso, y una vez declarada la vacante por el Presidente del Parlamento, se iniciará una nueva elección en el plazo máximo de un mes (art. 8.2 y 3 LDCC).

E) En cuanto al cese del Diputado del Común cuando éste ha sido condenado por delito doloso en virtud de sentencia firme, rige el principio del <<cese automático>>. Esta cuestión, defectuosamente tratada en la ley reguladora del Defensor estatal[85], y ampliamente criticada por la doctrina[86], ha sido superada con holgura por la LDCC. En efecto, la redacción dada por la LDCC viene a establecer el cese <<automático>> del Diputado del Común como consecuencia de una condena por delito doloso mediante sentencia firme. En tal caso, y al igual que en los supuestos anteriores, el Presidente de la Cámara deberá proceder a declarar la vacante, iniciándose un nuevo procedimiento de

---

[84] Recuérdese que a tal efecto, el artículo 4. EAC establece lo siguiente:

"1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias.

2. Como canarios, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado".

[85] Recordemos que el art. 5 de la LODP indica también como motivo de cese del Defensor del Pueblo, el haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme (art. 5.1.5° LODP).

En tal caso, el cese habrá de decidirse por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado (art. 5.2 LODP)

[86] Entre otros, ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ..., pag. 30; MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I.: op. cit., págs. 80 y 81.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

elección en un plazo de tiempo que, en todo caso, no podra ser superior a un mes (art. 8.2 y 3 LDCC).

F) Por último, la LDCC puntualiza que el Diputado del Común cesará por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones en el cargo; en cuyo caso, y para que el cese sea efectivo, deberá ser aprobado por mayoría de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento, mediante debate en sesión secreta y previa audiencia del propio Diputado del Común (art. 8.2 LDCC). Por tanto, no rige aquí, como en algunos de los supuestos mencionados, la regla del <<cese automático>>. Sin embargo, la línea marcada por el artículo 8.2 LDCC trae consigo dos importantes consecuencias que conviene reseñar:

Por un lado, y con carácter positivo, la ineludible audiencia del interesado con anterioridad al debate, así como que el cese deba ser aprobado, en cualquier caso, por la misma mayoría cualificada que para su designación (3/5 partes de los miembros de la Cámara Parlamentaria).

Por otro lado, y como aspecto negativo, el carácter secreto de la sesión. Y es que, efectivamente, si el proceso electivo se ha efectuado en el Pleno, en una sesión rodeada de luz y taquígrafos, no se entiende muy bien el por qué no se debe dar la misma publicidad para que se conozcan los motivos que comportan el cese del Diputado del Común, más aún cuando la causa del mismo está basado imperativamente en una

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

presunta <<notoria negligencia>>.

2.2. Prerrogativas y fuero especial.

A) Prerrogativas y fuero especial del Diputado del Común. Inadecuación de la regulación actual.

Como ya se expuso más atrás, la LDCC ha querido regular todo un conjunto de reglas y principios con el objeto de proporcionar al Diputado del Común de una serie de prerrogativas que garanticen la predicada independencia de la institución. Con este fin, el artículo 6 LDCC viene a disponer que el Diputado del Común gozará de inviolabilidad, inmunidad y un aforamiento especial.

Así, la inmunidad significa que el Diputado del Común es irresponsable por las manifestaciones y opiniones vertidas en el ejercicio del cargo, no pudiendo, por tal motivo, ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado, ni aún después de cesar en el mismo (art. 6.2 LDCC).

Por otro lado, la inviolabilidad supone que el Diputado del Común, durante su mandato, no pueda ser detenido ni retenido salvo en caso de flagrante delito (art. 6.3 LDCC).

Por último, el aforamiento especial se refiere a que el Diputado del Común, mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser inculpado, sometido a prisión, procesado y juzgado exclusivamente por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, aunque

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

fuera del territorio de Canarias, esta responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 6.3 LDCC).

No obstante lo expuesto, hemos de precisar inmediatamente que la descripción de prerrogativas y el aforamiento especial contenidas en la LDCC plantean, desde la perspectiva constitucional, un problema de muy importante calado.

Y es que, efectivamente, la regulación de esta materia (legislación procesal y penal) corresponde, en virtud del reparto competencial diseñado por la Constitución, exclusivamente al Estado (art. 149.1.6° CE). Por tanto, resulta obvio que cualquier intento por legislar en este sentido debe encuadrarse imperativamente dentro del marco establecido por la propia Constitución. En otras palabras: sólo puede regularse esta materia a través de una ley estatal[87].

En consecuencia, es evidente que la situación jurídica que se desprende del mencionado precepto viene a representar, tal como señala EMBID IRUJO, "un exceso respecto a la competencia que constitucional y estatutariamente está atribuida a las Comunidades Autónomas aun cuando, en el fondo, no se limiten más que a reproducir lo que la normativa estatal competente (Ley 36/85) ya dispone para dicha cuestión"[88].

---

[87] En perfecta concordancia con lo expuesto, la regulación de las prerrogativas del Diputado del Común podían haber sido recogidas en el propio artículo 14 del Estatuto de Autonomía, del mismo modo que se hiciera para los Diputados del Parlamento de Canarias (art. 10.3 EAC).

[88] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., págs. 53 y 54.

El citado autor también se hace eco del mismo exceso que en esta cuestión comete la Ley

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Solución legal. La Ley 36/85, de 6 de Noviembre. Prerrogativas y fuero especial de las figuras similares al Defensor del Pueblo en el ámbito autonómico.

Como puede deducirse, la única salida constitucional viable a la cuestión planteada pasaba forzosamente, y como no podía ser de otra manera, por el establecimiento de una regulación-marco de las prerrogativas del Diputado del Común a través de una ley del Estado. Y ésta se produjo, en efecto, mediante la promulgación de la Ley estatal 36/1985, de 6 de Noviembre, reguladora de las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, por la que se dotaba, a su vez, de las correspondientes prerrogativas y garantías necesarias de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos[89].

Valenciana del Síndico de Agravios.

En efecto, los apartados 2° y 3° del art. 6 LSA vienen a recoger tales prerrogativas:

"2. El Síndico de Agravios, aún después de haber cesado en su mandato, gozará de inviolabilidad por los actos realizados, opiniones y declaraciones manifestadas en el ejercicio de las funciones que le son propias.

3. Durante su mandato, no podrá ser detenido ni retenido por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad Valenciana, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo instruir, conocer y decidir las causas penales que pudieran seguírsele ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano. Fuera del territorio de la Comunidad, la eventual responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

[89] La regulación de prerrogativas mediante una ley ordinaria, ha sido objeto de ciertas críticas por Embid Irujo, el cual sostiene al respecto que "cuando se ha pretendido conceder a otros cargos públicos estas prerrogativas, se ha acudido al instrumento de Ley Orgánica o, mejor dicho, se han integrado dentro de una Ley Orgánica los preceptos relativos a las inviolabilidades e inmunidades.

(...) De la misma forma que no ignoro que no existe ningún precepto constitucional que, formal y expresamente, exija el rango de Ley Orgánica para regular cuestiones como éstas, pero me pregunto si esta rara unanimidad notada de elegir un determinado ropaje legislativo para la regulación de temas tan sustanciales como estos privilegios, verdaderas normas exorbitantes del Derecho común para las personas afectadas, no significa, de verdad, la necesidad de utilizar

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En efecto, el artículo 1.1 de la citada Ley es bastante explícito en la dotación de prerrogativas y aforamiento especial a las figuras autonómicas similares al Defensor del Pueblo, al establecer al respecto que "los titulares de las Instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de aquéllas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

El aforamiento especial se entenderá referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial".

Consecuentemente, y a través de este marco jurídico constitucionalmente adecuado, se ha venido a rodear al Diputado del Común de las prerrogativas necesarias para un mejor desempeño de sus funciones: es irresponsable por las opiniones y manifestaciones que emita en el desempeño de su cargo (inviolabilidad)[90], no puede ser

---

siempre la Ley Orgánica" (EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., págs. 56, 57 y 58).

[90] Una interpretación mucho más restrictiva la ofrece Embid Irujo, al entender que "la inviolabilidad significa, por tanto, la irresponsabilidad respecto a las opiniones, a las manifestaciones, a las expresiones y votos desarrollados durante un acto parlamentario. Algo parece, pues, no apropiado de principio para los Comisionados Parlamentarios, la referencia al voto que es perfectamente congruente con el trabajo de un parlamentario pero no con el de un Comisionado.

(...) No creo, por tanto, que la mera remisión de la Ley 36/1985 a la inviolabilidad de los parlamentarios territoriales baste para solucionar los problemas derivados de la existencia de la inviolabilidad de los Comisionados. Son cargos diferentes y con procedimientos de actuación diferentes también. La actividad parlamentaria de los miembros de la Asamblea Legislativa depende, en casi completa medida, de una convocatoria ajena, en el marco de un orden del día cuya fijación le es ajena también. Por el contrario, el ejercicio del cargo del Comisionado Parlamentario

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

detenido salvo en caso de flagrante delito. (inmunidad), y su inculpación, procesamiento, prisión y juicio corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Canarias (aforamiento especial).

Además, junto a estas prerrogativas, el artículo 1.2 de la Ley 36/85 establece que serán igualmente aplicables a dichas instituciones autonómicas, y dentro del respectivo ámbito de competencia estatutaria, las garantías establecidas en la LODP para el Defensor del Pueblo.

Estas son las siguientes:

a) Inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones (art. 16 LODP).

b) Cooperación de los Poderes Públicos (art. 19 LODP)[91]. Si

---

responde, siempre, a decisiones propias, a iniciativas propias, a la propia voluntad de estar ejerciendo el cargo, siendo casi imposible intelectualmente la separación entre el ejercicio del cargo y la actividad ajena" (EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Púbica por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., págs. 60 y 61).

Sin embargo, a nuestro juicio, y aun reconociendo que el texto de la Ley 36/85 presenta ciertas deficiencias en este aspecto, creemos que una adecuada interpretación hermenéutica del citado artículo no nos puede conducir a interpretar otra cosa sobre la inviolabilidad del Diputado del Común que no sea a la irresponsabilidad del mismo por las opiniones y manifestaciones emitidas en el ejercicio de su cargo. (En el mismo sentido, véase GINE I DAVI, J.: "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 diversas Comunidades Autónomas. su incidencia en las facultades del Síndic de Greuges para supervisar los entes locales de Cataluña", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 4, 1986, pág. 115).

[91] En concordancia, el art. 21 LDCC:

"1. Todos los poderes públicos y organismos de las Administraciones Autónoma y Local están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Diputado del Común en sus actuaciones.

2. El Diputado del Común, sus Adjuntos o la persona en la que delegue podrán personarse en cualquier centro de las Administraciones Autónoma o Local para comprobar o recabar cuantos datos fueren menester, efectuar las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria.

3. A estos efectos, no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa que guarde relación con la actividad o servicio objeto de investigación, a excepción

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

bien, conviene precisar que el ámbito de cooperación al que se hace referencia se circunscribe únicamente a las Administraciones Autonómica y Local. Al menos eso es lo que se desprende de la citada Ley que, recuérdese, puntualiza que la aplicación de las siguientes garantías se llevarán a cabo "siempre dentro del respectivo ámbito de competencia estatutaria" (art. 1.2 Ley 36/85)[92].

c) Medidas de actuación en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora (art. 24 LODP).

d) Ejercicio de acciones de responsabilidad (art. 26 LODP).

e) Denuncia de infracciones e irregularidades, entendiéndose que en tales casos, la relación del Comisionado Autonómico será con el Fiscal de su respectivo ámbito territorial (art. 25.2 LODP)[93].

3. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA OFICINA DEL DIPUTADO DEL COMUN.

La institución del Diputado del Común, objetivamente considerada, está conformada por un complejo de factores personales y

---

de aquéllos clasificados de secretos, de acuerdo con la Ley".

[92] No estamos de acuerdo en este aspecto, con la consideración efectuada por Embid Irujo, que entiende que "una interpretación favorable al espíritu de la Ley debería concluir en que todos los poderes -de la Comunidad Autónoma o no- deben auxiliar a los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en el ejercicio de sus competencias (art. 1.2.a)" (EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 55).

[93] En concordancia, el art. 25 LDCC:

"Cuando el Diputado del Común, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta presumiblemente delictiva, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

materiales a fin de facilitar su funcionamiento. Cabe distinguir entre ellos tres elementos esenciales que constituyen, a nuestro juicio, la columna vertebral de la institución. Estos son: los Adjuntos, el Secretario General y la Junta Asesora.

No obstante, hay que comenzar anticipando que la LDCC apenas ha introducido novedades con respecto al modelo organizativo del Defensor del Pueblo estatal. Más bien se ha limitado a <<copiar>>, como en otras ocasiones, la redacción dada por la LODP: nombramiento, cese, status, y funciones de los Adjuntos (arts. 9 y 10.1 LDCC)[94]; designación y status del resto del personal auxiliar (arts. 30 y 31 LDCC)[95]; y dotación presupuestaria (art. 32 LDCC)[96].

Por lo demás, la propia LDCC reserva a la Mesa del Parlamento la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución (en adelante, ROFDC), a propuesta del Diputado del Común (Disposición Adicional LDCC). No obstante, y aunque tardíamente, dicho Reglamento sería aprobado por la Mesa del Parlamento el 5 de Marzo de 1997[97].

---

[94] En concordancia, arts. 8 y 36 LODP.

[95] En concordancia, arts. 34 y 35 LODP. No obstante, conviene hacer notar que los arts. 31.2 LDCC y 35.2 LODP presentan algunas diferencias. Así, mientras que la LDCC señala que "los funcionarios provenientes de la Administración Autónoma, adscritos a la oficina del Diputado del Común, pasarán a situación de servicios especiales"; la LODP preceptúa que "en los casos de funcionarios provenientes de la Administración Pública se les reservará la plaza y destino que ocupasen con anterioridad a su adscripción a la oficina del Defensor del Pueblo, y se les computará, a todos los efectos, el tiempo transcurrido en esta situación".

[96] En concordancia, art. 37 LODP.

[97] Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 47, de 17 de Marzo de 1997, págs. 2 y 3.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El esquema organizativo que básicamente ha diseñado el ROFDC es el mismo que el utilizado por el Defensor del Pueblo: dos Adjuntos; un Secretario General[98]; una Junta Asesora y el resto de personal asesor y administrativo.

3.1. Medios personales.

Como ya se ha dicho, el Diputado del Común cuenta con un equipo colaborador que le auxilia en la labor que tiene encomendada. Esta Oficina está conformada por una Junta Asesora, un Secretario General, dos Adjuntos, y el resto de personal asesor y auxiliar de la institución.

Conviene destacar, no obstante, que hasta la aprobación del ROFDC, se aplicó supletoriamente el ROFDP (de ello se deja constancia en el Informe del Diputado del Común al Parlamento de 1986, pág. 12; y en el de 1987, pág. 4).

Por lo demás, también hay que hacer notar que, a pesar de todo ello, en la mayoría de los Informes Anuales del Diputado del Común se venía a reclamar la urgente necesidad de que la Mesa de la Cámara aprobara la propuesta de Reglamento presentada (Informe del Diputado del Común al Parlamento de 1986, págs. 2 a 16; 1987, pág. 4; 1988, pág. 4; 1989, pág. 238).

No obstante, en el Informe de 1991, y ante la pretensión del propio Diputado del Común por reformar la LDCC, decide posponer la remisión al Parlamento del reglamento de régimen interno. Tal como señala él mismo "es obvio que no procede un reglamento que desarrolle una Ley si se tiene el proyecto o la voluntad, o el deseo de modificar esa Ley; luego, mientras no remitamos la sugerencia y Sus Señorías decidan lo que estimen oportuno respecto a ese texto, evidentemente habría que posponer el reglamento en espera del texto que saliese de la Cámara" (pág. 362).

Nuevamente, en el Informe de 1994, el Diputado del Común viene a señalar la intención de presentar en esa propia Legislatura ante la Mesa de la Cámara una propuesta de Reglamento para la institución, indicando al respecto que "es un asunto que ya lo teníamos redactado, pero pensamos que era bueno esperar a la reforma de la ley, cuyo proyecto se entregó aquí el 27 de julio y se trató en la Comisión el 12 de enero, donde se decidió trasladar a la próxima legislatura..." (pág. 231).

Por último, y en coherencia con la propuesta de reforma de LDCC, el Diputado del Común presentó el 19 de Abril de 1995 un borrador de texto articulado de Reglamento para su estudio y aprobación (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1995, pág. 279).

[98] La creación del cargo de Secretario General tuvo lugar en 1991, fijando su residencia en Santa Cruz de La Palma (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1995, pág. 280).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Pasemos a efectuar, pues, un breve análisis sobre los mismos:

A) Los Adjuntos.

La LDCC (al igual que hiciera la LODP) ha optado por diferenciar claramente entre su personal auxiliar a los simples asesores y personal administrativo, de otros a los que concede una mayor relevancia, atribuyéndoles una posición singular: los Adjuntos.

En efecto, como ya hemos reiterado, los Adjuntos[99] aparecen como los más importantes y estrechos colaboradores del Diputado del Común. Y ello tiene una clara justificación: los Adjuntos actúan como delegados de sus funciones, y lo sustituyen, por su propio orden[100], en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese (art. 9.1 LDCC). De ahí, que resulte lógico, en plena coherencia con esta disposición, que la LDCC dote a los Adjuntos de

[99] Si bien todas las leyes de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos incorporan a la organización de los mismos la designación de estos colaboradores relevantes, no todos lo hacen con igual criterio. Así, junto a la ley canaria (art. 9.1), la ley andaluza (art. 8.1) y la valenciana (art. 8.1) los denominan Adjuntos y establecen que éstos sean dos. Por su parte, la ley catalana (art. 34) también viene a utilizar la misma denominación y número, pero con una sensible diferencia: uno de ellos se ocupa específicamente de la defensa de los derechos de los niños.

Al igual que los anteriores, la ley vasca (art. 8.1), la castellano-leonesa (art. 33), y la balear (art. 29) también emplean la denominación de Adjunto, pero disponen que éste sea solamente uno.

Por último, la ley gallega los denomina Vicevaledores, y prevé que sean dos (art. 8); y la ley aragonesa lo denomina Lugarteniente, estableciendo su número en uno (art. 39.1).

[100] Hay dos situaciones no recogidas en la LDCC pero que suponen un hecho implícitamente aceptado por la Cámara en el normal desenvolvimiento de la institución: por un lado, la fijación de la residencia de un Adjunto en Las Palmas de Gran Canaria y del otro Adjunto en Santa Cruz de Tenerife; y por otro, la alternancia de las Adjuntias Primera y Segunda por períodos de dos años (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1986, págs. 15 y 16; e Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1987, pág.3).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

un sistema de prerrogativas, garantías e incompatibilidades para poder llevar a cabo sus funciones[101]. Veamos detenidamente cada una de estas cuestiones:

a. Elección y cese.

Los Adjuntos, que preceptivamente habrán de ser dos -Adjunto Primero y Adjunto Segundo- *son nombrados y cesados*[102] *por el propio* Diputado del Común, previa conformidad de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico (art. 9.1 y 2 LDCC, en concordancia art. 1.a. ROFDC)[103].

Como se puede comprobar, en este aspecto se vuelve a reproducir la misma problemática jurídica existente en la LODP con los Adjuntos del Defensor estatal: la falta de autonomía del Diputado del Común para elegir o cesar libremente a sus Adjuntos[104], lo que puede

[101] Igualmente, el cargo de Adjunto es causa de inelegibilidad a las elecciones de Diputados Regionales al Parlamento de Canarias (art. 3.1.a de la Ley 3/87, de 3 de Abril, de medidas urgentes en materia electoral).

[102] Tanto el nombramiento como el cese de los Adjuntos será publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 9.3 LDCC).

[103] Las condiciones de elegibilidad de los candidatos a Adjunto es la misma que para la elección del Diputado del Común: mayoría de edad, pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, condición política de canario conforme al EAC; así como un régimen severo de incompatibilidades (art. 9.4 LDCC, en concordancia con los arts. 4 y 7 LDCC).

[104] La Ley del Síndico de Agravios Valenciano presenta una sensible diferencia en esta cuestión respecto de la LDCC. En este sentido, cabe destacar que el Síndico de Agravios necesita del previo dictamen favorable de la Comisión de Peticiones de las Cortes para la elección de los Adjuntos (art. 8.1); pero en cambio, sí puede decidir libremente la suspensión, separación, o retirada de las funciones delegadas que tuvieren atribuidas éstos, dando cuenta posteriormente de su decisión a la referida Comisión (art. 8.5).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

llegar a implicar, según MARCHENA GOMEZ, "una fuente de enfrentamientos que erosionen la institución, puesto que si ya pueden formularse objeciones a ese <<visto bueno>> para el nombramiento que ha de prestar el órgano legislativo a través de la Comisión de Justicia e Interior, éstas se hacen más patentes cuando se trata de explicar la conformidad en el cese del Adjunto. La no prestación de esa conformidad por la referida Comisión, puede llevar a una insólita situación en que el Diputado del Común se vea obligado a cooperar e incluso delegar sus funciones en alguien cuyo cese ya ha solicitado sin éxito"[105].

Por otro lado, y en congruencia con lo expuesto en su momento sobre el cese del Diputado del Común por expiración del plazo de su mandato (art. 8.1.2° LDCC), creemos que sería deseable en ese supuesto una modificación legal que impidiera que los Adjuntos asumieran "interinamente" la titularidad de la institución (tal como recoge la actual redacción del art. 8.4 LDCC) y se prorrogara el mandato al Diputado del Común hasta la elección de un nuevo candidato; en cuyo caso, tanto el Diputado del Común como sus Adjuntos seguirían desempeñando sus propias funciones hasta la toma de posesión de un nuevo titular de la institución, en que cesarían, como es lógico, de forma automática.

[105] MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 25. (En la actualidad, la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

b. Prerrogativas, fuero especial y garantías.

Ya adelantábamos antes, de pasada, que los Adjuntos aparecen configurados en la LDCC con el mismo sistema de prerrogativas (inviolabilidad e inmunidad), aforamiento especial y garantías de que disfruta el Diputado del Común para el desempeño de sus funciones (art. 9.4 LDCC, en concordancia con los arts 6.2 y 3 LDCC y 1.3 Ley 36/85). Estas medidas resultan del todo lógicas, si se tiene en cuenta que los Adjuntos pueden asumir las propias funciones del Diputado del Común. Además, la LDCC también concede a los Adjuntos plena autonomía para el desempeño de sus funciones (art. 9.4, en concordancia con el art. 6.1 LDCC); si bien no debe olvidarse, que dicha autonomía es ejercitable únicamente frente a terceros pero, en ningún caso, ante el propio Diputado del Común[106].

c. Funciones de los Adjuntos.

En la línea establecida por el artículo 9.1 LDCC[107] antes comentado, se reconoce con carácter genérico a los Adjuntos el deber de asistir al Diputado del Común, pudiendo este último delegar en ellos sus funciones, así como la obligación de sustituirlo, por su orden, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.

No obstante, junto a estas funciones genéricas, los Adjuntos

---

[106] Al respecto, véase SAINZ MORENO, F., op. cit., pág. 53.

[107] En concordancia, artículo 2.a ROFDC.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

tienen, además, las funciones siguientes:

a) Supervisar la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas en las Areas que les han sido asignadas y de las actuaciones iniciadas de oficio, así como proponer las resoluciones que estime procedentes (art. 2.b ROFDC).

b) Preparar y proponer al Diputado del Común el Informe Anual y los Informes extraordinarios (art. 2.c ROFDC).

c) Velar por los derechos de los mayores (art. 3.2 ROFDC)[108].

B) La Junta Asesora.

Por definición, la Junta Asesora es el máximo órgano consultivo del Diputado del Común (art. 15.1 ROFDC). Dicho órgano está formado por los siguientes componentes: el Diputado del Común, que a su vez la preside; los Adjuntos; el Secretario General y los Coordinadores de cada Area (art. 15.2 ROFDC).

Por lo demás, el propio mandato reglamentario (art. 16 ROFDC) acota expresamente sus funciones. Así, en el ejercicio de sus competencias, corresponde a la Junta Asesora:

a) Asesorar al Diputado del Común sobre el Informe Anual o sobre los Informes Extraordinarios (art. 16.a).

b) Asesorar al Diputado del Común acerca del Presupuesto de la

[108] No obstante, conviene precisar que esta función, de acuerdo con el principio establecido en el atículo 3.2 ROFDC, es encomendada de <<forma exclusiva>> a uno de los Adjuntos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

institución (art. 16.b).

c) Asesorar al Diputado del Común sobre la coordinación de criterios uniformes para la resolución de las quejas (art. 16.d).

d) Asesorar al Diputado del Común sobre cualquier cuestión que éste considere oportuno (art. 16.c).

C) El Secretario General.

El Secretario General es, si se nos permite decirlo, un auténtico factótum del Diputado del Común, que asiste al mismo en todas aquellas materias de administración y régimen interior (art. 4 ROFDC).

Su nombramiento y cese recae exclusivamente en el Diputado del Común (arts. 1.b y 5.1 ROFDC), debiendo comunicarlo previamente al Presidente del Parlamento (art. 5.2 ROFDC). Tanto el nombramiento como el cese se ha de publicar en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y en el Boletín Oficial de Canarias (art. 5.2 ROFDC). Además, cabe señalar que en aquellos casos de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario General será suplido por quien designe el Diputado del Común de entre el personal a su servicio (art. 5.3 ROFDC).

En cuanto a sus funciones, corresponden al Secretario General, bajo la superior dirección del Diputado del Común, las siguientes:

a) La gestión del personal y la dirección de los servicios dependientes de la Secretaría General (art. 6.a y f ROFDC).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) La gestión económica, financiera y contable del Presupuesto de la institución (art. 6.b ROFDC).

c) La dirección y gestión de los servicios de documentación, registro y archivo (art. 6.c ROFDC).

d) La elaboración de propuestas relativas a la organización, procedimiento y resoluciones, así como el seguimiento de los expedientes de queja (art. 6.d y g ROFDC).

e) La elaboración del anteproyecto del Presupuesto de la institución (art. 6.e ROFDC).

D) Resto del personal auxiliar.

La Oficina del Diputado del Común se completa con un personal dedicado a tareas administrativas y de asesoramiento, que son designados y cesados[109] libremente por el Diputado del Común (arts. 30 LDCC y 1.e ROFDC)[110].

Al respecto, conviene precisar, si acaso, que mientras este personal permanezca al servicio del Diputado del Común, será considerado como personal al servicio del Parlamento de Canarias y se regirá, por lo tanto, por las <<Normas de Gobierno Interior de la

[109] En realidad, la disposición guarda silencio sobre el "cese", lo que obedece probablemente a un despiste de sus redactores, que prácticamente se limitaron a copiar, al igual que la gran mayoría de los preceptos, el artículo 34 *LODP*.

[110] Conviene hacer notar al respecto, que sólo en aquellos casos previstos en el art. 8.4 LDCC (muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Diputado del Común), el personal asesor podrá ser cesado por el Adjunto que cubra la interinidad, en cuyo caso necesitará la aprobación de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico (art. 10.2 LDCC).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Cámara>> (arts. 31.1 LDCC y 11 ROFDC).

Por último, es preciso notar que, en todo caso, aquellos funcionarios provenientes de la Administración Autónoma que queden adscritos como personal a la Oficina del Diputado del Común pasarán automáticamente a la situación de servicios especiales (art. 31.2 LDCC).

3.2. Medios materiales.

Como es obvio, la institución del Diputado del Común necesita de una adecuada dotación económica, por lo demás, absolutamente indispensables para proporcionar un correcto y eficaz funcionamiento de la misma. En base a todo ello, el Diputado del Común cuenta con una asignación anual proveniente de una partida específica del Presupuesto del Parlamento de Canarias (art. 32 LDCC), y de cuya liquidación se deja constancia en el anexo del Informe anual que el Diputado del Común ha de presentar ante el Parlamento (art. 33.3 LDCC)[111].

4. ANALISIS FUNCIONAL DEL DIPUTADO DEL COMUN.

4.1. El ámbito de competencias del Diputado del Común. Las

[111] Para Embid Irujo, "ello no engendra más obligación del Comisionado que la de dar cuenta en su informe anual de la ejecución de su presupuesto, gozando por otra parte, para determinar el gasto y ordenar los pagos..." (EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., págs. 67 y 68).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administraciones objeto de supervisión.

Anteriormente hemos hecho alusiones bastante explícitas respecto al ámbito competencial del Diputado del Común, tanto desde la perspectiva de la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, como en lo concerniente a las Administraciones objeto de supervisión. En efecto, recuérdese que el Diputado del Común realiza, básicamente, dos funciones primordiales: la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, a cuyo efecto puede supervisar la Administración; y la supervisión de la Administración cuando se producen irregularidades administrativas que afectan a los ciudadanos (maladministration).

Bajo esta perspectiva, y en el plano que ahora nos interesa, no resulta ocioso recordar, si acaso, todas aquellas cuestiones atinentes a la exacta delimitación competencial del Diputado del Común. Para ello, deberemos apoyarnos, lógicamente, en el análisis del ordenamiento vigente; esto es: el Estatuto de Autonomía (art. 14), y las previsiones normativas que al respecto contienen la LDCC (arts. 1.1, 11, 14, 15) y la Ley estatal 36/85 (art. 2)[112].

[112] La descripción del ámbito competencial de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ha sido una cuestión que tradicionalmente ha suscitado una honda preocupación en la doctrina española. Ello se ha debido fundamentalmente a un motivo: los Estatutos de Autonomía han atribuido a los Comisionados Autonómicos competencias para supervisar únicamente la Administración Autonómica, y, sin embargo, sus leyes de desarrollo han ampliado este ámbito al incluir la supervisión de la Administración Local cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma. Ampliación ésta que, como ya se dijo, no ha contado con el beneplácito del Tribunal Constitucional (STC 142/88).

No obstante, conviene recordar que esta problemática no afecta a la vigente institución del Diputado del Común, ya que la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias operada mediante la L.O. 4/96 de 30 de Diciembre, ha superado con creces las deficiencias mostradas en este aspecto

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A) Las competencias del Diputado del Común sobre la Administración Autonómica.

Como se recordará, el artículo 14 EAC preceptúa, básicamente, que "el Diputado del Común supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley".

Según se infiere del citado precepto, parece evidente, de entrada, que el Diputado del Común carece de competencias para poder supervisar las actividades desarrolladas por la Administración Estatal que radique en el territorio de la Comunidad Autónoma. Afirmación ésta, que por otro lado, encuentra su apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 142/88).

En efecto, ante el planteamiento de si el Comisionado Parlamentario de Aragón (Justicia de Aragón) podría dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional vino a establecer en la mencionada sentencia el siguiente razonamiento:

"...No puede atribuirse al término utilizado <<dirigirse a>> más de lo que él mismo significa y deducir de él un sometimiento de la

---

por la redacción anterior (ex art. 13 EAC) al referir el ámbito de supervisión de forma genérica a las Administraciones Públicas Canarias.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administración del Estado a la supervisión del Justicia de Aragón. El precepto se limita a autorizar o hacer posible que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, (...) Los organismos o personas a quienes se dirija el Justicia, en virtud de lo dispuesto en el art. 2.3, le prestarán o facilitarán tal información o auxilio en función de las normas que les sean aplicables, pero no, ciertamente, como consecuencia de este precepto de la Ley impugnada, que no establece la subordinación de todas las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma a la supervisión del Justicia de Aragón, ni impone obligación alguna para tales Administraciones" (FJ 3°).

Así pues, de la lectura de dicha sentencia se deduce claramente que sólo le es posible a los Comisionados Parlamentarios (y de entre ellos, obviamente al Diputado del Común) ponerse en comunicación con tales Administraciones, pero no, ciertamente, ejercer sus funciones sobre las mismas. Y es que, tal como ha puesto de relieve MUÑOZ MACHADO,"la regulación estatutaria de los defensores regionales se apoya en la competencia que para regular su propia organización corresponde a las Comunidades Autónomas, competencia que obviamente impide otorgar a órganos propios de la Comunidad cualquier tipo de potestad sobre órganos integrados en la organización

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estatal"[113].

Ahora bien, entonces ¿qué Administraciones pueden ser consideradas propiamente como Administraciones Públicas Canarias?

Es cierto, desde luego, que el artículo 14 EAC no se refiere expresamente a una o varias Administraciones en concreto, sino que lo hace refiriéndose genéricamente a las "Administraciones Públicas Canarias; esto es, la Administración de la Comunidad Autónoma y, en general, todo el elenco de diferentes Administraciones Locales reconocidas en el Ordenamiento Jurídico.

Así pues, una primera consecuencia que puede extraerse al respecto es que, efectivamente, el Diputado del Común ostenta la facultad de supervisar las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma. Facultad que expresamente reconocen los artículos 1.1, 11, y 15.1 LDCC, y que se extiende, además, a la actividad administrativa de los miembros del Consejo de Gobierno de Canarias, autoridades, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de la Administración Autónoma (art. 15.2 LDCC).

Por consiguiente, y de acuerdo con el régimen vigente, cabe afirmar que el Diputado del Común puede supervisar las actividades de la Administración Autonómica y sus agentes <<en defensa de los derechos de los ciudadanos y en el esclarecimiento de irregularidades

[113] MUÑOZ MACHADO, S., Dictamen emitido a petición del Defensor del Pueblo en torno a los principios que rigen las relaciones con los Defensores Regionales y alcance y contenido de una eventual colaboración con ellos..., pág. 11.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

administrativas (maladministration); pero, sin embargo, carece de competencias para supervisar las actividades de la Administración Estatal sita en el territorio de la Comunidad Autónoma. Lo cual no obsta, desde luego, para que conforme a lo establecido en los artículos 12.2 LODP, 1.2, 11 LDCC y 2.3 de la Ley 36/85, sí pueda colaborar con el Defensor del Pueblo en la supervisión de dichas Administraciones[114].

B) Las competencias del Diputado del Común sobre la Administración Local.

Acabamos de aludir, en referencia al ámbito competencial del Diputado del Común, que éste comprende además de la Administración Autonómica, la supervisión de las actividades de la Administración Local. Ahora bien, ello no quiere decir -tal como ya se anticipó- que el Diputado del Común pueda supervisar a las Administraciones Locales in toto.

En efecto, las funciones del Diputado del Común en orden a la supervisión de la Adminsitración Local sólo es posible, conforme al esquema esbozado por la Constitución (art. 137 CE) y la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 84/82), cuando ésta ejercite competencias de la Comunidad Autónoma

No obstante lo expuesto, esta cuestión no ha sido bien precisada

[114] En el mismo sentido, GOMEZ-FERRER MORANT, R., op. cit., pág. 17.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en la LDCC, cuyos regulación sobre este aspecto no resulta verdaderamente muy clarificadora (arts. 1.1, 11, 15); como tampoco lo es la lectura que ofrece en este punto la Ley estatal 36/85 (art. 2.1). De modo que, sin perjuicio del excurso que se acaba de realizar, conviene que nos detengamos seguidamente a analizar las distintas respuestas que ofrece el régimen vigente.

a. El ámbito de competencias sobre la Administración Local en la Ley 1/85, del Diputado del Común.

Como ya se dijo, el artículo 14 EAC preceptúa, con carácter general, que el Diputado del Común supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley.

Sin embargo, la lectura que proporciona la LDCC respecto de las competencias del Diputado del Común sobre la Administración Local, resulta ciertamente confusa.

Así, en primer lugar, el artículo 1.1 LDCC dispone que "el Diputado del Común es el Alto Comisionado del Parlamento de Canarias, designado por éste para la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Autónoma y Local, cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma, dando cuenta al Parlamento".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Hasta aquí, todo parece claro: la disposición citada no sólo no suscita problema alguno, sino que corrobora satisfactoriamente el ámbito competencial del Diputado del Común conforme a su propia naturaleza. Es decir, la supervisión de la Administración Local cuando ésta desempeña competencias propias de la Comunidad Autónoma.

De otra parte, la dicción del artículo 11 LDCC encuentra igualmente encaje en el artículo 1.1 LDCC, al establecer que "el Diputado del Común podrá supervisar la actividad de las Administraciones Autónoma y Local en el ámbito de competencias definido por esta Ley". Ello permite corroborar, en efecto, la actuación del Diputado del Común como supervisor de los actos de la Administración Autónoma y Local, cuando ésta ejercite competencias de la Comunidad Autónoma, para llevar a cabo la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la redacción del artículo 15.1 LDCC. En efecto, el citado precepto presenta un matiz bien distinto, al establecer la posibilidad de que el Diputado del Común pueda iniciar cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos de las Administraciones Autónoma y Local, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el 22.2[115] del

[115] En concordancia con los artículos 103.1 CE, y 22.2 EAC, el art. 6.1 LBRL viene a indicar, en los mismos términos, que "las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estatuto de Autonomía y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título I. Es decir, permite que el Diputado del Común, ya sea en la defensa de los derechos de los ciudadanos como en los casos de maladministration, pueda supervisar la Administración de la Comunidad Autónoma y Local.

Como puede deducirse, los preceptos mencionados revelan una posición bien diferente: por un lado, se señala que el Diputado del Común ejerce la defensa de los derechos de los ciudadanos, a cuyo efecto tiene la facultad de supervisar la actividad de la Administración Autonómica y Local, cuando ésta ejercite competencias de la Comunidad Autónoma (art. 1.1 LDCC); y por otro lado, se posibilita que pueda iniciar cualquier investigación sobre los actos de la Administración Autonómica y Local, sin diferenciar si esta última ejercita o no competencias de la Comunidad Autónoma, e indistintamente de que afecte tanto a los derechos de los ciudadanos como a las prácticas de maladministration (art. 15.1 LDCC).

En consecuencia, la cuestión a plantear es la siguiente, ¿puede el Diputado del Común entender de cualquier queja relativa a los actos de la Administración Local?

Parece evidente que la respuesta ha de ser forzosamente negativa. Obviamente, y a pesar de la desafortunada redacción del artículo 15.1 LDCC -sólo achacable a un despiste del Legislador-, las razones anteriormente expuestas acerca de la naturaleza bifronte de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administraciones Locales, así como la naturaleza del Diputado del Común, en cuanto Comisionado Parlamentario Autonómico, sólo admiten una intelección: el Diputado del Común únicamente puede supervisar aquellos actos de la Administración Local en materias que sean de competencia autonómica.

Dicho esto, y con el objeto de proporcionar una clarificación sistemática de lo aquí expuesto, podemos establecer resumidamente las siguientes valoraciones:

a) El Diputado del Común, en defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, (y a pesar de la incoherencia que registra el art. 15.1 LDCC) puede supervisar los actos realizados por la Administración Local, así como los de sus agentes y personal a su servicio (art. 15.2 LDCC), siempre que ésta ejercite competencias de la Comunidad Autónoma (arts. 1.1 y 11 LDCC).

b) La LDCC no acierta a delimitar con igual precisión el ámbito competencial del Diputado del Común con respecto a los casos de maladministration (art. 15.1 LDC). Si bien, la única intelección posible, con base jurisprudencialmente establecida (STC 84/82), pasa necesariamente por aplicar el mismo principio establecido en el artículo 1.1 LDCC. Es decir, facultad supervisora de la actuación de la Administración Local (al igual que la de sus agentes, también en base a lo establecido en el art. 15.2 LDCC), siempre y cuando ésta ejercite competencias de la Comunidad Autónoma.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b. El ámbito de competencias sobre la Administración Local en la Ley 36/85, reguladora de las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

Las disposiciones analizadas hasta ahora debieran ser suficientes por sí mismas para regular el ámbito competencial del Diputado del Común. No obstante, la Ley estatal 36/85, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, también parece abordar, al menos en principio, el ámbito competencial de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

En efecto, el artículo 2.1 de la mencionada Ley indica lo siguiente:

"La protección de los derechos y libertades reconocidos en en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuya competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril".

La primera consecuencia que podemos extraer a partir de la atenta lectura del citado texto, es que el ámbito de competencias a que se hace alusión es única y exclusivamente referido a la protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución; por lo que, en principio, parece que deba descartarse cualquier pronunciamiento que afecte a las situaciones de maladministration.

Ahora bien, esta nueva perspectiva introducida por la Ley 36/85 parece limitar el ámbito competencial de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos (y consecuentemente, al Diputado del Común) en sus funciones como defensores de los derechos de los ciudadanos, al restringir la actuación de éstos sobre la Administración Local sólo en aquellos casos en que esta última actúe en ejercicio de competencias delegadas por la Administración Autonómica.

Dicho esto, cabe preguntarse, ¿en qué medida afecta la citada disposición normativa (art. 2.1 Ley 36/85) al ámbito competencial del Diputado del Común?. Es más, ¿es posible que una norma estatal pueda limitar el ámbito de actuación del Diputado del Común?

Con este propósito, resulta absolutamente ilustrativa la jurisprudencia constitucional establecida al respecto, y de la que nos vamos a servir para explicar los interrogantes planteados.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En efecto, como se acaba de adelantar, la promulgación de la Ley 36/85 suscitó paralelamente un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña contra el inciso <<... así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de las competencias delegadas por aquélla>>. Ello obligó al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre la citada cuestión a través de la Sentencia 157/88, de 15 de Septiembre, la cual pauta de forma clara y ordenada la exégesis de la disposición recurrida.

Veamos pues, el razonamiento que establece el Tribunal Constitucional:

"...lo único que hace el referido precepto y, por tanto, el inciso impugnado, es circunscribir los supuestos en que procede la colaboración entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares, pero no determina el ámbito competencial de éstas. (...) lo que hace el art. 2.1 de la Ley 36/85 es determinar supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas, y que no regula, pues no es su objeto, el ámbito competencial ni del Defensor del Pueblo ni de dichas instituciones autonómicas. Las competencias del Defensor del Pueblo derivan del propio artículo 54 de la Constitución que prevé la institución, y han sido desarrolladas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, que la regula. Las de los Comisionados parlamentarios autonómicos derivan de sus propios Estatutos de Autonomía y han sido a su vez desarrollados

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ya, en su mayor parte, por leyes de sus Parlamentos" (FJ 3° y 4°).

Lo cierto, es que las razones aportadas por el Tribunal Constitucional difícilmente podrían ser más clarificadoras. De este modo, y al amparo de dicha interpretación, puede darse cumplida respuesta a las dos cuestiones previamente formuladas:

1. En primer lugar, hay que hacer notar que el artículo 2.1 de la Ley 36/85 no restringe en modo alguno el ámbito competencial del Diputado del Común, cuyas competencias provienen únicamente del artículo 14 EAC y su propia ley de desarrollo (naturalmente, con las propias limitaciones que exige la observancia de la Carta Constitucional española). Por lo tanto, la disposición analizada lo único que hace es sentar las bases de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común.

2. La segunda cuestión formulada también ha quedado prácticamente resuelta con la primera argumentación. En efecto, como se acaba de señalar en el apartado precedente, la norma estatal (art. 2.1 Ley 36/85) no intenta -ni constitucionalmente puede- acotar el ámbito competencial del Diputado del Común, porque éste no es, efectivamente su fin; el cual, como ya se ha puesto de manifiesto, no es otro que el de regular (en términos generales de cooperación) las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) El Diputado del Común y la Administración de Justicia.

Hemos planteado anteriormente, con ocasión del análisis del ámbito competencial del Defensor del Pueblo, la problemática singular que ofrece la LODP respecto de las quejas provenientes de la Administración de Justicia. Al respecto, recuérdese que el artículo 13 LODP impide que el Defensor del Pueblo pueda supervisar directamente la Administración de Justicia. Interpretación ésta que, como se recordará, resulta perfectamente lógica en relación con la función jurisdiccional (función exclusiva y excluyente de Jueces y Tribunales), pero no puede mantenerse, por absurda, en relación con las quejas referidas al funcionamiento material de la Administración de Justicia en cuanto servicio público.

Pues bien, la LDCC plantea en este punto la misma cuestión problemática. Es decir: la Ley prohíbe al Diputado del Común investigar directamente las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia de Canarias. De modo que, al igual que ocurre con el Defensor del Pueblo, la intervención del Diputado del Común ante las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia es verdaderamente mínima, en realidad testimonial, limitándose únicamente a dar traslado de las quejas al Ministerio Fiscal (que habrá de ser el del ámbito territorial de Canarias[116]) o al Consejo

[116] Tal como señala Marchena Gómez, "es perfectamente lógico y comprensible habida cuenta del principio de unidad orgánica que informa la actuación del Ministerio Fiscal" (MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 28).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

General del Poder Judicial, sin perjuicio de la referencia expresa que realice en su informe anual (art. 13 LDCC, en concordancia con el art. 1.2.b Ley 36/85).

4.2. Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común. La coordinación y la cooperación como instrumentos interinstitucionales básicos de relación.

A) Planteamiento general. Coordinación y cooperación: hacia una concepción ad hoc para definir las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

La conformación compleja del llamado Estado de las Autonomías, estructurado al amparo de la Constitución Española de 1978, desembocó, tal como ha puesto de relieve LOPEZ AGUILAR, en una constelación de prácticas, experimentos políticos y opciones jurisprudenciales más o menos estratégicas, entre las que destacan los principios de cooperación y solidaridad, que, junto a los de inspección, coordinación, corrección y/o supervisión, han sido configurados como herramientas necesarias para el acometimiento de los objetivos de fondo auspiciados en el Título VIII de la Constitución[117].

Pues bien, el deber de colaboración entre el Estado y las

[117] LOPEZ AGUILAR, J.F.: "Cooperación política y conflictos competenciales. (A propósito de la terminación anormal de procesos constitucionales)", Revista de las Cortes Generales, nº 20, 1990, págs. 121 a 123.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Comunidades Autónomas, consagrado por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional como un principio "que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución" (STC 18/82)[118], ha venido a poner de manifiesto la necesidad de articular ciertos mecanismos y pautas colaboradoras en la relación binomial Estado-Comunidades Autónomas, con el objetivo de garantizar constitucionalmente la realización efectiva de sus funciones en un Estado Compuesto como es el español.

Asumido, pues, este encuadre imperativo como punto de partida, cabe señalar en el plano que ahora nos interesa, que la línea de comunicación establecida entre el Defensor del Pueblo estatal y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, responde básicamente al mismo esquema citado.

En efecto, la paralela configuración de una institución de ámbito estatal -el Defensor del Pueblo-, legitimado para supervisar las actividades de cualquier Administración Pública (con las limitaciones establecidas por su propia Ley en el ámbito de las Administraciones Militar, y de Justicia -arts. 13 y 14 LODP-); y la de otras figuras con funciones similares -los Comisionados Parlamentarios- en el ámbito autonómico, ponía de manifiesto un riesgo evidentemente perturbador:

[118] STC 18/82 de 4 de Mayo, que resuelve los conflictos de competencia acumulados núms. 220 y 230/81, promovidos el primero por el Gobierno del Estado en relación al Decreto 39/81 de 2 de Marzo del Gobierno Vasco sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, y el segundo por el Gobierno Vasco en relación al Real Decreto 1040/81 de 22 de Mayo sobre Registro y Depósitos de Convenios Colectivos de Trabajo, aprobado por el Gobierno del Estado (FJ 14°).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el solapamiento o duplicidad de actuaciones en aquellos ámbitos en que las competencias del Defensor del Pueblo y las instituciones autonómicas eran coincidente[119]. Pero es que, además, por otro lado, parecía lógico pensar que la configuración de Comisionados Parlamentarios en las Comunidades Autónomas podía propiciar la adopción de acuerdos de colaboración para dotar de mayor agilidad, y consecuentemente, de una mayor eficacia, en la resolución de las quejas, más allá de aquellos aspectos puramente convergentes.

Partiendo de estas bases sustanciales, parece lógico, pues, que se vertebrara un marco de relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas. De una parte, se hacía indispensable la articulación de un mecanismo de coordinación a fin de evitar la duplicidad en aquellos ámbitos de actuación en que ambas instituciones fueran igualmente competentes; y de otra, parecía conveniente entablar

[119] Embid Irujo indica a este respecto que "los problemas que podrían derivarse de un defectuoso planteamiento de las relaciones eran serios: dadas las competencias concurrentes sobre determinadas Administraciones Públicas, era pensable la práctica de tramitaciones paralelas sobre las mismas cuestiones, actuaran estas figuras de oficio, o fueran incitadas a la vez por los mismos ciudadanos o colectivos de ciudadanos. Y las tramitaciones paralelas podían llevar a resoluciones coincidentes o no. En todo caso, a una cierta desorientación de los funcionarios y autoridades sometidos a investigación que deberían responder un día al Comisionado Parlamentario Autonómico y al siguiente al Defensor del Pueblo. Y si de desorientación en funcionarios se habla, ¿qué pensar de los posibles efectos sobre el ciudadano? En el funcionario hay que presumir los suficientes conocimientos técnicos como para dilucidar los problemas planteados por la concurrencia de competencias en las instituciones y la consiguiente doble actuación pero, ¿es posible presumir ese mismo conocimiento en el ciudadano? Sabemos que, normalmente, son los colectivos y ciudadanos más desfavorecidos por el reparto de bienes económicos y culturales los que acuden a estas instituciones, ¿podrían llegar a distinguir la ventanilla a la que, en cada caso, deberían dirigirse? O, dicho de otra manera, ¿no pensarían que eran demasiadas ventanillas actuando sobre el mismo objeto? Si al margen de la óptica del ciudadano o del funcionario nos situamos en la del puro contribuyente, no cabe duda de que la duplicación de actuaciones llevaría consigo un gasto poco justificable" (EMBID IRUJO,A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 76).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de un modo u otro técnicas de cooperación en aquellas otras materias donde no existia propiamente concurrencia competencial[120].

No obstante, hay que advertir que coordinación y cooperación son términos cuya conceptuación no presenta un perfil doctrinal nítido[121], sino que derivan en realidad del enfoque que en cada caso se

---

[120] No existen abundantes trabajos de la doctrina sobre esta cuestión, y la mayoría de ellos lo hacen para referirse generalmente a la conflictividad surgida con respecto al ámbito competencial de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos. Entre aquellos autores que con mayor profundidad han estudiado las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares, podemos citar a los siguientes: ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M., op. cit.; ASTARLOA VILLENA, F., El Defensor del Pueblo en España ...; BAR CENDON, A., "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales>>. ¿Cooperación o conflicto?" .... cit.; BERMEJO VERA, J.: "El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 68, 1990; también del citado autor, Informe acerca del contenido, alcance y caracteristicas de los acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en el ámbito autonómico (ejemplar mecanografiado), Madrid, 1989; EGUIGUREN IMAZ, J., op. cit.; EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos .... cit.; FOLCHI, I. y BAYONA, A., op. cit.; GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., "El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido"..., cit.; GINE I DAVI, J., op. cit.; GOMEZ-FERRER MORANT, R., op. cit.; LUQUE SEVILLA, I.: El Defensor del Pueblo Andaluz. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación interprovincial de las Diputaciones Provincilaes de Almería, Granada, Jaén, y Málaga, 1984; MARCHENA GOMEZ, M., op. cit.; MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I., op. cit.; MUÑOZ MACHADO, S., Dictamen emitido a petición del Defensor del Pueblo en torno a los principios que rigen las relacones con los Defensores Regionales y al alcance y contenido de una eventual colaboración con ellos..., cit.; PEREZ CALVO,A., "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco"..., cit.; ROCA ROCA, E., op. cit..

[121] La bibliografía sobre la coordinación y la cooperación es a estas alturas amplísima. De entre los numerosos estudios monográficos de caracter general, cabe destacar: ALBERTI ROVIRA, E.: Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; también, "La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992; FERNANDEZ FERRERES, G.: "El prinicpio de colaboración Estado-Comunidades Autónoma y su incidencia orgánica", Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), vol. II, IEF, Madrid, 1984; JIMENEZ BLANCO, A.: Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad, coordinación), Madrid, 1985; MENENDEZ REXACH, A.: Los convenios entre Comunidades Autónomas, Madrid, 1982; también, "La cooperación, ¿un concepto jurídico?", Documentación Administrativa, nº 240, 1994; MORELL OCAÑA, L.: "La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992; también, "Una teoría de la cooperación", Documentación Administrativa, nº 240, 1994; NIETO, A.: "Cooperación y asistencia". La provincia en el sistema constitucional (dir. GOMEZ-FERRER MORANT, R.), Madrid, 1991; ORTEGA, L.: "La coordinación de la Administración del Estado", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992; PAREJO ALFONSO, L.:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

adopte. De modo que no cabe hablar de una acepción de carácter universalizante y unívoco de los términos coordinación y cooperación.

Por consiguiente, nuestro objetivo deberá consistir previamente en determinar la significación exacta de lo que se entiende por coordinación y cooperación en cuanto mecanismos de relación interinstitucional ad hoc existentes entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas.

Así pues, de la noción que sobre la coordinación y la cooperación se adopte en cada caso, dependerá esencialmente el posterior encuadramiento jurídico en que se desenvuelvan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

a. La coordinación y la cooperación. Teoría general.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

"Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 238, 1988; PEREZ CALVO, A.: "Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 235-236, 1987; SANCHEZ MORON, M.: "La coordinación administrativa como concepto jurídico", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992; SANTOLAYA MACHETTI, P.: Descentralización y cooperación, Madrid, 1984; también del mismo autor, "En torno al principio de cooperación", Revista de Derecho Político, nº 21, 1984; SUAY RINCON, J.: "La competencia de coordinación", La provincia en el sistema constitucional (dir. GOMEZ-FERRER MORANT, R.), Madrid, 1991.

Un resumen de la jurisprudencia constitucional en esta materia puede verse en los trabajos de: CRUZ VILLALON, P.: "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial (coord. CANO BUESO, J.). Parlamento de Andalucía-tecnos, Madrid, 1990; DE MARCOS, A.: "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", Documentación Administrativa, nº 240, 1994; GUILLO SANCHEZ-GALIANO, A. y CORDOBA CASTROVERDE, D.: "Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992.

1. La coordinación.

La construcción teórica de la expresión <<coordinación>> en el universo jurídico permite definirlo genéricamente, en palabras de ALBERTI ROVIRA, como "un mecanismo de relación entre dos instancias cuya razón de ser estriba esencialmente en evitar que las decisiones que puedan tomar resulten incompatibles en aras a la realización de una finalidad que incumbe por igual a las dos"[122]. En esta misma línea, el propio Tribunal Constitucional ha venido a señalar en su famosa sentencia 32/83 (criterio que repite en las SSTC 80/85 y 27/87, entre otras) que "la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. (...) En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta (...) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" (FJ 2°).

Entendido así, la coordinación es, pues, un mecanismo de actuación conjunta utilizable en los supuestos de competencias

[122] ALBERTI ROVIRA, E., "La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas"..., pág. 52.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

concurrentes. Como afirma ALBERTI ROVIRA, "presupone por tanto el reconocimiento de un ámbito propio y autónomo de decisión que se proyecta sobre un mismo sector material o un mismo espacio físico, respecto del cual es posible identificar ciertas finalidades u objetivos que los dos deben realizar, cada uno desde sus propias facultades de intervención"[123].

No obstante, y sin perjuicio de lo que se acaba de decir, el término coordinación ha sido utilizado otras veces no bajo esta perspectiva, sino en un sentido directivo o decisorio[124], como consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

Así pues, para esta noción de coordinación, que encuentra su apoyatura más terminada y específica en la importante STC 214/89, de 21 de Diciembre (recurso interpuesto contra la Legislación sobre las Bases del Régimen Local), implica una relación jerárquica o de superioridad entre el coordinante y el coordinado (FJ 20°)[125].

Por lo expuesto, podemos considerar que existen dos concepciones del término coordinación. Una de ellas de carácter genérico, entendido como un mecanismo de actuación conjunta en

---

[123] Ibidem., pág. 52.

[124] MENENDEZ REXACH,A., "La cooperación, ¿un concepto jurídico?"..., pág. 19.

[125] Recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ámbitos de convergencia, y otra stricto sensu, que atribuye a uno de los sujetos de un poder de dirección basado en una situación de jerarquía o supraordenación[126].

Ahora bien, sentado esto, ¿cómo se desarrolla el mecanismo de coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, y más concretamente con el Diputado del Común?

Obviamente, el concepto de coordinación (al igual que el de cooperación, como veremos enseguida) procede principalmente como un mecanismo de actuación utilizado en las relaciones intra e interadministrativas; esto es, como una técnica propia -no conflictual- que se emplea en las diferentes relaciones de la Administración, con la finalidad de evitar disfunciones que imposibiliten la eficacia de sus actuaciones.

Sin embargo, la situación se presenta de forma sustancialmente diferente en el ámbito de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios. Y ello por dos razones

---

[126] No obstante, Suay Rincón ha podido observar que, en realidad, existen cuatro tesis sobre el término coordinación (aunque dos de ellas, son ciertamente eclécticas).

De manera resumida, el citado autor entiende que son las siguientes:

a) coordinación como mero resultado o principio que no cristaliza en técnicas o fórmulas jurídicas concretas;

b) coordinación como instrumento que se manifiesta en técnicas concretas, voluntarias y en pie de igualdad;

c) coordinación como mecanismo de actuación que engloba no sólo técnicas de carácter voluntario sino, además, adopción de medidas unilaterales (carácter eventualmente forzoso); y

d) coordinación como principio y con carácter forzoso (tesis expuestas en primer y tercer lugar) (SUAY RINCON, J., op. cit., págs. 170 y 171).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

fundamentales:

a) En primer lugar, porque estas instituciones no son propiamente Administraciones, y consecuentemente, las relaciones entre las mismas no pueden ser calificadas de interadministrativas.

b) En segundo lugar, y estrechamente conectado con el apartado precedente, porque las relaciones existentes entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas no están sujetas al principio de jerarquía. Es decir, ambas instituciones disponen, como ha puesto de relieve MUÑOZ MACHADO, "de un ámbito de actuación que se corresponde con el de las respectivas competencias dentro del cual son capaces de actuar libremente"[127].

En consecuencia, la única concepción posible de coordinación que podemos acoger válidamente como técnica de actuación entre el Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos, es aquella que la define genéricamente como una técnica de actuación conjunta para aquellos casos en que las competencias sean concurrentes[128], lo que por sí mismo justifica sobradamente la necesidad de articular esta fórmula

[127] MUÑOZ MACHADO, S., Dictamen emitido a petición del Defensor del Pueblo en torno a los principios que rigen las relaciones con los Defensores Regionales y al alcance y contenido de una eventual colaboración con ellos..., pág. 9.

[128] El término concurrente es el que mayoritariamente ha adoptado la doctrina. Si bien, algún autor como Morillo-Velarde Pérez, siguiendo la conceptuación realizada por Entrena Cuesta, se refiere a las mismas como competencias indistintas; esto es, aquélla a la que "el Derecho Positivo asigna su titularidad a varios órganos con carácter normal y simultáneamente, de suerte que cualquiera de ellos puede ejercitarla" (ENTRENA CUESTA, R.: Curso de Derecho Administrativo, Vol. I/2, 11ª ed., tecnos, Madrid, 1995, pág. 69; citado por MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I., op. cit., pág. 86).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de colaboración interinstitucional en evitación de duplicidades inútiles.

En definitiva, como afirman FOLCHI y BAYONA (siguiendo en esto, por cierto, la tesis de MUÑOZ MACHADO), "la coordinación se configura pues como un método de actuacion 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. (...) Puede decirse que la coordinación ha de conducir siempre a un trabajo de carácter global, pero sin relación de subordinación"[129].

2. La cooperación.

MORELL OCAÑA ha venido a definir la cooperación como una técnica de colaboración en la que "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 en favor de otro, un disponente y un beneficiario"[130].

Por consiguiente, esta primera observación nos permite efectuar una sutil diferencia entre coordinación y cooperación. Así, mientras la coordinación se constituye como un método de actuación en ámbitos concurrentes; en la cooperación, en cambio, no existe un límite a las competencias respectivas, sino que por el contrario, se trata de

[129] FOLCHI, I. y BAYONA, A., op. cit., pág. 101.

[130] MORELL OCAÑA, L., op. cit., pág. 52.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competencias ajenas, en modo alguno disponibles por el sujeto cooperante[131].

Bajo esta perspectiva, sin embargo, la cooperación sólo sería posible por parte de los Comisionados Parlamentarios. Así, por ejemplo, para el caso de que el Defensor estatal solicitara de éstos la realización de actuaciones en un determinado Organismo de la Administración estatal. En cambio, no ocurriría lo mismo respecto del Defensor del Pueblo, ya que, como se ha dicho, éste tiene competencias para supervisar las actividades de toda la Administración Pública.

No obstante lo expuesto, y sin perjuicio del aserto anterior, conviene enseguida hacer notar que la cooperación también puede ser entendida en un sentido más genérico: simplemente como la puesta a disposición de medios -personales, técnicos, económicos- necesarios para el ejercicio de dichas competencias. Así, piénsese, por ejemplo, en la solicitud de auxilio de un Comisionado Parlamentario al Defensor del Pueblo para que éste realice ciertas gestiones ante la Administración Central del Estado (como puede ser la de obtener datos necesarios relacionados con una queja que, sin embargo, está circunscrita al ámbito autonómico), o la solicitud de cooperación del Defensor del Pueblo a un Comisionado Autonómico para que éste supervise un determinado Ente Autonómico.

Como puede apreciarse, en estos supuestos, no estaríamos,

[131] MENENDEZ REXACH, A., "La cooperación, ¿un concepto jurídico?"..., pág. 13.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

desde luego, ante un caso de cooperación en la que el sujeto cooperante actúa en una esfera jurídica en la que no es competente. De este modo, la cooperación podría ser entendida simplemente como la puesta a disposición de medios, o funciones de asistencia y auxilio del sujeto cooperante al sujeto cooperado.

En base a lo expuesto, la cooperación puede ser explicada, efectivamente, bajo una doble óptica: en el primer caso, la cooperación se refiere al ejercicio de competencias de uno de los sujetos que están en el título competencial de otro[132], lo cual no excluye, desde luego, la puesta a disposición de medios y la prestación de auxilio. Para el segundo caso, sin embargo, la cooperación consiste simplemente en la asistencia puntual entre dos sujetos.

Más allá de estas diferenciaciones, lo que resulta claro es que, en cualquier caso, el objeto fundamental de cualquier técnica de cooperación consiste en dotar de mayor eficacia a la actuación del sujeto solicitante de la misma.

Dicho esto, veamos a continuación en qué términos se desarrolla la cooperación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas.

En efecto, como ya hemos adelantado, la cooperación se configura como un mecanismo de actuación idóneo en el marco de relaciones existente entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados

[132] MORELL OCAÑA, L., op. cit., pág. 52.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Parlamentarios Autonómicos.

Por consiguiente, parece lógico que el Defensor del Pueblo pueda solicitar la cooperación de éstos: piénsese, por ejemplo, que el Defensor estatal solicita a un determinado Comisionado Autonómico unas determindas gestiones en la Administración Periférica situada en el ámbito territorial en la que el Comisionado ejerce sus competencias. En tal caso, no se produce, como afirma MORELL OCAÑA, "una nueva titularidad, sino un fenómeno mucho más simple: quien coopera está asumiendo determinados contenidos de una competencia que es ajena y va a seguirlo siendo: no ejerce esa competencia, sino que sirve a la misma"[133].

Por otro lado, el Defensor del Pueblo también puede instar la cooperación de los Comisionados Parlamentarios como, por ejemplo, la realización de gestiones ante un determinado Ente Autonómico. En tal caso, es obvio que los Comisionados Autonómicos sí poseen competencia sobre dichos entes, pero aquí la cooperación ha de ser entendida simplemente como la prestación de auxilio y puesta a disposición de medios.

Del mismo modo, los Comisionados Parlamentarios Autonómicos también pueden instar la cooperación o asistencia precisa del Defensor del Pueblo, si bien aquí, y por los motivos ya aducidos, la cooperación únicamente puede consistir en el auxilio y la puesta a disposición de

[133] Ibidem., págs. 52 y 53.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

medios.

B) La colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común.

a. El régimen de coordinación y cooperación previsto en la LODP y el ROFDP.

1. Análisis de la cuestión.

Ya hemos anticipado, que la paralela configuración de Comisionados Parlamentarios en ciertos Estatutos de Autonomía inmediatamente después de aprobada la Constitución, y con funciones similares en sus respectivos ámbitos a las ejercidas por el Defensor del Pueblo, traía forzosamente consigo una inevitable duplicidad de funciones con efectos claramente perturbadores.

Por otro lado, también parecía lógico pensar que se pudieran establecer otros cauces de colaboración, al objeto de dotar a estas instituciones de una mayor y mejor eficacia en sus resoluciones. Consciente de ello, y en evitación de inevitables fisuras, el legislador estatal intentó constituir, desde un primer momento, un principio-marco de actuación que solventara adecuadamente las posibles disfunciones que se pudieran ocasionar entre el Defensor del Pueblo y los diferentes Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

En efecto, la primera ocasión hábil para ello -la regulación de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ley reguladora del Defensor del Pueblo (LODP) y su Reglamento (ROFDP)- fue aprovechada por el legislador para configurar un sistema-marco de relaciones de colaboración entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Veámoslo detenidamente.

En primer lugar, el artículo 12 LODP viene a disponer lo siguiente:

"1. 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 competencias definido por esta Ley.

2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación".

Como puede observarse, el segundo apartado del precepto ofrece dos fórmulas básicas que van a configurar el marco de relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos: el principio de <<coordinación>>, y el de <<cooperación>>. No obstante, cabe señalar, que ambos mecanismos reciben un tratamiento claramente desigual: así, mientras la coordinación parece configurarse como un deber u obligación para los Comisionados (nótese que dice imperativamente "coordinará sus funciones"), la colaboración queda conformada como una facultad que corresponde de forma exclusiva al Defensor del Pueblo ("podrá solicitar su cooperación").

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por su parte, el artículo 24 ROFDP añade alguna precisión más con respecto al principio-marco de relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas al señalar que:

"1. El Defensor del Pueblo, para el mejor ejercicio de las funciones que le vienen atribuidas por la Ley Orgánica respecto a todas las Administraciones públicas, ejercerá la alta coordinación entre sus propias competencias y las atribuidas a los órganos similares que puedan constituirse en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la autonomía que le corresponda en la fiscalización de la actividad de las respectivas Administraciones autonómicas.

2. En el ejercicio de sus propias competencias, el Defensor del Pueblo podrá solicitar la colaboración y auxilio de los órganos similares de las Comunidades Autónomas.

3. El Defensor del Pueblo no podrá delegar en los órganos similares de las Comunidades Autónomas la competencia que le ha sido atribuida por el artículo 54 de la Constitución en orden a la defensa de los derechos comprendidos en su título primero".

Como puede apreciarse, esta segunda fórmula sigue estableciendo prácticamente el mismo esquema de colaboración entre el Defensor estatal y las figuras autonómicas afines: de un lado, continúa residenciada en el Defensor del Pueblo la facultad de instar a las instituciones autonómicas su cooperación (aunque aquí utiliza términos como colaboración y/o auxilio); y de otro, no sólo sigue manteniendo el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

carácter obligatorio de la coordinación, sino que además, atribuye al Defensor del Pueblo el poder de dirección de la misma (fíjese que dice <<ejercerá la "alta" coordinación>>).

Además, por último, el citado precepto viene a impedir cualquier técnica delegatoria del Defensor del Pueblo hacia los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 54 de la Constitución (art. 24.3 ROFDP).

Por lo expuesto, y en congruencia con las previsiones legales mencionadas, podemos cifrar sumariamente las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, los Comisionados Parlamentarios Autonómicos devienen obligados a coordinarse con el Defensor del Pueblo, el cual parece ejercer un poder de dirección para llevar a cabo tal coordinación.

b) En segundo término, el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de sus competencias, dispone libremente de la facultad de solicitar cooperación, colaboración, o auxilio, a los Comisionados Parlamentarios. Esta posibilidad, limitada en el artículo 12 LODP exclusivamente al ámbito autonómico, queda posteriormente ampliada en el Reglamento a todos los ámbitos de actuación (art. 24.2 ROFDP).

c) Por último, queda prohibido al Defensor del Pueblo cualquier posibilidad de efectuar delegaciones a las figuras autonómicas en orden a las competencias atribuidas en el artículo 54 de la Constitución

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(defensa de los derechos contenidos en el Título I).

2. Valoración crítica.

En nuestra opinión, los preceptos que se acaban de examinar ofrecen algunas deficiencias que provocan ciertas perturbaciones en las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas. En efecto, si al definir la coordinación tomamos como punto de partida la inexistencia de una relación de jerarquía entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, es evidente, en consecuencia, que el Defensor estatal carece de poder de dirección para llevar a cabo la coordinación. Como ha puesto de relieve BERMEJO VERA, dada la equivalencia funcional existente entre ambas instituciones "es preciso negar al término (de coordinación) otro significado que el de mero principio de comportamiento. Se trata, en suma, según mi criterio, de una <<advertencia>> legislativa acerca de la necesidad de evitar a toda costa las duplicaciones de supervisión administrativa en la esfera autonómica y sus <<delegados>>"[134].

[134] BERMEJO VERA, J., Informe acerca del contenido, alcance y características de los acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en el ámbito autonómico ..., pág. 53; también por el citado autor, "El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación"..., pág. 529.

Abundando un poco más en dicha cuestión, el propio autor indica que "la doctrina (para ello señala a GIANNINI), por lo común, viene señalando que la coordinación no significa nada, no es otra cosa que un resultado o situación, no es técnica genérica con contenido propio"(BERMEJO VERA, J., Informe acerca del contenido, alcance y características de los acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en el ámbito autonómico ..., pág. 53; también en, "El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación"..., págs. 528 y 529).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En consecuencia, parece rechazable la redacción dada al artículo 24.2 ROFDP, puesto que se otorga a los Comisionados Parlamentarios una dimensión negativa que en realidad no poseen: una relación de subordinación ante el Defensor del Pueblo.

Por otro lado, el artículo 24.2 ROFDP corrige adecuadamente la limitación efectuada por el artículo 12 LODP en cuanto al ámbito de la cooperación. Así pues, la cooperación no sólo queda restringida únicamente a la esfera autonómica (tal como establece el art. 12 LODP), sino que se despliega sobre todas aquellas materias en las que el Defensor del Pueblo ejercite sus competencias.

Por último, creemos que el apartado tercero del artículo 24 ROFDP plantea una clara disfunción. Y ello por una simple cuestión: difícilmente podrían llevarse a cabo formas adecuadas de cooperación en aquellos supuestos de titularidad ajena, si no existe, al menos en el sentido amplio de la palabra, una técnica delegatoria (que por supuesto no implica una pérdida de titularidad) entre ambas instituciones[135].

b. La articulación de los mecanismos de colaboración en el Estatuto de Autonomía y en la Ley del Diputado del Común.

El artículo 14 EAC ofrece una breve referencia al sistema de relaciones existente entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del

[135] En el mismo sentido, véase GOMEZ-FERRER MORANT, R., op. cit., págs. 17, 18, 47 y 48.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Común. De este modo, el apartado tercero del citado precepto se limita a disponer sin más, que "el Diputado del Común coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo"[136], no estableciendo mención alguna con respecto a otros posibles mecanismos de colaboración.

No obstante lo expuesto, la LDCC viene a incluir el mecanismo de cooperación en el marco de relaciones entre el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo. Así, el artículo 1.2 LDCC preceptúa que el Diputado del Común "coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo (...), prestando su cooperación cuando le sea solicitada y recabándola de aquél a los mismos efectos".

Del mismo modo, el artículo 11 LDCC reitera el mismo sistema de relación (coordinación y cooperación), al establecer que "a los efectos de lo previsto en la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo, coordinará sus funciones con las de éste y cooperará con él en todo cuanto sea necesario".

Por último, el artículo 12 LDCC introduce un aspecto ciertamente novedoso, al preceptuar que "el Diputado del Común, en el ejercicio de sus funciones, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo o a Instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas, para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Canarias".

De todo lo expuesto, se pueden extraer esquemáticamente los

[136] De modo más genérico y confuso se mostraba el derogado artículo 13 EAC, al establecer que el Diputado del Común en el ejercicio del cargo, actuaría "de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

siguientes datos:

1. El Diputado del Común coordina sus funciones con el Defensor del Pueblo, así como presta su cooperación cuando ésta le sea solicitada, todo ello conforme a lo previsto en la LODP (arts. 14 EAC, y 1.2 y 11 LDCC).

2. El Diputado del Común puede dirigirse al Defensor del Pueblo o a otros Comisionados Parlamentarios Autonómicos para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Canaria (art. 12 LDCC).

3. El Diputado del Común puede recabar la cooperación del Defensor del Pueblo (art. 1.2, in fine LDCC).

Se deduce, por tanto, que el Diputado del Común adopta igualmente los mecanismos de coordinación y de cooperación como técnicas colaboradoras en su relación, no sólo con el Defensor del Pueblo, sino además con otras instituciones autonómicas similares. Sin embargo, y en base a los preceptos citados, convendría añadir algunas precisiones que no deben ser pasadas por alto:

a) La fórmula empleada por la LDCC regula un aspecto ciertamente novedoso[137]: introduce la posibilidad de que el Diputado del

[137] La respuesta dada en algunas leyes autonómicas en este aspecto es ciertamente dispar. Así, frente a la omisión de algunas de ellas, otras han acogido, con desigual criterio el marco de relaciones con otros Comisionados Autonómicos. En este sentido, el artículo 14 LDPA se expresa de manera idéntica a la LDCC, al establecer que el "el Defensor del Pueblo Andaluz, en el ejercicio de sus funciones, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado o a los Defensores del Pueblo o instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas, para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Andalucía".

Más genérico se muestra el artículo 4.3 LPC, que se limita a señalar la posibilidad de que el Procurador del Común pueda establecer convenios de colaboración con las instituciones análogas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Común se dirija al Defensor del Pueblo o a otros Comisionados Parlamentarios Autonómicos, con el objeto de coordinar actuaciones (en consecuencia, sobre materias concurrentes) que excedan del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Canaria. Piénsese, por ejemplo, en una queja presentada ante el Diputado del Común en la que intervienen la Administración Autonómica Canaria y la de otra Comunidad Autónoma.

No obstante, la redacción resulta, en nuestra opinión, parcialmente inadecuada. En este sentido, recuérdese que la redacción del artículo 12 LDCC indica que el Diputado del Común podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado o a Instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas, para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Canarias.

Pues bien, si partimos de la premisa inicial según la cual la coordinación se constituye como un mecanismo utilizable en aquellos casos de competencias concurrentes, resulta obvio que la coordinación no es en si misma una técnica facultativa sino una técnica realmente necesaria, y por lo tanto, habrá de actuar de manera obligatoria. En

---

de otras Comunidades Autónomas, debiendo ser publicados éstos en el <<Boletín Oficial de la Cámara>>.

Por su parte, el artículo 40 LVP establece que "el Valedor del Pueblo podrá dirigirse a los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas cuando necesite su colaboración para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, para coordinar actuaciones conjuntas que excedan del ámbito territorial".

Por último, el artículo 5.4 LSGIB señala que el"Síndic de Greuges podrá también establecer los convenios que estime procedentes con las instituciones semejantes de otras Comunidades Autónomas, con la finalidad de cambiar información, experiencia o cualesquiera otras materias en relación con el ejercicio de sus competencias".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

esta misma linea, MARCHENA GOMEZ entiende que "no deja de ser curioso que el carácter obligatorio de la coordinación con el Defensor del Pueblo se imponga al Diputado del Común cuando ejerza las funciones propias del ámbito de la Comunidad Autónoma, y sin embargo, se atribuya con carácter meramente potestativo la posibilidad de coordinación cuando exceda de ese ámbito territorial, en cuyo caso, podrá dirigirse al ombudsman estatal o a los órganos similares autonómicos"[138].

b) Por otro lado, la LDCC establece la posibilidad de que el Diputado del Común solicite la cooperación del Defensor del Pueblo (art. 1.2). Posibilidad ésta que, en nuestra opinión, debería extenderse, incluso, a los otros Comisionados Parlamentarios Autonómicos. Esto es, permitir que el Diputado del Común pueda instar la cooperación y auxilio de las figuras similares autonómicas.

En definitiva, y conforme a todos los argumentos aquí colacionados, puede concluirse muy sumariamente que el sistema-marco de relaciones perfilado por el EAC y la LDCC, aunque con algunas deficiencias, se configura conforme a las técnicas de coordinación y cooperación. Así pues, el Diputado del Común cooordina sus actuaciones con el Defensor del Pueblo en el desarrollo de sus competencias (Administración Autónoma y Local cuando ejercita

[138] MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 18.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competencias de la Comunidad Autónoma), y puede (cuando en realidad debería revestir carácter obligatorio) instar al Defensor estatal o a las figuras similares autonómicas la coordinación de actuaciones que excedan del ámbito territorial de Canarias. Además, el Diputado del Común establece cauces de cooperación con el Defensor del Pueblo instando el auxilio de éste y prestándolo cuando aquél se lo solicite. Posibilidad que, a nuestro juicio, bien podría ser extendida también a los demás Comisionados Autonómicos.

c. El sistema de colaboración previsto en la Ley 36/85, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas.

1. Análisis de la cuestión.

La necesidad de articular un marco jurídico idóneo a fin de clarificar y concretar el sistema de relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, desembocó en la aprobación de la Ley estatal 36/85, de 6 de Noviembre, por la que se venían a regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas[139].

[139] La Ley tiene su origen en la Iniciativa Legislativa de Los Parlamentos de Andalucía, Cataluña, y Aragón (posibilidad que permite el art. 87.2 CE), cuyo objetivo (anunciado ya en su Preámbulo) era claramente bidireccional: por un lado se intentaba dotar de las prerrogativas y garantías necesarias a los Comisionados Autonómicos, y por otro, se trataba de clarificar el sistema de relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Con esa voluntad, el artículo 2 de la citada Ley ha venido a disponer lo siguiente:

"1. La protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril.

2. A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos, se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de 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.

3. En la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal, que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones".

A la luz de la citada redacción, será preciso, pues, pasar a ver en qué consiste cada uno de los mecanismos de colaboración recogidos por la mencionada Ley.

a) En primer lugar, se viene a establecer la técnica de cooperación como el mecanismo utilizable cuando se trata de supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como la de los Entes Locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla (art. 2.1).

En realidad la expresión no puede ser más desafortunada. Es más, en nuestra opinión representa un puro contrasentido con respecto al principio de coordinación establecido en el artículo 12 LODP, y que el propio Preámbulo de la Ley 36/85 y el artículo 2.1 in fine recogen (la configuración de los principios básicos de coordinación y cooperación conforme a lo establecido en la LODP). Y es que si el objetivo consistía en acuñar un mecanismo de actuación en aquellas materias consideradas concurrentes, parece que lo más correcto hubiera sido utilizar el mecanismo de coordinación, y no precisamente el de cooperación, tal como recoge el mencionado precepto.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) En segundo término, la citada Ley intenta configurar un marco mínimo de coordinación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas. Así pues, se indica que "a fin de desarrollar y concretar adecuadamente la coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos, se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados parlamentarios, las facultades que pueden ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos".

En síntesis, lo que se establece en la mencionada Ley no es otra cosa que un esquema de mínimos para articular adecuadamente un principio de coordinación cuyo contenido sería el siguiente:

- Ambitos de actuación de las Adminsitraciones Públicas objeto de supervisión.
- Supuestos de actuación de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.
- Facultades a ejercitar.
- Procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados.
- Duración de los acuerdos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

c) Por último, la Ley acoge el término colaboración[140], cuando en realidad basta echar un simple vistazo para comprobar que el uso que hace del mismo no es otro en realidad que el propio de la cooperación.

En este sentido, cabe precisar que la Ley emplea el término colaboración bajo una doble óptica: por un lado, se preceptúa la necesidad de establecer acuerdos de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos bajo el mismo esquema que el empleado para la coordinación; esto es: ámbitos de actuación de las Administraciones objeto de supervisión, supuestos de actuación de los Comisionados Autonómicos, facultades que pueden ejercitar, el procedimiento de comunicación, y la duración de los acuerdos (art. 2.2); por otro lado, el Defensor del Pueblo puede recabar asimismo la colaboración (parece que aquí la voluntad del Legislador no es la de efectuar acuerdos al modo que los anteriormente mencionados, aunque obviamente nada impide que éstos pudieran tener el mismo esquema) del respectivo Comisionado Parlamentario, con respecto a aquellas quejas en las que se requiere la supervisión de la Administración estatal, a la vez que se faculta a éste para informar al Comisionado Autonómico del resultado de sus gestiones (art. 2.3).

En definitiva, y tal como ha señalado EMBID IRUJO, la Ley 36/85 supone un claro avance respecto al carácter restrictivo que

[140] Al respecto, téngase en cuenta que el artículo 2 de la Ley 36/85 aparce intitulado bajo el rótulo "Régimen de colaboración y coordinación de las instituciones".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

suponían la LODP y el ROFDP. De este modo, "queda, por tanto, fuera del mundo posible de los conceptos jurídicos el pensar que el Defensor del Pueblo ejerza la <<alta>> coordinación de los Comisionados Parlamentarios, o que éstos estén obligados a coordinarse con él. Se reconoce la legitimidad de la intervención supervisora de la propia Administración del Comisionado Parlamentario Autonómico, y con buen sentido, se concluye en que las posibles duplicaciones en la actuación nunca podrán solucionarse por la vía de la avocación de competencias del Defensor del Pueblo, porque éste no es superior jerárquico de los Comisionados. La solución, la única solución, como había comenzado a aparecer en la legislación de ciertas Comunidades Autónomas era la del Convenio, la del acuerdo"[141].

2. Valoración crítica.

En nuestra opinión, el error de base que presenta a estas alturas del debate la normativa analizada, consistiría esencialmente en que ésta utiliza confusa y/o indistintamente los términos cooperación y coordinación.

En efecto, si partimos de la definición anteriormente expuesta, la coordinación es un mecanismo de actuación conjunta utilizable en los supuestos de competencias concurrentes. Se infiere, por tanto, que la

[141] EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos ..., pág. 96.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

coordinación se configura como un método de actuación con la finalidad de articular racionalmente el ejercicio de estas competencias (entre las que se encuentran la supervisión de la actividad de la Administración Autonómica y la de los Entes Locales cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla, establecidos en el art. 2.1 Ley 36/85) y evitar los inconvenientes de una actuación simultánea separada.

Por otra parte, la Ley guarda significativos silencios sobre algunos aspectos importantes. De hecho, el ámbito material de competencias es referido exclusivamente a la defensa de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución. Del mismo modo, tampoco se hace mención alguna sobre el régimen de colaboración con respecto a la supervisión de los Entes Locales cuando éstos ejercitan competencias de la Comunidad Autónoma sin haber previamente una delegación o transferencia de las mismas.

En consecuencia, ¿quiere decir ello que la utilización de los mecanismos de coordinación y cooperación no operarían en las situaciones de maladministration o en aquellos otros ámbitos de la Administración Local en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma no incluidos en la Ley?

En este contexto así definido, y sin perjuicio de lo que podría desprenderse de un estudio de mayor alcance (en el que obviamente habría que analizar <<caso por caso>> el régimen-marco de relaciones

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

entre el Defensor del Pueblo y cada uno de los Comisionados Autonómicos), cabe anticipar que la respuesta a estos interrogantes, por lo que respecta al Diputado del Común, ha de ser negativa.

Y es que, como ya vimos páginas atrás, el regimen vigente en el EAC y la LDCC perfilan claramente un marco de relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común, que se desarrolla en una doble vertiente más extensa que la establecida en la Ley 36/85: de un lado, y por lo que respecta al ámbito material, su actuación se incardina no sólo sobre la defensa de los derechos del Título I de la Constitución, sino además, sobre los casos de maladministration; y de otro, por lo que se refiere al ámbito territorial, comprende la supervisión de las actividades de la Administración Autonómica y Local, siempre que ejercite competencias de la Comunidad Autónoma (independientemente de que éstas se hayan delegado o transferido).

4.3. Procedimiento de actuación e informes.

Antes de hacer mayores precisiones, es oportuno advertir que en este aspecto, como en muchos otros, la Ley Canaria (LDCC) presenta un fuerte mimetismo con respecto a lo establecido en la LODP. Desde luego, la regulación del procedimiento de actuación del Diputado del Común es escasamente original, toda vez que se limita prácticamente a transcribir el procedimiento de actuación regulado para el Defensor del Pueblo en la LODP. No obstante, es necesario reseñar que esta

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

situación de mimetismo -por lo demás, extendida igualmente en la construcción del Estado de las Autonomías- resulta fácilmente explicable: es obvio, que la institución autonómica del Diputado del Común responde al mismo arquetipo estructural que el ideado por la institución estatal (Comisionado del Parlamento, defensa de los derechos de los ciudadanos, supervisión de la Administración, etc.). Bajo este razonamiento, resulta entendible, pues, que el legislador canario haya optado por dotar al Diputado del Común de un procedimiento cuasiequivalente al establecido en la LODP para el Defensor del Pueblo.

A) La actividad investigadora del Diputado del Común.

La actuación del Diputado del Común -ya lo hemos reiterado en numerosas ocasiones- tiene como objetivo el esclarecimiento de los actos de la Administración (Autónoma y Local, cuando ésta ejercite competencias de la Comunidad Autónoma, así como sus agentes) en su relación con los ciudadanos, ya sea bien porque se haya conculcado alguno (o varios) de los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución, o bien porque se haya producido un caso de maladministration. Para ello, la LDCC regula un procedimiento de actuación que es propiamente característico o prototípico en los Ombudsmen, y que se basa en dos aspectos cualitativamente

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

fundamentales: el de la sumariedad y el de la informalidad[142] en las actuaciones. Además, el marco de actuación de que dispone el Diputado del Común es tan amplio que permite que éste siga actuando aun cuando el Parlamento no se hayara reunido o hubiese expirado su mandato, e incluso, aunque se declara un estado de excepción o de sitio (art. 17 LDCC y 1.4 Ley 36/85)[143].

a. Acceso al Diputado del Común.

El Diputado del Común puede iniciar un procedimiento investigador, bien de oficio o bien a instancia de parte (art. 15.1 LDCC). En este último caso (a petición de parte), la LDCC ofrece un doble cauce de legitimación:

a) Por un lado, posibilita que puedan formular quejas toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin que pueda constituir impedimento alguno la nacionalidad, residencia o

[142] No obstante, hay que hacer notar que la LDCC no menciona expresamente el carácter "informal" de las actuaciones. En efecto, el artículo 20.1 LDCC preceptúa que "el Diputado del Común promoverá la oportuna investigación sumaria para el esclarecimiento de los supuestos objeto de la misma".

Sin embargo, la observación de sus Informes Anuales denota claramente la informalidad de las actuaciones en la investigación y resolución de las quejas presentadas.

[143] Art. 1.4 Ley 36/85: "La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad de los Comisionados de los Parlamentos autonómicos, ni el derecho de las personas afectadas de acceder a ellos siempre dentro del respeto a lo preceptuado en los artículos 55 y 116 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que los desarrollan".

Por su parte, el artículo 17.2 LDCC señala lo siguiente:

"La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirá la actividad del Diputado del Común, ni el derecho de los ciudadanos a acceder al mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vecindad administrativa, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión[144], y en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una administración o poder público (art. 16.1 LDCC). Sólo actúa como excepción a este amplísimo margen de legitimación que permite la LDCC, la presentación de quejas por autoridades administrativas sobre asuntos de su propia competencia (art. 16.3 LDCC).

Por lo demás, la queja deberá ser presentada en el plazo máximo de un año desde que se tuvo conocimiento de los hechos objeto de la misma, y formalizada a través de un escrito razonado y firmado por el propio interesado o su representante legal, en el que además se harán constar los datos personales y el domicilio del mismo (art. 18.1 LDCC).

b) Por otro lado, y como consecuencia lógica del carácter cualitativo que posee el Diputado del Común en cuanto Comisionado del Parlamento, pueden dirigirle quejas, mediane escrito motivado, los Diputados, la Comisión de Peticiones y la de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico, para la investigación o esclarecimiento de aquellos actos producidos en las Administraciones Autónoma y Local de Canarias[145] que afecten a cualquier persona o grupo de ciudadanos en

[144] En este sentido, la correspondencia dirigida al Diputado del Común desde un centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.

Del mismo modo tampoco podrán ser escuchadas o interferidas las conversaciones que se produzcan entre dichas personas y el Diputado del Común (art. 1.2.a Ley 36/85).

[145] Obviamente, sólo puede referirse a la actividad de la Administración Local, cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el ámbito de sus competencias (art. 16.2 LDCC)[146].

No obstante, es necesario llamar la atención sobre determinados aspectos, algunos de los cuales ya fueron tratados con anterioridad al examinar el procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo:

1. En primer término, la LDCC preceptúa -inexcusablemente- que la queja ha de presentarse mediante escrito (arts. 16.2 y 18.1 LDCC). No obstante, parece que habría sido más conveniente a este respecto, que el Legislador canario hubiese optado por ir más allá de la simple transcripción de la LODP, y hubiese permitido que las mismas se pudieran efectuar verbalmente. Ello posibilitaría, como bien ha observado MARCHENA GOMEZ, "un contacto mucho más directo con el ciudadano descontento o crítico con una actuación de la Administración Autonómica o Local. Esa misma comparecencia-denuncia podría recoger los datos personales del sujeto afectado, logrando así la misma finalidad que persigue el escrito razonado. Además, el funcionario que transcribiera esa comparecencia podría efectuar una labor de síntesis y criba de los datos irrelevantes o innecesarios para la investigación"[147].

2. En segundo lugar, se establece que la queja ha de presentarse en el plazo máximo de un año "contado a partir del momento en que

[146] Las Leyes catalana, balear, y aragonesa van aún más lejos, al extender la legitimación para presentar quejas a los miembros de las Corporaciones Locales (arts. 12.2 LSG, 12.1.c LJA y 11.d LSGIB).

[147] MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 30.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma (art. 18.1 in fine LDCC). Mantener dicho plazo (o cualquier otro) podría conducirnos inexorablemente a situaciones un tanto absurdas e inútiles: piénsese, por ejemplo, que se presenta una queja ante el Diputado del Común, y que éste la rechaza por ser presentada formalamente fuera de plazo, para después iniciar ex-officio una actuación investigadora sobre dicha reclamación. O bien, que se sugiera al reclamante que formule su reclamación a través de una petición a la Cámara Parlamentaria.

Consecuentemente, no parece que este requisito cobre algún sentido en el procedimiento de actuación del Diputado del Común, que, recuérdese, no es propiamente un procedimiento jurídico-administrativo.

3. En tercer lugar, la LDCC exige que los reclamantes (exceptuando -claro está- las quejas provenientes del Parlamento) tengan un <<interés legítimo>> (art. 16.1 LDCC). Sin embargo, también parece ilógico mantener este condicionamiento, más aún cuando el mismo puede ser salvado perfectamente, al igual que argumentamos en la consideración anterior, bien a través de una iniciación investigadora de oficio por el Diputado del Común, o bien mediante la presentación de la queja por conducto parlamentario.

4. Por último, cabe señalar que el acceso al Diputado del Común a través del Parlamento sólo puede ser efectuado por los Diputados (individualmente), o por las Comisiones de Peticiones y la de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico (art. 16.2 LDCC).

No obstante, a nuestro juicio, también resulta absurdo limitar a unas determinadas Comisiones la posibilidad de presentar directamente quejas al Diputado del Común. En realidad no se entiende muy bien el por qué de este aspecto restrictivo, si en cualquier caso las quejas pueden ser presentadas individualmente por un Diputado. Es más, ello nos puede llevar a situaciones un tanto ilógicas en las que una Comisión, tras acordar el envío de una queja al Diputado del Común, y ante la imposibilidad de presentarla, deba remitir tal posibilidad a uno de los Diputados integrantes de la misma para que presente "como suya" la reclamación de dicha Comisión; o bien, que la canalice a través de la Comisión de Peticiones o la de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico.

Por lo demás, una vez recibida la queja en la Oficina del Diputado del Común se acusará recibo de la misma y se procederá a su registro (arts. 18. 2 in fine y 19.1 LDCC), si bien el nombre de la persona que formule la queja se mantendrá en secreto (art. 19.3 in fine LDCC). Todas las actuaciones del Diputado del Común son gratuitas[148] y no es preceptiva la asistencia de Abogado ni Procurador (art. 18.2 LDCC).

[148] Además, la LDCC prevé un sistema de indemnizaciones con cargo al presupuesto de la institución, por los gastos o perjuicios materiales que se puedan originar a los particulares que no hayan promovido la reclamación, una vez que éstos hayan sido debidamente justificados (art. 29 LDCC).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b. El procedimiento de investigación.

1. La tramitación de las quejas.

Recibida la queja, el Diputado del Común, deberá resolver si admite o rechaza la misma.

La LDCC regula como causas de inadmisión las siguientes:

a) las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial, o si admitida la misma, se interpusiere por el reclamante demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional, si bien ello no impedirá que se investiguen los problemas generales planteados en dichas quejas (art. 19.2 LDCC).

b) Las quejas anónimas (art. 19.3 LDCC).

c) También es causa de inadmisión -aunque con carácter facultativo (la LDCC establece que el Diputado del Común "podrá" rechazar)- la presentación de quejas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión (art. 19.3 LDCC)[149].

En cualquier caso, el rechazo de una queja deberá ser motivada mediante escrito (art. 19.1 y 28.2 in fine LDCC), en el que además, el

[149] Al respecto, recuérdese que Carro Fernández-Valmayor aboga por una mayor simplificación en el rechazo de un tipo determinado de quejas. Así, en aquellas reclamaciones en las que se advirtiera carencia de fundamento o inexistencia de pretensión, la respuesta podría consistir en la simple invocación de la causa de inadmisión de la queja. En cambio, para aquellas quejas en las que hubiera falta de competencia, mala fe o perjuicio de terceros, bastaría con una sucinta motivación en la que se dispusiera la inadmisión de la queja (CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública" ..., pags. 2689-2690).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputado del Común podrá informar al interesado de las vías más oportunas para el ejercicio de su acción (art. 19.1 LDCC). Sus decisiones no serán suceptibles de ulterior recurso (art. 19.3 LDCC)[150].

Una vez examinados los requisitos de admisibilidad de la queja, el Diputado del Común deberá optar: o bien por *rechazar la misma* mediante un escrito motivado en el que además podrá informar al interesado sobre otras vías más oportunas para el ejercicio de su acción (arts. 19.1 y 28.2 LDCC); o bien admitirla, debiendo entonces promover la oportuna investigación sumaria con el objeto de esclarecer el hecho que motivó la misma. En cualquier caso, sus decisiones no serán susceptibles de recurso (art. 19.3 LDCC).

En cuanto al origen de las quejas, pueden clasificarse en quejas subjetivas y quejas objetivas.

En el primer caso, es decir, cuando la queja tenga su origen en la conducta de cualquier persona al servicio de la Administración, el Diputado del Común dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo de que aquél dependa (art. 22.1 LDCC), fijándole al afectado un plazo no inferior a diez días para que responda por escrito con la aportación de los documentos y pruebas que considere oportunos. Dicho plazo podrá ser prorrogado por la

[150] En este sentido, no se olvide que el procedimiento de actuación del Diputado del Común, así como sus resoluciones, no pueden ser calificados propiamente como procedimientos o actos de naturaleza jurídico-administrativa.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mitad del tiempo concedido a instancia del propio interesado (art. 22.2 LDCC).

El Diputado del Común podrá comprobar la veracidad de las pruebas y documentos aportados y proponer al funcionario afectado una entrevista con el objeto de ampliar datos (art. 22.3 LDCC). Ahora bien, si el funcionario se negare a la misma, podrá ser requerido por el Diputado del Común para que manifieste por escrito las razones que motivan tal decisión (art. 22.3 in fine LDCC)[151].

En el segundo caso, esto es, cuando la queja tenga por objeto el esclarecimiento o investigación de un acto o resolución de la Administración, el Diputado del Común deberá promover la oportuna investigación para el esclarecimiento de los hechos que originaron la misma, a cuyo efecto recabará del organismo o dependencia administrativa (en ambos casos debe entenderse que la diligencia será cursada al Jefe del organismo o dependencia administrativa) los informes que procedan (art. 20.1 LDCC).

El plazo máximo para enviar dichos informes es de quince días, pudiendo ampliarse, a juicio del Diputado del Común, cuando concurrieran circustancias que así lo aconsejen (art. 20.1 in fine LDCC).

[151] Como ya se dijo, esta situación resulta criticable, puesto que ello posibilitaría que los funcionarios quedaran exentos de una parte verdaderamente relevante de la investigación, donde pueden quedar esclarecidas muchas cuestiones, tal como como ocurre en la entrevista (Véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración ..., pág. 300).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Además, y con el objeto de comprobar o recabar cualquier información, efectuar las entrevistas que considere pertinentes, o proceder al estudio de los documentos y expedientes necesarios, -incluso aquellos que tengan el carácter de reservados- el Diputado del Común, sus Adjuntos o la persona en la que delegue, podrán personarse en cualquier centro de las Administraciones Autónomica y Local (art. 21.2 y 23 LDCC).

Como única excepción, no se les podrá facilitar aquellos documentos que, conforme a la Ley, estén clasificados como <<secretos>> (art. 21.3 LDCC).

En cualquier caso, la información que aporte un funcionario en el cursó de una investigación tendrá el carácter de reservada, sin perjuicio de las disposiciones que establece la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que revistan carácter delictivo (art. 22.4 LDCC).

2. El deber de colaboración de los organismos requeridos y las garantías en la actuación del Diputado del Común.

Acabamos de comentar que la actividad investigadora del Diputado del Común conlleva la práctica de multitud de diligencias para comprobar la veracidad de los hechos objeto de la queja presentada. En este sentido, el propio Diputado del Común, sus Adjuntos, o la persona en que delegue, pueden personarse en las dependencias de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administración Autonómica y Local para efectuar las entrevistas pertinentes, solicitar y examinar los expedientes y documentación que consideren oportuno, o verificar cualquier dato que permita el esclarecimiento de la reclamación (arts. 20.1 y 21.2 LDCC).

Ahora bien, esta actividad no sería en absoluto viable sin la cooperación de dichos organismos, que devienen obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Diputado del Común (art. 21.1 LDCC y art.1.2.a Ley 36/85).

No obstante, junto a este deber de colaboración de los organismos mencionados, el Diputado del Común dispone además de una serie de garantías que posibilitan que esa colaboración no sólo sea necesaria, sino también, ineludible por los mismos. Así, la negativa o negligencia del funcionario a remitir los informes solicitados, o la persistencia en esa actitud, podrá ser considerada por el Diputado del Común como obstruccionista y entorpecedora de sus funciones, dándole publicidad inmediatamente, y destacándola en su Informe Anual, o en su caso, en un Informe Especial (arts. 20.2 LDCC y 1.2.a Ley 36/85). Pero es que además, la obstaculización a la actividad investigadora del Diputado del Común, ya sea mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que solicite, o ya sea dificultando el acceso a los expedientes o documentación necesaria, será constitutiva de un delito de desobediencia. En tal caso, el Diputado del Común deberá dar traslado al Ministerio Fiscal (que deberá ser el del propio ámbito

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

territorial -art. 1.2.b Ley 36/85-) de los antecedentes necesarios para el ejercicio de las acciones legales pertinentes (art. 1.2.a Ley 36/85), el cual, deberá mantener informado periódicamente al Diputado del Común, o cuando éste así lo solicite, de las actuaciones iniciadas a su instancia (art. 1.2.b Ley 36/85).

B) Resoluciones e informes del Diputado del Común.

a. Resoluciones.

Finalizada la actividad investigadora, el Diputado del Común deberá informar al interesado, o en su caso a los Diputados o Comisiones parlamentarias correspondientes, del resultado de las gestiones realizadas (art. 28.1 y 2 LDCC). Asimismo, comunicará sus conclusiones a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado la queja (art. 28.3 LDCC).

Las resoluciones del Diputado del Común, al igual que los demás Ombudsmen, carecen del denominado poder de coertio; esto es, la imposibilidad de anular o modificar los actos y resoluciones de la Administración (art. 26.1 LDCC).

La Ley Canaria viene a acoger la misma variedad de fórmulas resolutivas empleadas por el Defensor del Pueblo. Esto es: sugerencias, advertencias, recordatorios, y recomendaciones. Junto a ellas, el Diputado del Común dispone además, de un conjunto de medidas de diversa naturaleza.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Veamos en qué consisten.

1. En primer lugar, el Diputado del Común puede sugerir:

a) La adopción de nuevas medidas a la Administración con respecto a sus actos y resoluciones (art. 27.1 LDCC);

b) la modificación de los criterios utilizados en la elaboración de los mismos (art. 26.1 LDCC);

c) la modificación de las normas, si el cumplimiento riguroso de éstas provocan situaciones injustas o perjudiciales para los administrados (art. 26.2 LDCC); y

d) con carácter general, cualquier consideración que estime oportuna cuando de las actuaciones practicadas se deduzca que la queja ha sido motivada presumiblemente por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia y omisión del funcionario. En cuyo caso se le dará traslado al mismo y a su superior jerárquico (art. 24 LDCC).

2. También, en segundo lugar, el Diputado del Común puede efectuar advertencias, recordatorios de deberes legales, y recomendaciones, para la adopción de nuevas medidas (art. 27.1 LDCC).

En todo caso, las autoridades y funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en un plazo no superior a un mes (art. 27.1 LDCC).

Ahora bien, si efectuada la resolución, no se produjera una

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

medida adecuada dentro de un plazo prudencial, o el organismo afectado no respondiese satisfactoriamente sobre las razones aducidas para no adoptar dichas medidas, el Diputado del Común pondrá en conocimiento del Consejero respectivo o Autoridad o Administración correspondiente, los antecedentes del caso y las resoluciones presentadas (art. 27.2 LDCC). Si aún asi, tampoco obtuviera una justificación adecuada, el Diputado del Común incluirá el caso en su informe anual o especial, en el que hará especial mención de los nombres y autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre aquellos asuntos en los que, pudiendo haberse llegado a una solución positiva, ésta no se hubiese logrado (art. 27.2 in fine LDCC).

3. Por último, el Diputado del Común puede adoptar otro tipo de medidas, que podemos cifrar en las siguientes:

a) Instar de las autoridades administrativas competentes, el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción, cuando las actuaciones se hubiesen realizado por particulares en virtud de acto administrativo habilitante (art. 26.3 LDCC).

b) Poner en conocimiento del Ministerio Fiscal las conductas presumiblemente delictivas de las que tenga conocimiento en el ejercicio de su cargo (art. 25 LDCC), o cuando se obstaculice su actividad investigadora (art. 1.2.a Ley 36/85).

c) Ejercitar de las acciones legales pertinentes en orden a exigir la responsabilidad a cualquier Institución, Autoridad, funcionario o

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

agente de la Comunidad Autónoma (art 1.2.a Ley 36/85).

d) Solicitar al Defensor del Pueblo la interposición de los recursos de amparo o de inconstitucionalidad (art. 14 LDCC).

b. Informes.

Con anterioridad hemos hecho alusiones bastante explícitas acerca de la consideración del Diputado del Común como <<Comisionado del Parlamento>>. En este sentido, recuérdese que es en el Parlamento Autónomico donde ciertamente reside la potestad de designación y cese del Diputado del Común, así como de recibir sus informes.

Pues bien, conforme a esta perspectiva, el Diputado del Común ha de elaborar anualmente un informe al Parlamento, que presentará cuando se halle reunido en período ordinario de sesiones, y en el que rinde cuentas de la gestión realizada en el referido período por la propia institución (art. 33.1 LDCC)[152]. Dicho informe, que habrá de ser publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, deberá ir acompañado, además, de un anexo en el que se incluirá la liquidación del presupuesto correspondiente a dicho período (arts. 33.3 y 4 LDCC, y 1.h ROFDC).

[152] En este sentido, suscribimos la opinión de Marchena Gómez (aunque olvida mencionar a la Administración Local) cuando indica que "esta dación de cuentas al órgano parlamentario, pretende, no un control al comisionado cuya labor pueda ser censurada, sino un conocimiento por el Parlamento de las anomalías en el funcionamiento de la Administración Autonómica, pudiendo así ejercer la función fiscalizadora del órgano ejecutivo" (MARCHENA GOMEZ, M., op. cit., pág. 36).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En el informe se hará constar el número y tipo de quejas presentadas, así como aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, especificando, además, las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Autónoma y Local (art. 34.1 LDCC). Además, el Diputado del Común deviene obligado a garantizar la confidencialidad de los afectados, por lo que no puede hacer constar datos personales que pudieran hacer pública la identificación de los mismos, sin perjuicio de las oportunas menciones originadas por una actitud persistente o injustificadamente obstruccionista de la Administración (arts. 27.2, 34.2 LDCC y 1.2.a Ley 36/85).

Por otra parte, el Diputado del Común deberá exponer oralmente un resumen del mismo ante el Parlamento, pudiendo intervenir posteriormente los diferentes Grupos Parlamentarios para fijar su posición (art. 34.3 LDCC).

Finalmente, cabe también señalar que el Diputado del Común puede presentar informes extraordinarios cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo aconsejen. En tal caso, se dirigirá a la Diputación Permanente si el Parlamento no se encontrara reunido. Dicho informe será igualmente publicado (art. 33.2 y 4 LDCC).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

IV. EL DIPUTADO DEL COMUN ANTE LA ENCRUCIJADA: <<MITO>> VERSUS <<REALIDAD>>. ¿UN AUTENTICO OMBUDSMAN? (UNA APROXIMACION ANALITICA A LA REALIDAD DE LA INSTITUCION).

1. INTRODUCCION.

En el capítulo introductorio de la presente investigación comenzábamos remarcando hasta qué punto la institución del Ombudsman obedece, ante todo, a una obsesión característica de las sociedades modernas: la necesidad de contar con uno o varios mecanismos fidedignos y efectivos para el control externo de una Administración agigantada, y en disposición, por tanto, de superar en eficacia a los medios clásicos de control existentes hasta ese momento[153].

Lo cierto es, tal como ya se dijo, que la realidad había revelado que dichos medios de control presentaban graves déficits de funcionamiento práctico debido a múltiples factores que anquilosaban, de un modo u otro, la defensa del ciudadano ante la Administración.

Así, el control judicial se ha mostrado a menudo como una solución costosa, compleja y frecuentemente, lenta. Además, a todo ello hay que añadir que un elevadísimo número de atropellos y abusos cometidos por la Administración -y que de seguro todos hemos sufrido

[153] En el mismo sentido, CAZORLA PEREZ, J. y CANO BUESO, J.,op. cit., pág. 28.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

alguna vez-, no son objeto de la correspondiente acción ante los tribunales. Probablemente, porque el ciudadano siente, ante todo, un temor reverencial hacia los aparatos del Estado, y porque seguramente podría perder más tiempo y dinero enfrascándose en un litigio complejo y costoso, que el resarcimiento que podría suponerle una incierta y tardía resolución favorable.

Por otra parte, el control parlamentario ha resultado igualmente insuficiente. Y ello ha sido debido en gran medida a la propia dinámica de los mismos. Como de todos es de sobra conocido, el control parlamentario es ejercido normalmente a través de las técnicas rogatorias habituales (preguntas e interpelaciones), y, excepcionalmente, por la conformación de comisiones de investigación con el objeto de indagar sobre asuntos y/o hechos de particular gravedad e interés público.

A todo ello hay que añadir que aquellas peticiones presentadas por el ciudadano a un miembro del Parlamento o a la Comisión de Peticiones no garantizan en absoluto un examen objetivo de su reclamación. Por el contrario, ésta puede quedar condicionada por la proyección del principio de oportunidad política.

Ante esta situación, no es de extrañar en modo alguno, que la novedosa aparición de la institución del Ombudsman tuviera una acogida más que favorable en los distintos ordenamientos jurídicos de multitud de Estados, por cuanto su figura, dotada de una naturaleza

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

especial y un modus operandi ágil e informal, salvaba con notable éxito las "barreras estructurales" presentadas por los tradicionales medios de control.

De igual modo, la consagración de la figura del Diputado del Común en el ordenamiento jurídico canario, inspirada también bajo la idea y el espíritu de la institución del Ombusman, surgió para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos ante las deficiencias de las Administraciones Públicas Canarias.

En efecto, el Diputado del Común presenta un perfil funcional que destaca por la ausencia de rigidez formal en sus investigaciones. De esta forma, la elasticidad que rodea toda su actuación -no sujeta a un procedimiento estricto-, posibilita que la institución pueda alcanzar un enorme grado de eficacia en la resolución de los conflictos que le son planteados.

Pues bien, cuanto hasta aquí se ha dicho desde un nivel teórico sobre la institución del Diputado del Común, necesita de algún modo ser verificado ahora sobre la base empírica del registro de actuaciones llevadas a cabo por la propia institución desde su puesta en funcionamiento. Ello plantea, indudablemente, la oportunidad de evaluar en profundidad si la institución, tal como ha sido definida en el capítulo precedente, se corresponde con los parámetros establecidos en la Ley (independencia, actuación sumaria e informal, deber de auxilio de la Administración, efectividad de sus resoluciones, publicidad de sus

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

informes; etc.), o si por el contrario, se ha limitado a ser un mero y simple "buzón de reclamaciones" sin ninguna trascendencia efectiva para el ciudadano. Dicho más claramente: se trata de averiguar a través de los datos que ofrecen los distintos informes anuales y extraordinarios, si el Diputado del Común es, efectivamente, un órgano de garantía y tutela de los ciudadanos ante la Administración Pública, o si por el contrario, ha de engrosar el cementerio de instituciones garantísticas[154] que apenas sobrepasan las declaraciones de principios.

2. ANALISIS DE LA ACTIVIDAD DEL DIPUTADO DEL COMUN: LA TRAMITACION DE LAS QUEJAS.

Las actuaciones realizadas por el Diputado del Común desde su puesta en funcionamiento en 1986[155], nos van a permitir verificar si, efectivamente, la institución ha cumplido con los objetivos encomendados en el EAC y su Ley de desarrollo.

2.1. Iniciación.

[154] Utilizando la misma expresión, Maiorano afirma que el Ombudsman "no va a engrosar el cementerio de instituciones garantísticas, goza de buena salud y luce fuerte, puede afrontar el siglo XXI, y todos sus desafíos, con la lozanía de haber nacido en el siglo pasado, haber crecido en la segunda mitad de la presente centuria y madurado al compás de su evolución" (MAIORANO, J.L., "En los umbrales del siglo XXI: ¿Crisis de identidad o evolución?, VI Congreso Internacional del International Ombudsman Institute, Buenos Aires, 20 a 24 de Octubre de 1996, ejemplar multicopiado).

[155] La extracción de los datos han sido obtenidos de los Informes editados por la Oficina del Diputado del Común, excepto el Informe correspondiente al año 1996 que ha sido obtenido directamente del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ya hemos visto cómo el artículo 15.1 LDCC reconoce la posibilidad de que el Diputado del Común pueda actuar en el ejercicio de sus funciones <<de oficio o a instancia de parte>>.

A) Iniciativas de oficio.

Conforme a la primera de las posibilidades mencionadas; esto es, la actuación ex-officio, el Diputado del Común puede -y debe- poner en marcha su actividad investigadora desde que tuviera conocimiento <<por cualquier medio>> de un hecho que requiera su intervención.

Sin embargo, lo primero que hay que hacer notar es que este tipo de actuación apenas se ha prodigado en la práctica. Esta pasividad del Diputado del Común, en nuestra opinión, podría ser fácilmente explicable en los primeros años de funcionamiento de la institución, debido fundamentalmente a la escasez de medios personales[156] y materiales de la misma. Pero, sin embargo, lo cierto es que la institución no se ha mostrado hasta ahora especialmente activa en este sentido (sólo tenemos conocimiento que se hayan efectuado doce expedientes de oficio hasta el momento[157]), lo que resulta en gran

[156] Como ejemplo, la plantilla de la Oficina del Diputado del Común en 1996 estaba formada, además del Diputado del Común y sus dos Adjuntos, por un Letrado, un Administrativo, un Auxiliar Administrativo y un Conductor (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1986, pág. 12).

[157] Once de ellos en 1995 y uno en 1996 (Informes del Diputado del Común al Parlamento, 1995 y 1996, págs. 300 y 109 respectivamente).

No obstante, y pese a que no consta en los informes estadísticos, es muy probable que las actuaciones de oficio hayan sido algunas más. Valga como ejemplo de esta afirmación, la referencia que hace el primer Diputado del Común, el sr. Cobiella Cuevas, al señalar que el primer expediente

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

medida criticable: basta echar un simple vistazo a la prensa escrita para darnos cuenta de que las posibilidades de intervención del Diputado del Común serían de seguro, considerablemente mayores.

A esto hay que añadir, además, que la institución tampoco parece haber tenido muy en cuenta la posibilidad de actuar ex- officio en aquellas otras situaciones en las que teóricamente podría hacerlo. Tal ocurre en aquellas quejas en las que, por ejemplo, falta legitimación en el reclamante, o cuando éstas han sido presentadas fuera del plazo establecido por la Ley (transcurso de un año contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la queja)[158].

B) Iniciativas a instancia de parte.

Como ya se ha dicho, el acceso de los ciudadanos al Diputado del Común se produce de manera directa y gratuita: puede dirigirse cualquier persona física o jurídica que invoque un interés legítimo, a través de un escrito razonado y en el plazo máximo de un año desde

---

de oficio de la institución consistió en solicitar al Parlamento de Canarias la supresión de los crucifijos en los actos formales de la Cámara, sobre todo en los actos de jura o promesa, a menos que fuera solicitado por la persona interesada (COBIELLA CUEVAS, L., op. cit., pág. 71).

[158] Así, por ejemplo, encontramos cinco quejas presentadas fuera de plazo (una en 1992 y cuatro en 1995) que no han sido admitidas por esta causa (Informes del Diputado del Común al Parlamento, año 1992 y 1995, págs. 684 y 301 respectivamente).

No obstante, conviene advertir que, en todo caso, ha de ser el Diputado del Común quien en única instancia ha de valorar libremente y conforme a las particularidades de cada caso (lo que nos resulta imposible averiguar a través de los datos estadísticos de los Informes) la posibilidad de actuar de oficio, ya que de otro modo no tendría sentido alguno la preclusión de un año señalado en el artículo 18.1 LDCC.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma, no necesitando asistencia de Abogado ni Procurador (arts. 16.1 y 18 LDCC).

Por otra parte, la LDCC también permite que los Diputados, la <<Comisión de Peticiones>> o la de <<Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico>> del Parlamento de Canarias, puedan solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Diputado del Común (art. 16.2 LDCC). Sin embargo, no nos consta que haya habido ninguna solicitud en este sentido.

Centrándonos en los datos estadísticos que ofrecen los Informes, pueden observarse algunos aspectos significativos de las quejas presentadas al Diputado del Común, así como la evolución que han experimentado las mismas a lo largo de los años de existencia de la institución.

Así, en 1986, el número de quejas presentadas fue de 270[159]. De ellas, quedaban al final de año pendientes de calificar o tramitar 202 (41%)[160]. La razón de ello la justificaba el propio Diputado del Común señalando al respecto que "la Institución carece de medios en tal grado que pudiera decirse que carece de sí misma"[161]. Asimismo, establece

[159] Hay que tener en cuenta que el periodo de ese ejercicio comprende únicamente nueve meses (Abril-Diciembre), con lo que un cálculo extrapolable significarían unas 360 quejas (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1986, pág. 30).

[160] Ibidem., pág. 30.

[161] Ibidem., pág. 1.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ciertos datos comparativos con los Ombudsmen de otros paises, de algunas Comunidades Autónomas, así como del Defensor del Pueblo[162].

En relación con el alto índice de quejas rechazadas ab initio (54% de las quejas calificadas), el Diputado del Común advirtió tres causas fundamentales de inadmisión: la falta de competencia de la institución (normalmente quejas sobre áreas no transferidas, 32%), carencia de fundamento (26%) y temas relacionados con la Administración de Justicia (38%); lo que a juicio del mismo, provenía del desconocimiento de la función específica del Diputado del Común[163].

En cuanto a la procedencia de las quejas, conviene aquí reseñar que el mayor volumen de quejas procedía de reclamantes individuales (83%), con edades comprendidas entre 25 y 65 años (78%), varones (66%), y de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (64,4%)[164].

En 1987, el número de quejas ascendió espectacularmente a

---

[162] Así, el número de quejas ofrecidas por otras instituciones (en el caso de las españolas, recibidas en el primer año de funcionamiento) era el siguiente:

Defensor del Pueblo	30.763
Síndic de Greuges de Cataluña	606
Defensor del Pueblo Andaluz	1.036
Mediateur (Francia)	6.000
Parliamentary Commissioner (Gran Bretaña)	4.000
Ombudsman (Suecia)	3.500
Provedor de Justiça (Portugal)	2.200

(Informe al Parlamento, 1986, pág. 30).

[163] Ibidem., pág. 33.

[164] Hay que destacar a su vez, que por islas, fue Tenerife la que mayor índice quejas presentó (45,2 %), seguida de Gran Canaria (31,1%) y La Palma (17,4%) (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1986, págs.35 a 37, 42, 45 y 46).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

706[165] (nada menos que un aumento del 161% sobre las recibidas en 1986).

Por otro lado, se incrementó el número de quejas admitidas (56%), aunque el número de reclamaciones inadmitidas seguía siendo muy elevado (44% de las quejas calificadas), lo que da una idea de la gran desinformación que seguía teniendo la población[166].

Por lo que se refiere a la procedencia de las quejas, siguen siendo mayoritariamente el de individuos varones (68%), que viven en el sector urbano (74%), de estado civil casado (70%), con trabajo habitual (48%), de edad adulta (entre 25 y 65 años) y pertenecientes a sectores económicamente débiles (82%)[167]. Por islas, se observa un incremento de las quejas en Gran Canaria (47% de las quejas calificadas) frente a un notable retroceso en Tenerife (35%)[168].

En 1988, sigue aumentando el número de quejas, situándose en 1034, de las que se inadmitieron sólo 309 (30%)[169]. La procedencia de las quejas sigue siendo mayoritariamente de adultos (88%), varones

---

[165] En el Informe constan erróneamente 705 y 750 (págs. 8 y 147), pero en los Informes posteriores siempre figura la cifra de 706 quejas por lo que creemos que sea éste el dato correcto.

[166] Ibidem., pág. 9.

[167] Ibidem., págs. 15 a 17.

Hay que advertir que las cifras porcentuales referidas al índice sociológico de los reclamantes, no se corresponden por años sino que son acumulativos. Así, por ejemplo, en el Informe de 1989 si el porcentaje de varones es del 61%, significa que ése es el porcentaje global desde 1986 a 1989. Este método es aplicable hasta el Informe de 1991 inclusive.

[168] Ibidem., pág. 9.

[169] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1988, pág. 51.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(66%), casados (70%), trabajadores habituales (49%) y en situación económica difícil (48%)[170].

En cuanto a la distribución por islas, seguía siendo Gran Canaria el lugar donde más quejas se presentaban (627 de las 1034), seguida muy de lejos por la isla de Tenerife (282)[171].

En 1989, las quejas ya son 1162, de las que algo más de la mitad (599) proceden de Gran Canaria, seguido por la otra isla capitalina, Tenerife, donde se observa un ligero aumento de reclamaciones (386)[172]. Por su parte, las características específicas del reclamante apenas varían: sigue siendo mayoritariamente trabajador habitual (47%), adulto (88%), varón (aunque este índice ha bajado ligeramente al 61%), casado (68%) y con una situación económica difícil (47%)[173].

En 1990, sigue aumentando el número de quejas, que ya es de 1340, correspondiendo el mayor número de ellas como venía siendo habitual a Gran Canaria con 705 quejas, seguida por Tenerife con 459[174]. El perfil del quejoso sigue siendo el de un trabajador habitual (48%), adulto (88%), varón (59%), casado (67%) y con una situación económica difícil (44%)[175].

---

[170] Ibidem., págs. 27 a 31.

[171] Ibidem., pág. 24.

[172] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1989, pág. 188.

[173] Ibidem., págs. 191 a 194.

[174] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1990, pág. 182.

[175] Ibidem., págs. 195 a 250.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En 1991, el número de quejas ascendió de forma espectacular a un total de 2465, de las que 1545 pertenecían a la isla de Gran Canaria y 619 a Tenerife (88% del total)[176].

El ciudadano que se dirige a la institución sigue siendo predominantemente adulto (89%), varón (55%), casado (65%), trabajador habitual (48%) y en situación económica difícil (40%) o insuficiente (44%)[177].

En 1992 baja el número de quejas a 1178. La procedencia de las mismas sigue siendo mayoritariamente de las islas capitalinas: Gran Canaria con 455 quejas, y Tenerife, donde se produce un incremento notable que supera a Gran Canaria, con 477[178]. El perfil de los reclamantes sí varía sensiblemente: trabajador habitual (aunque presenta un porcentaje del 31% frente a los guarismos anteriores que oscilaban entre el 47-49%), adulto (65% frente al 88%) y varón (59%, sigue disminuyendo este índice)[179].

En 1993, sigue disminuyendo el número de quejas que ahora es de 1158, y además se produce un equilibrio entre las quejas

---

[176] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1991, pág. 285.

[177] Ibidem., págs 302 a 305.

[178] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1992, pág. 651.

[179] Ibidem., págs. 661 a 663.

Hay que advertir que estos datos ya pertenecen exclusivamente a las quejas presentadas en dicho período. Además, desaparecen datos de la estadística como la situación económica del reclamante y su estado civil.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

provenientes de Gran Canaria (469) y Tenerife (464)[180].

En 1994 vuelve a producirse un aumento del número de quejas, con un total de 1645. En cuanto al reclamante, predomina el trabajador habitual (305 quejas), adulto (677 quejas) y varón (541 quejas)[181], y siguen siendo Tenerife (38%) y Gran Canaria (42%) las islas donde más quejas se plantean[182].

En 1995, volvieron a aumentar las reclamaciones, que ahora son 1933, de las que el 45% provenían de Gran Canaria y el 35% de Tenerife. Asimismo, el perfil del ciudadano quejoso sigue siendo el de un trabajador habitual (32%), adulto (68%) y varón (54%)[183].

Por último, en 1996 se presentaron 1175 quejas. De ellas, un 47% procedían de Tenerife y un 35% de Gran Canaria. En cuanto al perfil del reclamante, apenas se produce variación alguna: trabajador habitual (38%), adulto (85%) y varón (un ligero ascenso, 61%)[184].

Según se puede observar, se infiere claramente de todos estos datos que las quejas presentadas en la Oficina del Diputado del Común

---

[180] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1993, ejemplar mecanografiado con gráficos sin paginar.

[181] El Informe correspondiente a dicho periodo no ofrece porcentajes sobre estos aspectos (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1994, págs. 208, 212 y 213).

[182] Ibidem., pág. 212.

[183] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1995, págs. 289, 293 y 294.

[184] Informe del Diputado del Común al Parlamento, Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 102, de 16 de Junio de 1997, págs. 103, 105 y 115.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

corresponden a un perfil bien delimitado: persona física, varón, adulto, trabajador habitual, con una situación económica difícil y procedente de una de las dos islas más pobladas (Gran Canaria y Tenerife).

En cuanto al volumen de quejas, se observa un primer periodo de aumento constante de reclamaciones (1986-1991), motivadas probablemente por ser una institución de nueva creación que genera bastante confianza. Sin embargo, lo cierto es que en estos primeros años los ciudadanos no tiene una idea muy clara de las competencias del Diputado del Común, de ahí que se produzca un alto índice de quejas inadmitidas (un 28,4% de las quejas comprendidas en el período 1986-1991[185])

Transcurrida esta primera etapa de eclosión de la institución, el volumen de quejas ha tendido a estabilizarse algo más (predominan los períodos con algo más de 1100 quejas), a la vez que se han rebajado considerablemente las cifras de inadmisión previa (4,74% en 1996[186]). Esto hace suponer que el ciudadano ha adquirido en los últimos años un mejor conocimiento de las funciones del Diputado del Común.

En síntesis, se puede afirmar que la proyección de la institución desde su puesta en funcionamiento ha sido francamente positiva: el acceso a la institución es sencillo y rápido, y ni siquiera la dispersión insular ha supuesto impedimento alguno en la accesibilidad del

[185] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1991, pág. 312.

[186] Informe del Diputado del Común al Parlamento, Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 102, de 16 de Junio de 1997, pág. 109.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ciudadano para plantear su queja[187].

Por otra parte, al tratarse de una institución nueva se ha producido en un primer momento un índice muy elevado de quejas rechazadas, debido fundamentalmente al desconocimiento existente sobre las competencias de la misma. Sin embargo, hay que destacar que este índice de inadmisibilidad ha disminuído progresivamente, debido en gran medida a la continua labor de difusión efectuada por el propio Diputado del Común a través de productos documentales y medios de comunicación.

De toda la tarea difusora que en términos generales ha realizado la institución, quizas lo más destacable sea la creación de la denominada <<Escuela de ciudadanía>>, ideada con el fin de promocionar el ejercicio de los derechos humanos y de investigar y difundir su conocimiento a la población[188].

La actividad desarrollada por la <<Escuela de Ciudadanía>>, que durante los primeros años fue oral, y casi ejercida en exclusiva por el Diputado del Común y sus Adjuntos, se ha ido sistematizando y proyectando posteriormente en productos documentales (trípticos, folletos, unidades didácticas, temarios sobre derechos constitucionales

[187] En este sentido, hay que señalar que además de la sede establecida por imperativo legal en la ciudad de Santa Cruz de La Palma (art. 2 LDCC), se han abierto oficinas en Gran Canaria, Tenerife, Lanzarote, Fuerteventura y La Gomera (Informes del Diputado del Común al Parlamento, 1987 y 1994, págs. 3 y 183 respectivamente).

[188] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1994, pág. 181.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para su enseñanza en centros de secundaria[189], etc.).

Esta tarea formativa e informativa ha servido, sin duda, de preparación teórica y práctica, no sólo en cuanto a la difusión y promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino también respecto al conocimiento de las funciones y competencias de la institución[190].

2.2. Trámite y resolución. La experiencia del Diputado del Común en la aplicación de medios informales para la resolución de conflictos.

Una vez que la queja ha sido admitida, el Diputado del Común debe poner en marcha el oportuno procedimiento investigador sumario e informal al objeto de esclarecer los hechos objeto de la misma.

En este sentido, la labor desarrollada por el Diputado del Común desde su puesta en funcionamiento, no ha consistido, ni mucho menos, en actuar como si de una institución burocrática más se tratara, ceñida exclusivamente a la utilización de los medios jurídico-formales que le proporciona su propia Ley. Lejos de todo ello, puede afirmarse que el desenvolvimiento de la institución se ha incardinado dentro de unos

[189] En este sentido, cabe reseñar el Convenio suscrito el 27 de Febrero de 1996 entre la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias y el Diputado del Común de Canarias sobre la impartición de enseñanzas relativas a la Constitución, los Deberes y los Derechos Humanos en la Educación Secundaria Obligatoria (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1995, págs. 248 a 250).

[190] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1994, págs. 185 y 186.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

parámetros sociales, jurídicos y políticos sin precedentes en la búsqueda de soluciones ágiles y efectivas, lo que le ha reportado un notable éxito, redundando al mismo tiempo en su prestigio social.

Dos consideraciones deben ser precisadas en este sentido, y que ayudan a explicar la eficacia de la utilización de medios informales por el Diputado del Común en la resolución de conflictos.

En primer lugar, interesa llamar la atención sobre la capacidad de diálogo del Diputado del Común[191]. Capacidad que se manifiesta no sólo en el contacto directo entre el Diputado del Común y el ciudadano, generando confianza en este último -a menudo acostumbrado a tratar sus problemas ante una "ventanilla anónima e impersonal" de una Administración abstracta y compleja que apenas entiende-, sino que cobra, si cabe, mayor relevancia aún al constituirse en punto de

[191] Este aspecto también ha sido llevado a la práctica por la Defensora del Pueblo de Austria (Evelyn Messner).

En este sentido, señala Messner que "en Austria la toma de contacto con la persona que presenta la queja se caracteriza por el diálogo. Esto permite a la persona que solicita ayuda conocer personalmente a su defensor del pueblo y éste, a su vez, recibe también una impresión personal de la persona que recurre a él. (...) No sólo se ha de buscar el diálogo con el demandante sino que con frecuencia discutir el caso con el órgano administrativo de control ayuda su esclarecimiento. Los motivos que han provocado ciertas actuaciones u omisiones, en ocasiones pueden explicarse mejor hablando que mediante un informe por escrito o en toma de declaración formal. Por último, en ciertos casos parece apropiado buscar una solución juntamente con el demandante y el funcionario. En estos casos el defensor del pueblo ejerce el papel de mediador y orientador" (MESSNER, E.,"Medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado", Ponencia presentada en la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de Noviembre de 1985, ejemplar mecanografiado, pág. 6).

En la misma línea, el sr. Antón Cañellas, Síndic de Greuges de Cataluña, indica que "el diálogo con la Administración, para esclarecer un asunto y para buscar su solución, a menudo es más provechoso que una mera relación epistolar, forzosamente fría y distante" (CAÑELLAS, A.: "Medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado", Coponencia presentada en la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de Noviembre de 1995, ejemplar mecanografiado, pág. 12).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

encuentro y diálogo entre la Administración y el ciudadano.

En este sentido, es necesario señalar que el Diputado del Común ha venido ejerciendo una labor integradora, en el que ha asumido, sin paliativos, el papel de mediador y orientador entre el ciudadano y la Administración (y las propias Administraciones entre sí, en lo que se han denominado <<reuniones transversales>>), a fin de obtener una solución práctica y satisfactoria que corrija la situación de injusticia o agravio establecida[192].

Este modus operandi, consecuencia directa del propio espíritu de la institución, fue destacado especialmente por el propio Diputado del Común en el Informe correspondiente a 1995, y que aquí transcribimos:

"Es fruto de la experiencia desarrollada la constancia de que el trato directo con el ciudadano ha posibilitado una más rápida y eficaz gestión de los trámites que implican un expediente de reclamación, y una mayor profundización en las causas de insatisfacción detectada. Al mismo tiempo, la evaluación técnico-jurídica en la propia oficina insular ha reducido los plazos de gestión y ha posibilitado una mayor celeridad en las resoluciones, a través del contacto con las administraciones

[192] Parejo Alfonso señala al respecto, que la intervención como <<mediador>> (refiriéndose al Defensor del Pueblo, pero igualmente aplicable al Diputado del Común), "debería circunscribirse a los asuntos en que la Administración ejerciera una competencia discrecional (en cualquiera de las variantes de la discrecionalidad) o dotada de un cierto margen de apreciación y producirse con el acuerdo de la Administración interesada, alcanzando únicamente a la formulación de una propuesta de resolución del asunto" (PAREJO ALFONSO, L., "El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública (contenido y alcance de su función, procedimiento de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas ..., pág. 132).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

insular y local, utilizando procedimientos informales como la visita personal o la comunicación telefónica regular. La agilidad que ello comporta ha facilitado que los pronunciamientos de la institución no sólo hayan sido más rápidos, sino que del conocimiento de la realidad se ha derivado un más alto grado de operatividad y eficacia, en beneficio del reclamante, de la propia institución, de las administraciones públicas y del interés general[193]".

En segundo lugar, debe destacarse significativamente la publicidad y la transparencia que rodean las actuaciones del Diputado del Común como aspectos genéricos que proporcionan un importante impulso en la búsqueda de soluciones, y por ende permiten que la institución sea más eficaz[194]

Como MESSNER acertadamente ha puesto de manifiesto, "la denuncia pública de una situación anómala concreta puede desencadenar

---

[193] Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1995, págs. 247 y 248.

El propio Diputado del Común ha matizado respecto de esta labor mediadora que "en términos generales, no se plantea un arbitraje entre las partes, pero existen unos requisitos tácitos exigibles, tales son:

a) aceptación por las partes de la mediación

b) compromiso de las partes a abordar con flexibilidad el debate, lejos de posiciones cerradas en busca de respaldo

c) compromiso de dar respuesta razonada a cualquier propuesta que realice el mediador".

(DIPUTADO DEL COMUN, OFICINA DEL: "El Control del Poder. Modelos jurídicos e institucionales", Comunicación presentada en la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de Noviembre de 1995, ejemplar mecanografiado, pág. 47).

[194] No obstante, conviene recordar que, en todo caso, las informaciones aportadas por un funcionario en el curso de sus investigaciones tendrán siempre el carácter de reservada, salvo que revistieran carácter delictivo (art. 22.4 LDCC).

A ello hay que añadir, además, que sus Informes no podrán contener datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador, a excepción de aquéllos que hubiesen obstaculizado su función (art. 34.2 LDCC, en concordancia con los arts. 27.2 LDCC y 1.2.a Ley 36/85).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reformas en el ámbito administrativo, que de otro modo se irían delegando hasta olvidarse"[195]. Bajo esta doble perspectiva: publicidad y transparencia de la actividad de la institución, conviene precisar que, efectivamente, el Diputado del Común no se ha limitado a presentar su Informe anual como un mero acto ritual, sin trascendencia o utilidad práctica alguna[196]. Muy por el contrario, la presión ejercida por los medios de comunicación y la opinión pública han servido frecuentemente de respaldo a su gestión, evitando en gran medida que los informes se pierdan en los "sótanos parlamentarios"[197], y provocando cambios en las actuaciones de la Administración, que tal vez de otro modo no se conseguirían[198].

- En consecuencia, podemos concluir señalando que la institución del Diputado del Común desde los inicios de su andadura, ha puesto reiteradamente a prueba su grado de eficiencia, saldándose con un

---

[195] MESSNER, E., op. cit., pág. 7.

[196] Así lo manifestaba en el Informe correspondiente a 1991 el entonces Diputado del Común, sr. Arcadio Díaz Tejera, señalando que "lo que de ninguna forma querría es la consideración de esta rendición de cuentas y de este Informe como un mero acto ritual al que se convoca anualmente, sin trascendencia o utilidad alguna para los intereses y derechos legítimos del pueblo canario" (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1991, pág. 369).

[197] MESSNER, E., op. cit., pág. 7.

[198] En el mismo sentido, Messner señala que "los medios de comunicación pueden desencadenar amplias discusiones sobre asuntos generales o sugerencias, lo cual en último término lleva a que nuestras propuestas se impongan más rápidamente" (MESSNER, E., op. cit., pág. 7).

No obstante, y por lo que respecta al Diputado del Común, parece detectarse últimamente en la institución un abandono paulatino de la actividad de <<denuncia pública>>, lo que sin lugar a dudas no sólo viene a redundar en detrimento del camino iniciado por los anteriores titulares que han ejercido el cargo, sino que también puede originar una pérdida de gran parte de su eficacia, y de su prestigio, y lo que es peor aún, a la probable conversión de la misma en una institución de relevantes cometidos sólo en apariencia, pero inservible en la realidad práctica.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

balance que puede ser calificado como altamente positivo.

Todo ello permite afirmar, en definitiva, que la utilización de medios informales por el Diputado del Común ha supuesto sin duda alguna un notable avance en la defensa de los derechos de los ciudadanos ante la Administración.

En este sentido, el Diputado del Común huye en cierto modo de la juridificación en la resolución de conflictos, y acentúa su labor en la capacidad dialogante y mediadora, acompañada en gran medida de un excepcional talante y un no menos remarcable despliegue de sentido común.

3. LAS RELACIONES DEL DIPUTADO DEL COMUN CON EL PARLAMENTO.

En el ámbito de las reflexiones que hasta aquí se han efectuado, se ha insistido en numerosas ocasiones en subrayar la relación de <<auxiliaridad>> del Diputado del Común respecto del Parlamento de Canarias.

Bien está, por lo tanto, comenzar por recordar que la calificación del Diputado del Común como <<órgano auxiliar del Parlamento>> procede de su vinculación al Poder Legislativo (sin ser, no se olvide, propiamente Poder Legislativo) que lo elige y cesa, y ante quien rinde cuentas de sus actuaciones a través de sus informes anuales, y en su caso, los informes extraordinarios.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En la actualidad, la institución del Diputado del Común se encuentra en su tercer mandato. El primero tuvo lugar entre 1986 y 1991, siendo designado primer Diputado del Común, el sr. Luis Cobiella Cuevas. El segundo mandato (entre 1991 y 1996) corrió a cargo del sr. Arcadio Díaz Tejera; y el tercero se inició en 1996 (sr. Fernando Giménez Navarro).

Según se ha podido observar en los apéndices estadísticos de los informes de la institución, se puede decir que las relaciones entre el Diputado del Común y el Parlamento Canario han sido, en términos generales, bastante fluidas: además de la presentación de los preceptivos informes anuales y los numerosos contactos mantenidos con el Presidente de la Cámara, algunas veces el Diputado del Común ha comparecido ante la <<Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico>>, y ocasionalmente también lo ha hecho ante la <<Comisión de Peticiones>>[199]. A ello hay que añadir, además, que la institución ha presentado dos informes extraordinarios relativos a la situación del menor en Canarias (1995 y 1996)[200].

---

[199] Así, por ejemplo, el Diputado del Común comparecía ante la Comisión de Peticiones>> el 9 de Mayo de 1986, donde respondió a las preguntas que sus miembros le formularon y expuso el proyecto de funcionamiento y tramitación de quejas que la institción había redactado el 30 de Abril (Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1986, pág. 14).

[200] No obstante, conviene hacer notar que aunque las relaciones institucionales entre el Diputado del Común y el Parlamento siempre han discurrido por buen cauce, seria deseable que, precisamente, como muestra institucional del respeto y la atención que merece la institución, la comparecencia del Diputado el Común ante el Pleno del Parlamento de Canarias para exponer sus informes se viera acompañada por la paralela asistencia del mayor número de miembros parlamentarios, así como de los miembros del Gobierno.

Ello, lamentablemente no siempre ha sido así, debido probablemente a móviles de <<índole político>> que en poco benefician al prestigio de la institución.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.1. Presentación de los informes.

Como ya se ha reiterado, el procedimiento para la presentación de los informes, es el contenido en los artículos 33 y 34 LDCC.

En este contexto así definido, el Diputado del Común ha de presentar, pues, un informe anual ante el Parlamento en el que dará cuenta de las gestiones realizadas durante dicho periodo. Asimismo, cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo aconsejen, podrá presentar un informe extraordinario[201].

Una vez que ha sido incluido en el orden del día, el Diputado del Común expondrá oralmente ante el Parlamento un resumen del informe. Tras cuya exposición podrán intervenir los distintos Grupos Parlamentarios para fijar posición. Y es, efectivamente, en este extremo -culminación del ejercicio de control efectuado por el Diputado del Común-, donde se produce, o al menos, teóricamente debiera producirse, la conexión con otra tarea de control: la referida al control político de la Cámara Parlamentaria.

Sin embargo, parece que la realidad no ha ido por esa dirección, al menos de momento. En efecto, basta echar un simple vistazo a las intervenciones de los distintos Grupos Parlamentarios fijando su

---

[201] Aunque la LDCC sólo establece que el Diputado del Común debe presentar sus informes al Parlamento; esto es, al Pleno, hemos podido observar que durante el mandato ejercido por el sr. Arcadio Díaz Tejera, concretamente a partir del informe de 1992 y hasta la finalización de su mandato, se optó por comparecer previamente ante la <<Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico>> al objeto de adelantar el contenido de dichos informes.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

posicionamiento respecto de los informes presentados por el Diputado del Común para comprobar hasta qué punto la práctica se ha reducido a elogiar la labor de la institución o a moverse en el terreno -por definición estéril- de las declaraciones de intenciones.

Probablemente, la razón de que la Cámara Parlamentaria no haya ejercido una labor más inquisitiva podría estribar en el alto índice de colaboración de las Administraciones Públicas que ha encontrado el Diputado del Común. Pero esa explicación no es, a nuestro juicio, suficiente. Y es que la labor del Parlamento en este aspecto es, precisamente, la de ejercer una función de control sobre el Gobierno como máximo responsable de la función administrativa. Es decir, articular todos los medios de que dispone para ejercer el control: preguntas, interpelaciones o incluso la formación de comisiones de investigación[202].

En todo ello subyace una cuestión de fondo de la que necesariamente debemos partir: el Parlamento, en cuanto destinatario que es de la gestión realizada por su <<órgano auxiliar>>, no ha sabido asumir sus funciones. Los informes del Diputado del Común no pueden convertirse en una simple e intranscendente exposición correlativa de la gestión llevada a cabo por la institución dirigida sin más a engrosar las publicaciones oficiales del Parlamento. Del mismo modo, el referido posicionamiento de los Grupos Parlamentarios tampoco puede ser un

[202] En el mismo sentido, OEHLING RUIZ, H., op. cit., págs. 122 y 123.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

examen a la labor realizada por el Diputado del Común, sino, muy por el contrario, del estado de las Administraciones Públicas.

El fondo de la cuestión, como se ve, es de índole práctico: aun partiendo categóricamente de que, en puridad, corresponde únicamente a los miembros parlamentarios la decisión de ejercer la tarea de control; difícilmente puede resultar entendible cualquier otra opción que no sea la de articular los mecanismos necesarios de control en aquellas situaciones que a la luz de los informes resultara exigible, como podrían ser los casos más graves y reiterados (aunque cuantitativamente sólo representen una ínfima parte proporcional de los casos).

Esa, y sólo esa, debe ser, a nuestro juicio, la única fórmula válida para poder comprender el significado real de los informes del Diputado del Común.

3.2. Estructura y contenido de los informes.

En términos generales, la estructura de los informes anuales emitidos por el Diputado del Común aparecen bajo una ordenación sistemática que comprende, en síntesis, los siguientes aspectos:

a) La gestión de los expedientes del ejercicio anual, y de aquellos años anteriores que continuan tramitándose en la institución, así como una exposición de las quejas más significativas. Entre las gestiones realizadas se especifica, además, la naturaleza de las mismas: inadmisión previa, traslados a otras instancias, acumulaciones a quejas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en curso, archivo por fin de actuaciones, trámites de estudio, tramitación externa (con el reclamante y con la Administración), gestiones personales y expedientes iniciados de oficio.

b) Un análisis estadístico de los expedientes clasificados por Administración, por área[203], o por el lugar de procedencia[204].

c) Un estudio sociológico del ciudadano que acude a la institución.

d) Una baremación de los tiempos de respuesta de la Administración, así como el posicionamiento de la misma ante sus sugerencias, recomendaciones, y recordatorios de los deberes legales.

e) Un apendice conteniendo las actividades de promoción e

---

[203] La clasificación por áreas se establece conforme al siguiente esquema:

1. Política Territorial
2. Medio Ambiente
3. Obras Públicas
4. Vivienda
5. Justicia
6. Seguridad Pública
7. Economía y Hacienda
8. Servicios Urbanos
9. Servicios Públicos
10. Establecimientos Públicos
11. Educación
12. Cultura
13. Deportes
14. Agricultura y Pesca
15. Turismo
16. Comercio y Consumo
17. Salud y Sanidad Pública
18. Servicios Sociales
19. *Seguridad Social*
20. Trabajo y Función Pública
21. Otras sin determinar

[204] Además de las islas, se incluye un apartado de quejas presentadas desde cualquier lugar del resto del Estado y del extranjero.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

investigación realizadas por la institución.

f) Por último se acompaña un anexo en el que se hace constar la liquidación del presupuesto correspondiente a dicho período.

Por otra parte, y ya centrándonos en el contenido de los informes, puede observarse en la institución un primer dato relevante sobre el que ya insistimos anteriormente y que nuevamente interesa subrayar aquí. Nos referimos al carácter conciliador que presenta la institución.

En efecto, el Diputado del Común ha seguido la línea del Ombudsman controlador y a su vez colaborador con la Administración Pública para obtener una mejor y más eficaz defensa de los ciudadanos[205].

Los resultados hablan por sí mismos: un alto índice de colaboración de las Administraciones Públicas (por término medio entre el 80% y el 90%), así como una elevadísima aceptación de sus resoluciones[206].

No obstante, y pese a que la tendencia del Diputado del Común

[205] En el mismo sentido, véase DIEZ BUESO, L.: op. cit., pág. 33.

[206] Así, por ejemplo, en 1994 de las 97 recomendaciones, recordatorios y sugerencias que se respondieron, 49 fueron aceptadas, 20 lo fueron parcialmente, y 28 no fueron aceptadas.

En 1995, de 112 resoluciones respondidas, se aceptaron 65, se denegaron 33, y se aceptaron parcialmente 14.

Por último, en 1996, de 106 resoluciones, se aceptaron 62, se denegaron 20 y se aceptaron parcialmente 24 (Informes del Diputado del Común al Parlamento, 1994, 1995 y 1996, págs. 217 y 218, 298 y 107 respectivamente).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ha sido fundamentalmente mediadora y colaboradora, lo cierto es que también ha encontrado ciertas obstaculizaciones a su labor.

Sin embargo, la institución se ha mostrado hasta ahora bastante reacia a utilizar los instrumentos legales de que dispone; es decir: la mención en sus informes (anuales o especiales) de los nombres de las autoridades o funcionarios obstruccionistas, el ejercicio de acciones de responsabilidad, o incluso instar ante el Ministerio Fiscal el ejercicio de acciones penales contra aquellos funcionarios que hubiesen incurrido en el delito de desobediencia (arts. 27.2 LDCC y 1.2.a Ley 36/85)[207].

Resulta claro, que este tipo de acciones, al menos en principio, no son realmente deseables, y más aún en una institución que pretende actuar en todo momento como <<Magistratura de persuasión>>. Pero no es menos cierto también, que precisamente estas facultades inquisitorias permiten, por lo demás, que la institución no se mueva

---

[207] Así, en el informe correspondiente a 1992, el titular de la institución (sr. Arcadio Díaz Tejera) manifestaba lo siguiente:

"La Ley de Coordinación del Defensor del Pueblo y los Comisionados autonómicos establece que quien no colabora con un Comisionado autonómico o con el Defensor del Pueblo de una manera pertinaz supone el procesamiento por un delito de desobediencia, y la obligación nuestra es remitir el asunto a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Canarias; pero nosotros no queremos hacer eso, porque no creemos que ese quince coma sesenta y ocho por ciento deba ser procesado -porque es una no colaboración pertinaz, renuente, permanente-. Pero, evidentemente, tampoco cumplimos con nuestra responsabilidad si hacemos de <<paniaguados>>, si hacemos de pánfilos y nos callamos ante este comportamiento; nuestra obligación es decirlo ante la Cámara y que la Cámara manifieste cuál es su opinión".

A este planteamiento responderia posteriormente, entre otros, el Diputado Sanjuán Hernández, efectuando las siguientes consideraciones:

"... yo creo que es el Diputado del Común quien debe actuar en consecuencia, y este Parlamento no puede estar continuamente dándole permiso, o facultándolo, para actuar; la Ley salió de este Parlamento, pero ya está por encima de este Parlamento y, por consiguiente, yo creo que, en conciencia, es el Diputado del Común quien debe actuar en consecuencia; desde luego, tendrá nuestro apoyo total".

(Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1992, págs. 697 y 709).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

únicamente en el terreno de las declaraciones de principios[208].

4. LAS RELACIONES DEL DIPUTADO DEL COMUN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

Dentro del cuadro sistemático de actuación del Diputado del Común que estamos analizando, resulta indudable la importancia que *presentan aquellas cuestiones concernientes* a sus relaciones con el Defensor del Pueblo. Concretamente, las referidas al alcance y el contenido de los mecanismos de colaboración existentes entre ambas instituciones.

En efecto, como se recordará, la paralela configuración de una institución de ámbito estatal -la del Defensor del Pueblo-, legitimado para supervisar las actividades de todas las Administraciones Públicas, y la de otras figuras similares en el ámbito autonómico -como la del Diputado del Común-, hacían necesario que se arbitrasen ciertas fórmulas de relación entre ambas instituciones a través de técnicas de <<coordinación>> y <<cooperación>>.

Ni que decir tiene, que estas técnicas de colaboración pueden ser llevadas a cabo mediante métodos informales como las declaraciones conjuntas de intenciones o de propuestas, o la simple exposición de directrices o líneas de actuación[209].

---

[208] En el mismo sentido, véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, El control parlamentario de la Administración ..., pág. 306.

[209] No obstante, a juicio del Tribunal Constitucional, no parece que estas fórmulas de actuación

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Esta, precisamente, debió ser la situación inicial entre ambas instituciones, cuyo marco de relaciones estuvo basado fundamentalmente en la lealtad institucional y las buenas relaciones personales entre sus respectivos "titulares" con el objeto de evitar posibles situaciones de duplicidad y solapamientos, así como impedir la invasión de competencias ajenas, caso del Diputado del Común.

En 1993 se produjo el primer Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común al objeto de reglar y concretar las relaciones entre ambas instituciones[210]. Este Convenio ha sido sustituido posteriormente por el Acuerdo Marco de 7 de Julio de 1997[211] que, en términos generales, repite el mismo esquema que el Convenio de 1993.

En cuanto a las líneas de actuación del vigente Acuerdo Marco, éstas son las siguientes:

a) Las quejas relativas a los órganos periféricos de la Administración del Estado y de la Administración de Justicia con sede en Canarias serán investigadas y resueltas por el Defensor del Pueblo. A tal efecto, el Diputado del Común debe remitir todas aquellas quejas que presenten estas características, comprometiéndose el Defensor del

---

pudieran llegar a ser calificadas de <<Convenios>> (STC 44/86, FJ 3º).

[210] Acuerdo de cooperación y coordinación de 3 de Febrero de 1993, celebrado entre el Defensor del Pueblo, el sr. Alvaro Gil Robles y Gil Delgado, y el Diputado del Común de Canarias, el sr. Arcadio Díaz Tejera.

[211] Acuerdo Marco de cooperación y coordinación celebrado el 7 de Julio de 1997 entre el Defensor del Pueblo, el sr. Alvarez de Miranda y Torres, y el Diputado del Común de Canarias, el sr. Fernando Giménez Navarro.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Pueblo a notificar las resoluciones que se produjeran al respecto (art. 2.1).

No obstante, el Defensor del Pueblo puede, en todo caso, solicitar la cooperación del Diputado del Común para la investigación de las quejas relativas a los órganos de la Administración periférica del Estado con sede en Canarias, arbitrando a tal efecto las medidas oportunas para posibilitar que el Diputado del Común pueda llevar a cabo tal función (art. 2.2).

b) Las quejas relativas a la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria serán investigadas y resueltas indistintamente por el Defensor del Pueblo o el Diputado del Común, de acuerdo con la solicitud de los ciudadanos dirigiéndose a una u otra institución (art. 3.1). Sin embargo, y en aras de procurar la máxima eficacia de sus respectivas funciones en beneficio de los ciudadanos, el Defensor del Pueblo podrá solicitar la colaboración del Diputado del Común en aquellos casos en que la proximidad de este último pudiera contribuir a una más rápida y eficaz solución. Asimismo, el Diputado del Común podrá solicitar el auxilio del Defensor del Pueblo respecto de aquellas quejas relativas a la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria que, por su trascendencia, pudieran implicar la adopción de resoluciones cuyos efectos se proyecten en el ámbito de actuación de la Administración del Estado (art. 3.2).

c) En cuanto a las quejas relativas a la Administración Local, el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Convenio resulta claro: el Diputado del Común investigará las quejas relativas a la Administración Local de Canarias en todas aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía otorgue competencias a la Comunidad Autónoma, remitiendo al Defensor del Pueblo aquéllas que sean competencia de éste. No obstante, en este último caso, el Defensor estatal podrá solicitar al Diputado del Común que lleve a cabo la investigación de tales quejas, adoptando para ello las pertinentes disposiciones (art. 4.1). Además, el Defensor del Pueblo podrá investigar directamente o en coordinación con el Diputado del Común, todas aquellas quejas que por su trascendencia general o por su homologación con respecto a criterios anteriormente adoptados, requieran su intervención (art. 4.3).

d) La duplicidad de quejas, tanto en el ámbito de la Administración Autonómica como en el ámbito de la Administración Local, por haberse dirigido el ciudadano a ambas instituciones, serán investigadas y resueltas por el Diputado del Común (arts. 3.3 y 4.2)[212].

e) Por último, el Diputado del Común puede proponer al Defensor del Pueblo, la formulación de recursos de amparo y de inconstitucionalidad respecto de las materias y cuestiones de que haya conocido en el ejercicio de sus funciones (art. 6.1).

[212] No obstante, ello no impide -en el caso de la Administración Autonómica-, que el Defensor del Pueblo realice la investigación y resolución oportuna que se pueda derivar de estas quejas, comunicándolo a los efectos pertinentes al Diputado del Común (art. 3.3 in fine).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo que respecta a los medios específicos, el Acuerdo Marco acoge los siguientes:

a) Elaboración de informes y estudios monográficos sobre temas de interés general (art. 6.2).

b) Difusión del Diputado del Común ante la Administración Autonómica y Local de aquellas recomendaciones o sugerencias de carácter general que hubiese adoptado el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus competencias, así como la posibilidad de que cualquiera de las dos instituciones pueda hacer suya las consideraciones, recomendaciones y sugerencias de la otra (art. 6.3 y 4).

c) Remisión recíproca, con carácter trimestral, de una relación nominal de las reclamaciones y resoluciones respectivas (arts. 3.3 y 6.4).

d) Celebración de dos reuniones ordinarias, e incluso aquellas de carácter extraordinario que se consideren oportunas, con el objeto de intercambiar datos y supervisar el Acuerdo (art. 7.1).

e) Comunicación ordinaria entre ambas instituciones y reuniones periódicas de trabajo entre los asesores de ambas instituciones (art. 7.2, 3 y 4).

En suma, el sistema-marco de relaciones existentes entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común, configurado realmente como una exigencia implícita dirigida a obtener una mejor y mayor

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

eficacia en sus funciones, es, a nuestro juicio, el método más lógico para que ambas instituciones, recíprocamente independientes y de estricta paridad, puedan funcionar adecuadamente y conseguir sus respectivos objetivos.

El actual Acuerdo Marco permite llegar a esta conclusión, y ello no sólo porque en el mismo subyacen las distintas técnicas de relación entre ambas instituciones, sino, además, porque se erigen en principios fundamentales de actuación en instituciones que por sus características competenciales no pueden -ni deben- funcionar sólas ni fijar unilateralmente sus propios objetivos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CONCLUSIONES

I

El Ombudsman surgió originariamente en Suecia a principios del siglo XIX (Constitución Sueca de 1809), configurado como un Comisionado Parlamentario al objeto de supervisar las actividades de la Administración mediante procedimientos sumarios e informales.

En efecto, la imperiosa necesidad de garantizar un marco de protección en la defensa de los ciudadanos ante las actuaciones de los poderes públicos habría de cristalizar en la creación de una figura que se adecuaba a la emergente realidad política de Suecia, esforzada en poner freno a los atropellos y abusos cometidos por Jueces y funcionarios. El Ombudsman sería, ante todo, una institución independiente -incluso del Parlamento-, y ha sido precisamente la constatación de su autonomía, unido a sus singulares atribuciones y resoluciones, lo que ha permitido, en definitiva, su configuración como un instrumento clave en las garantías de los ciudadanos ante la Administración.

II

El intento de aislar una definición abstracta del significado jurídico de lo que debe ser un Ombudsman nos ha llevado a la constatación de planteamientos deficientes en su construcción teórica.

A nuestro juicio, el error radica en que se parte de una noción

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que postula, como característica básica del Ombudsman, su necesaria vinculación al Poder Legislativo. Sin embargo, como se ha podido comprobar, este aspecto no afecta a la construcción teórico-jurídica de su definición, porque, efectivamente, más allá de su vinculación al Poder Legislativo -o incluso, en ocasiones, al Poder Ejecutivo-, existe un componente clave que se configura como indispensable punto de partida en la conceptuación del Ombudsman: su independencia. Independencia que, es necesario precisar, se proyecta estrictamente en su <<dimensión funcional>>, sin importar que la elección del mismo pueda corresponder al Parlamento o al Gobierno (de los que sí depende orgánicamente).

En consecuencia, podemos afirmar que el Ombudsman es, por definición, un órgano vinculado al Legislativo o al Ejecutivo, aunque funcionalmente independiente de los mismos, y cuyo cometido primordial se incardina en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las actividades de la Administración Pública. Para ello, investiga y pone de manifiesto con sus resoluciones la "mala administración". Sin embargo, y pese a que sus decisiones carecen de coertio, éstas son generalmente tenidas en cuenta por la Administración, debido fundamentalmente al prestigio y predicamento social de la institución (su auctóritas).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

III

Por otro lado, y sin perjuicio de la superposición progresiva de una serie de características mínimas que perfilan el común denominador constitutivo de la figura del Ombudsman, lo cierto es que el modelo originario sueco ha experimentado diversas y profundas adaptaciones en los diferentes ordenamientos donde ha sido acogido. De ello, se infiere claramente que la institución, pese al temor inicial existente en el que se dudaba de la viabilidad de su inserción en sistemas jurídicos diferentes del sueco, ha sabido adaptarse perfectamente a las peculiaridades jurídico-políticas propias de cada país (en su versión estatal o infraestatal, o incluso, a las exigencias de una organización supranacional compleja como la Unión Europea), sin descuidar por ello su objetivo primordial: tutelar los derechos de los ciudadanos ante la Administración.

IV

La institución del Defensor del Pueblo español, ante todo, carece de cualquier bagaje o precedente histórico en el contexto jurídico español. Cabe afirmar, por tanto, que la constitucionalización de esta figura en la Norma Fundamental (art. 54) -directamente inspirada en el prototipo sueco- supuso, sin lugar a dudas, la instauración primigenia del Ombudsman en el recién estrenado <<Estado Social y Democrático de Derecho>> español. No obstante, es necesario advertir que, si bien

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la Constitución española configura al Defensor del Pueblo como un órgano de relevancia constitucional, únicamente se preocupa de perfilar de forma genérica la incardinación orgánica y el alcance funcional de la misma. De modo que, a partir de tan escueto perfil, ha sido el legislador quien, dentro del marco teórico permitido por la Constitución, ha concretado la configuración de la institución. Esto es:

1° Organo de control, unipersonal y auxiliar de las Cortes Generales, de quien se muestra, no obstante, funcionalmente independiente.

2° La LODP confirma al Defensor del Pueblo como defensor de los ciudadanos, pero además, y en coherencia lógica con las tradicionales y genuinas funciones del Ombudsman, *amplía* sus funciones a la supervisión de la Administración en aquellos supuestos de "mala administración".

3° El ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo no es ilimitado sino que, por el contrario, está sujeto a ciertas matizaciones: respecto de la Administración Autonómica (posibilidad de concurrencia competencial con otros órganos similares autonómicos, así como disfunciones en el control parlamentario de las Cortes Generales), la Administración Militar (imposibilidad de interferencia en el <<Mando Nacional>>), y Administración de Justicia (derivación de las actuaciones al CGPJ o al Ministerio Fiscal).

4° El Defensor del pueblo puede asumir además, otro tipo de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

facultades, algunas de ellas prácticamente inusuales en los Ombudsmen. Así puede acudir ante la Justicia Constitucional: interponer recursos de amparo y/o de inconstitucionalidad; o incluso ejercer acciones ante la Jurisdicción Ordinaria: ejercicio de acciones de responsabilidad civil, intervención en procedimientos de Habeas Corpus, o instar al Fiscal General del Estado el ejercicio de determinadas acciones penales.

5° El peculiar posicionamiento jurídico del Defensor del Pueblo le permite investigar, criticar y sacar a la luz pública -mediante procedimientos sumarios, informales y gratuitos- las injusticias administrativas o la conculcación de los derechos de los ciudadanos por parte de la Administración. Sin embargo, no puede -en concordancia con la propia naturaleza de la institución- modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración.

V

La denominación <<Diputado del Común>> no procede, desde luego, de un acuñamiento ex novo del Estatuto de Autonomía Canario. En efecto, este nombre entronca directamente con una figura política tradicional del Antiguo Régimen, que ocasionalmente gozó de cierto raigambre en el pasado histórico de las Islas Canarias.

Sin embargo, no existen argumentos sólidos que permitan emparentar, siquiera remotamente, a la vigente institución surgida del Estatuto con aquel oficio legendario. Ello no sólo es explicable en base al indudable mimetismo de la actual figura con el Defensor estatal, y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

por tanto, incardinado en la órbita de los Ombudsmen; sino además, por las inevitables transformaciones que han experimentado las estructuras sociopolíticas y jurídicas del Estado. Circunstancia ésta, que hace imposible la extrapolación de aquellos oficios a la sociedad actual.

En consecuencia, todos estos argumentos nos llevan a confirmar que todos los esfuerzos del estatuyente canario por crear una atmósfera evocadora de vuelta al pasado a través de la recuperación de figuras histórico-míticas, han estado presididos, probablemente, bajo una única consigna: sobredimensionar el sentimiento historicista de un régimen especial canario como título suficiente y legítimo que permita ampliar supuestamente los ámbitos de autonomía.

VI

No se opera, desde un punto de vista formal, una fijación jurídico-institucional adecuada del Diputado del Común en el derogado artículo 13 EAC . En efecto, los errores de planteamiento del <<estatuyente de 1982>> provocaron, desde un principio, inesquivables dificultades en la construcción dogmática de la institución, seguramente porque estaban más preocupados por incorporar dicha figura al Estatuto de Autonomía, que de perfilarla apropiadamente.

Sin embargo, la reforma del EAC, operada mediante la L.O. 4/96, de 30 de Diciembre, sirvió para introducir ciertas modificaciones que, en definitiva, han venido a proporcionar a la institución (actual art. 14 EAC) de un perfil más preciso y acorde con su propia naturaleza. No

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

obstante, es necesario advertir que siguen sin resolverse algunas cuestiones de diversa índole, como la inexactitud en la descripción del ámbito de protección de los ciudadanos o la persistencia de algunas imprecisiones de carácter terminológico y gramatical.

VII

No existen argumentos jurídico-constitucionales que permitan a la LDCC regular las prerrogativas del Diputado del Común; esto es: el reconocimiento de cualitativas exenciones o excepciones del ámbito general del Derecho Procesal o del Derecho Penal, al objeto de garantizar la independencia de la institución (inviolabilidad, inmunidad y aforamiento especial).

La insistencia que se ha puesto en subrayar este aspecto no resulta, a nuestro juicio, nada ociosa; antes al contrario, reviste una especial trascendencia. Y es que, efectivamente, la regulación de esta materia (legislación procesal y penal) corresponde, en virtud del reparto competencial diseñado por la Constitución, exclusivamente al Estado (art. 149.1.6° CE). Por consiguiente, resulta claro que, a menos que se desee incurrir en una flagrante inconstitucionalidad, la única posibilidad de regular esta materia es a través de una ley estatal.

VIII

En líneas generales, el proceso que sigue la LDCC para llevar a cabo el nombramiento del Diputado del Común es, salvo ciertos aspectos concretos y, por lo demás, consustanciales a su emplazamiento en el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ordenamiento autonómico canario, mimético respecto del procedimiento dispuesto en la LODP para la elección del Defensor del Pueblo estatal.

No obstante, y sin perjuicio de la existencia del vigente sistema (con sus propias virtudes e imprecisiones), podría abrirse una vía de participación ciudadana en el sistema electivo. Ello redundaría, no sólo en una mayor transparencia en la designación del candidato, sino que, además, seguramente proporcionaría a la institución de un plus añadido de prestigio social.

Por otro lado, en lo que respecta al cese del Diputado del Común, es necesario subrayar la existencia de ciertas disfunciones.

La primera de ellas consiste en el cese por expiración del plazo de su mandato: no parece lógico que el Diputado del Común -a cuyo cargo ha accedido legítimamente tras su elección por el Parlamento- haya de ser cesado de forma automática, mientras que los Adjuntos -cuya relevancia es obviamente menor- pasan a desempeñar interinamente dicho cargo.

Partiendo de estas bases sustanciales, creemos que sería conveniente introducir ciertas reformas legislativas al respecto, que permitieran iniciar un proceso de designación con la anterioridad suficiente a que se produzca la vacante en el cargo, y que en todo caso, se posibilite al Diputado del Común continuar "en funciones" en tanto en cuanto el Parlamento procede a la elección de un nuevo Diputado del Común.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La segunda disfunción estriba, en nuestra opinión, en el incomprensible carácter secreto de la sesión del Parlamento cuando tenga por objeto cesar al Diputado del Común por haber actuado con <<notoria negligencia>> en el desempeño de sus funciones.

Como se ha puesto de relieve en la investigación, no parece que existan argumentos debidamente fundados que aconsejen tal determinación, y sí, en cambio, a favor de emplear el mismo sistema de publicidad utilizado en el proceso de designación.

IX

Aun cuando el artículo 7.1 LDCC proclama la condición de Diputado del Común incompatible con la afiliación a un partido político o sindicato, así como la pertenencia a cualquier asociación o fundación, no existe, a nuestro juicio, una clara argumentación de base constitucional que permita sostener tales restricciones, o al menos, no exactamente como aparecen configurados en la LDCC.

Así, de un lado, algunos de estos condicionantes se muestran fácilmente falseables en la práctica: caso del candidato electo que causa baja formal en la militancia de una formación política o sindical, sin que por ello varíen sus preferencias políticas o sus perspectivas sobre la defensa de los intereses y condiciones atinentes al trabajo.

De otro lado, la aplicación de tales limitaciones en el ámbito de las asociaciones o fundaciones pueden resultar, por el contrario, ciertamente desmesurada. Y es que, en efecto, la prohibición genérica

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de que el Diputado del Común pueda formar parte de asociaciones o fundaciones de Ombudsmen, o de otras cuyo objeto sea, precisamente, la defensa y promoción de los Derechos Humanos, difícilmente puede afectar a la autonomía de la institución.

Pese a ello, lo cierto, es que el Diputado del Común, en franca contradicción con el tenor del artículo 7.1 LDCC, ha venido disfrutando hasta ahora de su participación en ciertas organizaciones y asociaciones de Ombudsmen, sin que por ello se haya visto afectada su predicada independencia.

X

Son múltiples las cuestiones en torno a la figura del Diputado del Común que, desde una perspectiva jurídico-constitucional, aquí han sido planteadas: algunas de ellas de carácter inevitablemente general (así, su consideración como órgano auxiliar del Parlamento, su función de vigilancia y control de las actividades de la Administración, las características de sus facultades investigadoras y sus resoluciones), y otras correspondientes a aspectos colaterales que afectan al funcionamiento de la institución (primordialmente las atinentes a su relación con el Defensor del Pueblo).

Pero, sin embargo, en todo ello subyace una cierta simplificación que conviene precisar ahora y que ha sido, no obstante, el objeto principal del debate propuesto: el referido a la consideración del Diputado del Común como un Ombudsman.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En este contexto así definido, podemos establecer, pues, las siguientes consideraciones:

1. El Diputado del Común aparece configurado, ante todo, como un órgano auxiliar del Parlamento de Canarias. Esta relación de auxiliaridad respecto del Parlamento, no es incompatible, sin embargo, con su predicada <<independencia>>: es ésta una pieza clave de la institución que le permite llevar a cabo sus funciones con total imparcialidad. En efecto, ni su elección o cese a cargo de la Cámara Legislativa, ni la obligación de rendir cuentas de su gestión mediante sus informes, ni tan siquiera su <<dependencia presupuestaria>>, constituyen instrumentos para la subordinación de la institución al Parlamento.

2. Otro rasgo característico o principio definitorio clave de la institución es la finalidad de la misma; esto es: la supervisión (actúa como un verdadero órgano de control) de las actividades de las Administraciones Públicas Canarias ante la conculcación de los derechos de los ciudadanos y los casos de maladministration. Por supuesto, la vertebración de múltiples factores y resistencias jurídico-políticas del contexto español, ha originado que la realidad de la institución sea inevitablemente algo más compleja, y en consecuencia, existan algunas "lagunas" en su actuación: imposibilidad de franquear el techo estatutario (restricción competencial del "Estado de las Autonomías"); confluencia con el Defensor del Pueblo estatal a fin de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

evitar un innecesario solapamiento en las actuaciones (con la formulación de mecanismos de coordinación y cooperación en textos normativos no siempre bien concretados); o la incomprensible limitación padecida en el ámbito de la Administración de Justicia (derivación de las causas al CGPJ o al Ministerio Fiscal).

3. En tercer lugar, debe subrayarse que el Diputado del Común sufre una merma considerable con respecto al Defensor del Pueblo en orden a su consideración como impulsor de la actividad jurisdiccional (si bien ello no afecta en absoluto su condición como Ombudsman). Así pues, la solución que ofrecen las distinas previsiones normativas al respecto únicamente posibilitan que éste pueda ejercer directamente las acciones de responsabilidad civil contra las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo. En los demás casos -esto es, en la interposición de recursos de amparo o de inconstitucionalidad, así como en la denuncia de hechos presuntamente delictivos-, el Diputado del Común queda limitado a solicitar, respectivamente, al Defensor del Pueblo o al Ministerio Fiscal, el ejercicio de tales acciones.

4. Asimismo, un cuarto rasgo característico que presenta la institución del Diputado del Común es su perfil procedimental. Perfil, por lo demás, prototípico de los Ombudsmen, y que se conforma en torno a una serie de principios básicos interconexos entre sí; a saber, y en concreto: fácil accesibilidad de los ciudadanos; gratuidad del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

procedimiento investigador; ausencia de rigidez formal en sus actuaciones (informalidad); y celeridad del procedimiento (sumariedad).

Junto a estos rasgos, hay que añadir, además, otras dos circustancias que sin duda han supuesto un notable avance en la defensa de los ciudadanos ante la Administración: de un lado, la configuración del Diputado del Común como una instancia de mediación y orientación en la resolución de conflictos; y de otro, la posibilidad de sacar a la luz pública (bien a través de sus informes, o bien a través de los medios de comunicación) las deficiencias e injusticias cometidas por la Administración Pública.

5. Por último, hay que destacar que el Diputado del Común es, de acuerdo con los resultados obtenidos por la institución desde su puesta en funcionamiento, una auténtica <<Magistratura de persuasión>>. En otros términos: sus decisiones -aún no siendo vinculantes- son generalmente aceptadas por la Administración. Efectivamente, lo cierto es que la ausencia de cualquier indicio de <<coercibilidad>> o <<vinculación juridica>> de las decisiones del Diputado del Común no han impedido en modo alguno la general aceptación de las mismas, no sólo en cuanto a la aportación de soluciones conciliadoras entre las partes se refiere, sino también, lo que no es poco, en lo tocante a la elevada aquiescencia de las sugerencias y recomendaciones formuladas por la institución.

En definitiva, y en base a los argumentos esgrimidos, podemos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

concluir afirmando que la institución del Diputado del Común se erige como una pieza clave que complementa el sistema de protección de los ciudadanos ante las deficiencias de las Administraciones Públicas Canarias: si el objeto fundamental de la institución es la defensa de los ciudadanos ante la Administración, tanto en lo que se refiere a la tutela de sus derechos fundamentales como en aquellas situaciones de maladministration, no puede cabernos duda alguna de que el Diputado del Común es -y así ha de continuar en el futuro de la vida institucional canaria-, en cuanto a su consideración como un auténtico Ombudsman, más que un "mito" recobrado, una realidad gozosa, plenamente insertada en el paisaje jurídico-institucional vigente, de la que cabe esperarse mucho -lo mejor, acaso- todavía en el futuro

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ABREVIATURAS

ATC: Auto del Tribunal Constitucional

BOC: Boletín Oficial de las Cortes

BOCAC: Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias

BOE: Boletín Oficial del Estado

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DP: Defensor del Pueblo

DPR: Defensor del Pueblo Regional

DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

DSS: Diario de Sesiones del Senado

EAA: Estatuto de Autonomía de Aragón

EAC: Estatuto de Autonomía de Canarias

EDPE: Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo

EPJ: Estatuto del Proveedor de Justicia de Portugal

EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica

LA: Ley del Ararteko del País Vasco

LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local

LCP: Ley del Comisionado Parlamentario de Gran Bretaña

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

LDCC: Ley del Diputado del Común de Canarias

LDPA: Ley del Defensor del Pueblo Andaluz

LECrim: Ley de Enjuiciamiento Criminal

LJA: Ley del Justicia de Aragón

LM: Ley del Mediateur de Francia

LOD: Ley del Ombudsman de Dinamarca

LODNOM: Ley Orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar

LODP: Ley Orgánica del Defensor del Pueblo

LOHC: Ley Orgánica reguladora del procedimiento de <<Habeas Corpus>>

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LPC: Ley del Procurador del Común de Castilla y León

LSA: Ley del Síndico de Agravios Valenciano

LSG: Ley del Síndico de Greuges de Cataluña

LSGIB: Ley del Síndico de Greuges de las Islas Baleares

LVP: Ley del Valedor do Pobo de Galicia

ROFDC: Reglamento de Organización y Funcionamiento del Diputado del Común

ROFDP: Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. BibliotecaDigital. 2003

BIBLIOGRAFIA

AGUADO RENEDO, C.: El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

AGUIAR DE LUQUE, L. y ELVIRA PERALES, A.: "Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.Problemas y perspectivas, Universidad Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez), Madrid, 1992.

AGUILAR FERNANDEZ-HONTORIA, J.: "A propósito del Defensor del Pueblo: los rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares", Revista de Administración Pública, nº 109, 1986.

ALBERTI ROVIRA, E.:
- Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- "La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992.

ALVAREZ DE MORALES: Historia de las Instituciones españolas (siglos XVIII-XIX), Edersa, Madrid, 1982.

ARADILLAS, A.: Todo sobre el Defensor del Pueblo, Plaza y Janés, 1985.

ARAGON REYES, M.:
- "Artículo 162", Comentarios a las Leyes Políticas, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.) tomo XII, Edersa, Madrid, 1988.
- "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 17, 1986.
- "El control parlamentario como control político", Revista de Derecho Político, nº 23, 1986.
- "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", Derecho y Sociedad (Estudios en Homenaje a Murillo Ferrol, F.), CES-CIS, Madrid, 1986.
- Constitución y Democracia, tecnos, Madrid, 1990.

ARTEAGA IZAGUIRRE, J.M.: El Ararteko. Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica, Universidad de Deusto, Bilbao, 1994.

ARTOLA, M.:
- Los orígenes de la España Contemporánea, Instituto de Estudios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Políticos, 2ª ed., Madrid, 1975
- La burguesía revolucionaria (1808-1874), Alianza Editorial, Madrid, 1990.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "El Estatuto del Defensor del Pueblo", El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez), Madrid, 1993.

ASTARLOA VILLENA, F.:
- El Defensor del Pueblo en España, Ensayos Jurídicos, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1994
- "Una introducción al estudio del Defensor del Pueblo, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Valencia, nº 2, 1993.

AA.VV.: "El Defensor del Pueblo (1ª parte)", Boletín de Información del Ministerio de Justicia, nº 1507, 1988.

AA.VV.: "España en la primera mitad del XIX", Introducción a la Historia del mundo contemporáneo, vol. 1, UNED, Madrid, 1987.

AA.VV.: "La transición a la democracia en España", Introducción a la Historia del mundo contemporáneo, vol. 2, UNED, Madrid, 1986.

AA.VV.: La España Moderna, ed. Istmo, 1992.

AA.VV.: Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios, ed. del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980.

AA.VV.: "Conquista y colonización", Historia Popular de Canarias, La Biblioteca Canaria, vol. 2, 1988.

AZNAR VALLEJO, E.: La integración de las Islas Canarias en la Corona de Castilla (1478-1526), ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, 2ª ed., 1992.

BAENA ALCAZAR, M.: Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

BALDIRA MUNTE, F.:
- "El Defensor del Pueblo Europeo", Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón, nº 132, 1994.
- "La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad", Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón, nº 133, 1994.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

BAR CENDON, A.:
- "El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español", El desarrollo de la Constitución española de 1978 (coord. RAMIREZ, M.), Libros Pórtico, Zaragoza, 1982.
- "La regulación jurídica de los <<Defensores del Pueblo Regionales. ¿Cooperación o conflicto?, Revista de Derecho Político, UNED, nº 18-19, 1983.

BARRACHINA JUAN, E.: Las Comunidades Autónomas: su ordenamiento jurídico, 2 vols., PPU, 1987.

BASSOLS COMA, M.: "Consideraciones sobre los controles extrajurisdiccionales de la Administración: en torno a la reforma del estatuto del <<Mediateur>> francés", Revista de Administración Pública, nº 82, 1977.

BERMEJO CABRERO, J.L.: Derecho y Administración Pública en la España del Antiguo Régimen, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1985.

BERMEJO GIRONES, J.I.: "Los Cabildos Insulares de Canarias", en Voz de la Nueva Enciclopedia Jurídica SEIX, publicado por las Excmas. Mancomunidades de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, 1952.

BERMEJO VERA, J.:
- "El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 68, 1990.
- Informe acerca del contenido, alcance y características de los acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en el ámbito autonómico (ejemplar mecanografiado), Madrid, 1989.

BETHENCOURT MASSIEU, A.: Canarias e Inglaterra: el comercio de vinos (1650-1800), ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1991.

BEXELIUS, A.: "Sweden's guardians of law. The Ombudsman for civil affairs", The Ombudsman citizen's defender (dir. ROWAT, D.C.), 2ª ed., Allen & Unwin, London, 1968.

BLANCO VALDES, R.L.: La ordenación constitucional de la defensa, tecnos, Madrid, 1988.

BONET NAVARRO, A.: "Artículo 33", Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón (dir. BERMEJO

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

VERA, J.), Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

BOURGON TINAO, L.P.: Los Puertos Francos y el Régimen Especial de Canarias, IEAL, Madrid, 1982.

CANO BUESO, J.:
- El Defensor del Pueblo Andaluz: génesis y contenido de la institución, Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, Sevilla, 1986.
- "Organos auxiliares de control: el Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas y el Consejo Consultivo de Andalucía", Curso de Derecho Público de Andalucía, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

CANO MATA, A.: "Los ciudadanos y su posible intervención en el recurso de amparo y demás impugnaciones residenciadas en el Tribunal Constitucional", Revista de Administración Pública, nº 106, 1985.

CAÑELLAS, A.: "Medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado", Coponencia presentada a la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de Noviembre de 1995 (ejemplar mecanografiado).

CARRASCO MARTINEZ, A.: Control y responsabilidad en la Administración señorial. Los juicios de residencia en las tierras del infantado (1650-1788), Universidad de Valladolid, 1991.

CARRILLO LOPEZ, M.: "El Defensor del Pueblo: ¿Factor de democratización?", Revista Jurídica de Cataluña, nº 4, 1982.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L.:
- "Defensor del Pueblo y Administración Pública", Estudios sobre la Constitución española (homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), tomo III, Cívitas, Madrid, 1991.
- "Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 243, 1989.

CASTRO, C. de.: La Revolución Liberal y los municipios españoles, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

CAZORLA PEREZ, J. y CANO BUESO, J.: "Los Defensores del Pueblo: Imagen pública e interrelaciones jurídicas", Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), nº 59, 1988.

CHELI: Archivio Giuridico Filippo Serafini, julio-octubre, 1965.

COBIELLA CUEVAS, L.: Juan Canario. Los Derechos Humanos y el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Diputado del Común, Cabildo Insular de La Palma, Centro de la Cultura Popular Canaria, 1993.

CORCUERA ATIENZA, J.: Política y Derecho. La construcción de la Autonomía Vasca, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

CORTES GENERALES: Constitución española: Trabajos parlamentarios, Madrid, 1980.

CRUZ VILLALON, P.: "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial (dir. CANO BUESO, J.), Parlamento de Andalucía-tecnos, Madrid, 1990.

CULLEN DEL CASTILLO, P.: Incorporación de la Isla y Fuero y Privilegios concedidos a Gran Canaria, Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (500 Aniversario de la Fundación del Real), Las Palmas de Gran Canaria, 1978.

DAPENA BAQUEIRO, M.: Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (Ombudsman), Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980.

DE MARCOS, A.: "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", Documentación Administrativa, nº 240, 1994.

DEFENSOR DEL PUEBLO, OFICINA DEL: "El Defensor del Pueblo y el silencio administrativo", Documentación Administrativa, nº 208, 1986.

DESDEVISES DU DEZERT, G.: La España del Antiguo Régimen, Fundación Universitaria Española (Seminario "Cisneros"), Madrid, 1989.

DICCIONARIO BASICO JURIDICO, ed. Comares, Granada, 1986.

DICCIONARIO DE HISTORIA DE ESPAÑA, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

DIEZ BUESO, L.: "El Síndic de Greuges de Cataluña", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 19, 1994.

DIPUTADO DEL COMUN, OFICINA DEL:
- "El control del Poder. Modelos jurídicos e institucionales", Comunicación presentada en la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de Noviembre de 1995 (ejemplar mecanografiado).
- Informes al Parlamento, años 1986 a 1996.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

- Propuesta de Reforma de la LDCC (ejemplar mecanografiado y enviado con fecha de 1 de Septiembre de 1994 al Area de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria al objeto de presentar un informe evaluando los distintos aspectos de la misma).

EGUIGUREN IMAZ, J.: "El Ararteko o Defensor del Pueblo Vasco", Revista de Estudios Políticos, nº 46-47, 1985.

ELLIOTT, J.H.: La España Imperial (1469-1716), ed. Vicens-Vives, 1996.

EMBID IRUJO, A.:
- "Los Comisionados Parlamentarios autonómicos y el control de la Administración Local", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 238, 1988.
- El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios autonómicos, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, 1991.

ENTRENA CUESTA, R.: Curso de Derecho Administrativo, vol. I/2, 11ª ed., tecnos, Madrid, 1995.

ESCUDERO, J.A.: Curso de Historia del Derecho, Madrid, 1995.

FAIREN GUILLEN, V.:
- Antecedentes Aragoneses en los Juicios de Amparo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971.
- "La defensa del derecho de libertad personal en la Historia y en la actualidad españolas", Revista de Administración Pública, nº 69, 1972.
-"Posibilidad y conveniencia de introducir a los <<Ombudsmänen>> en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?, Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), nº 14, 1980.
- "Algunos problemas procesales que plantea la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español (el Defensor del Pueblo y los recursos), El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- "Normas y notas sobre el <<Ombudsman>> de Suecia", Revista de Estudios Políticos (nueva Epoca), nº 21, 1981.
- El Defensor del Pueblo -Ombudsman-, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.
- "Normas y Notas sobre el Ombudsman de Finlandia", Revista de Administración Pública, nº 93, 1980.

FERNANDEZ, T.R., y SANTAMARIA, J.A.: Legislación Administrativa española del siglo XIX, Instituto de Estudios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Administrativos, 1977.

FERNANDEZ FERRERES, G.: "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), vol. II, IEF, Madrid, 1984.

FERNANDEZ SEGADO, F.: Las Constituciones Históricas Españolas (un análisis histórico-jurídico), Cívitas, 4ª ed., Madrid, 1986.

FERRER DEL RIO, A.: Historia del reinado de Carlos III en España, Imprenta de los señores Matute y Compagni, Madrid, 1856.

FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. y OSES ABANDO, J.: "ElArarteko: análisis del primer quinquenio de funcionamiento",Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 19, 1994.

FIX ZAMUDIO, H.: La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Universidad Nacional Autónoma de México & Cívitas, Madrid, 1982.

FOLCHI, I. y BAYONA, A.: "Instituciones similares al Defensor del Pueblo", Revista Vasca de Administración Pública, nº 6, 1983.

GALVAN RODRIGUEZ, E.: El origen de la Autonomía Canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925), MAP, Madrid, 1995.

GALLEGO ANABITARTE,A. Y MENENDEZ REXACH, A: "Artículo 97", Comentarios a las Leyes Políticas (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo VIII, Edersa, Madrid, 1985.

GALLEGO HUESCAR, C. y SOLE, F.: "El Defensor del Pueblo", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 67, 1982.

GARCIA FERNANDEZ, J.: El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y España, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

GARCIA MAHAMUT, R. y JIMENEZ JAEN, A.: "Las figuras similares al Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas: el <<Diputado del Común>>", Estudios de Derecho Público (homenaje a Juan José Ruíz Rico), tecnos, Madrid, 1997.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

GARCIA MORILLO, J.:
- El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- "El Poder Judicial y el Ministerio Fiscal", en LOPEZ GUERRA, L., et al., Derecho Constitucional, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.
- "Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación", Revista Vasca de Administración Pública, nº 44, 1996.

GARCIA MORILLO, J. y MONTERO, J.R.: El control parlamentario, tecnos, Madrid, 1984.

GARCIA-PELAYO, M: "El *<<status>> del Tribunal Constitucional*", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 1, 1981.

GARCIA ROCA, J.: "El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución), Revista Vasca de Administración Pública, nº 42, 1995.

GARRIDO FALLA, F.:
- Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, 1981.
- "Artículo 54", Comentarios a la Constitución, Cívitas, 2ª ed. ampliada, Madrid, 1985.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A.:
- El Defensor del Pueblo, Cívitas, Madrid, 1979.
- El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman), INAP, Madrid, 1981.
- El Defensor del Pueblo. Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica, Madrid, 1979.
- "El Defensor del Pueblo e Instituciones similares de ámbito territorial reducido", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 4, 1981.
- "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario de la Administración", Anales de Derecho de la Universidad de Murcia, nº 10, 1987-1990.

GIMENO SENDRA, V.: "Los órganos colaboradores de la Justicia Constitucional en Costa Rica y en España", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 34, 1992.

GINE I DAVI, J.: "La Ley 36/85 de 6 de Noviembre por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diversas Comunidades Autónomas. Su incidencia en las facultades del Síndic de Greuges para supervisar los entes locales de Cataluña", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 4,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1986.

GINER DE GRADO, C.:
- Los Ombusmen europeos. El Defensor del Pueblo, Colección Europa, 1986.
- El Defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica, ed. Popular, Madrid, 1986.

GOMEZ PUENTE, M.: La inactividad de la Administración, ed. Aranzadi, 1997.

GOMEZ-FERRER MORANT, R.: Dictamen emitido a requerimiento del Defensor del Pueblo, sobre diversas cuestiones relacionadas con la coordinación y cooperación con los Comisionados Parlamentarios Autonómicos (ejemplar mecanografiado), Madrid, 1989.

GONZALEZ ALONSO, B.: Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen, ed. siglo XXI, Madrid, 1981.

GONZALEZ CASANOVA, J.A.: "El Síndic de Greuges", Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña, vol. III, Institut de Estudis Autonomics, Barcelona, 1990.

GONZALEZ RIVAS, J.J.: "Defensa del ciudadano contra los actos del Poder Legislativo: el control de la constitucionalidad de las leyes", Actualidad Administrativa, nº 16, 1986.

GRANADOS PEREZ, C.: "Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (la supervisión de la Administración de Justicia)", Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas, Universidad Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez), Madrid, 1992.

GUERRA-LIBRERO ARROYO, G.: "El Ombudsman, defensor del ciudadano", Revista de Estudios de la Vida Local, nº 196, 1977.

GUILLAMON, J.: Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III, Colección de Estudios de Administración Local, IEAL, Madrid, 1980.

GUILLO SANCHEZ-GALIANO, A. y CORDOBA CASTROVERDE, D.: "Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992.

HERNANDEZ GONZALEZ, M.: "La Ilustración", Historia Popular de Canarias, La Biblioteca Canaria, vol. 4, 1988.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

HERRERA RODRIGUEZ, P.: "Artículo 13", Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias, ICAP, Marcial Pons, Madrid, 1996.

JIMENEZ-BLANCO, A.: Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad, coordinación), Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985.

LA PERGOLA, A.: "Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada", Revista de Estudios Políticos, nº 7, 1979.

LEGRAND, A.: L'Ombudsman Scandinave, études comparée sur le contrôle de l'Administration, París, 1970.

LOPEZ AGUILAR, J.F.:
- "Un comentario al informe de la Commissione Bozzi", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 21, 1987.
- La oposición parlamentaria y el orden constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- "Cooperación política y conflictos competenciales. (A propósito de la terminación anormal de procesos constitucionales)", Revista de las Cortes Generales, nº 20, 1990.
- "Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Valencia, núms. 11/12, 1995.
- "Control Parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento", Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, nº 2, 1997.
- "Una reflexión a propósito del control parlamentario del ejercicio del Derecho de Gracia", Revista de las Cortes Generales, nº 37, 1996.
- La Justicia y sus problemas en la Constitución, tecnos, Madrid, 1996.
- Justicia y Estado Autonómico, Cívitas, Madrid, 1994.

LOPEZ BASAGUREN, A.: "Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Su regulación en la Ley 36/1985, Revista Vasca de Administración Pública, nº 14, 1986.

LOPEZ RAMON, F.: La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

LUQUE SEVILLA, L.: El Defensor del Pueblo Andaluz, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación interprovincial de las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Jaén y Málaga, 1984.

MAIORANO, J.L.: "En los umbrales del siglo XXI: ¿ crisis de identidad

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

o evolución?, VI Congreso Internacional del International Ombudsman Institute, Buenos Aires, 20 a 24 de Octubre de 1996 (*ejemplar* multicopiado).

MAIZ SUAREZ, R.: "Artículo 14", Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia (dir. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L.), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

MARCHENA GOMEZ, M.: "Consideraciones sistemáticas en torno a la Ley del Parlamento de Canarias 1/1985 reguladora del Diputado del Común", Revista del Foro Canario, nº 70, 1987.

MARTIN OVIEDO, J.M.: "Artículo 147", Comentarios a las Leyes Políticas (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo XI, Edersa, Madrid, 1988.

MENENDEZ REXACH, A.:
- Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.
- "La cooperación, ¿un concepto jurídico?", Documentación Administrativa, nº 240, 1994.

MENERES PIMENTEL, J.M.: "L'Ombudsman portugais", The European Ombudsman, ed. Epaminondas A. Marias, Maastricht, 1994.

MESSNER, E.: "Medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado", Ponencia presentada en la 5ª Conferencia Europea del Defensor del Pueblo, Las Palmas de Gran Canaria, 10 y 11 de Noviembre de 1995 (ejemplar mecanografiado).

MONTANOS FERRIN, E. y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, J.: Introducción a la Historia del Derecho, Dykinson, 1988.

MONTORO PUERTO, M.: "Apuntes en torno a la legitimación en algunos procesos constitucionales", Revista de Administración Pública, núms. 100-102, 1983.

MOREIRO GONZALEZ, C.J.: "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea", Gaceta Jurídica de la CEE, Serie D-19, 1993.

MORELL OCAÑA, L.:
- "La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

- "Una teoría de la cooperación", Documentación Administrativa, nº 240, 1994.

MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I.: "El Defensor del Pueblo Andaluz", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 19, 1994.

MORODO, R.: La transición política, tecnos, Madrid, 1984.

MORTATI, C.: L'Ombudsman (Il Difensore Civico) (dir. MORTATI, C., con la collaborazione di VERGOTTINI, G. de), Torino, 1974.

MUÑOZ MACHADO, S.:
-Dictamen emitido a petición del Defensor del Pueblo en torno a los principios que rigen las relaciones con los Defensores Regionales y al alcance y contenido de una eventual colaboración con ellos (ejemplar mecanografiado), Madrid, 1989.
- Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol II, Cívitas, Madrid, 1987.

NIETO, A.: "Cooperación y asistencia", La provincia en el sistema constitucional (dir. GOMEZ-FERRER MORANT, R.), Cívitas, Madrid, 1991.

OEHLING RUIZ, H.: "El Defensor del Pueblo: algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional", Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), nº 72, 1991.

ORTEGA, L.: "La coordinación de la Administración del Estado", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992.

OTTO Y PARDO, I. de: Estudios sobre el Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

PAREJO ALFONSO, L.:
- "El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública (contenido y alcance de su función, procedimiento de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones), Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas, Universidad Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruíz- Giménez), Madrid, 1992.
- "Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 238, 1988.
- Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias, tecnos, Madrid, 1993.
- "¿Existe una reserva constitucional de <<ejecución>>? Apuntes para una individualización de la función ejecutiva en el orden de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

funciones estatales", Cuadernos de Derecho Público, nº 1, 1997.

PELLON GARCIA, R.:
- "Las metamorfosis del <<Ombudsman>>", Documentación Administrativa, nº 161, 1974.
- "¿Un <<Ombudsman>> para España?, Documentación Administrativa, nº 170, 1976.

PELLON RIVERO, R.: El Defensor del Pueblo. Legislación española y Derecho Comparado, col. informe, servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 3ª ed. aumentada, 1982.

PERAZA DE AYALA, J.: "Los Antiguos Cabildos de las Islas Canarias", Anuario de Historia del Derecho Español, tomo IV, 1927.

PEREZ CALVO, A.:
- "Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo", Revista de Derecho Político, UNED, nº 4, 1979.
- "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril, Revista de Derecho Político, UNED, nº 11, 1981.
- "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco" Revista Vasca de Administración Pública, nº 3, 1982.
- "Artículo 54", Comentarios a las Leyes Políticas (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), tomo IV, Edersa, Madrid, 1983.
- "Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 235-236, 1987.

PITARCH, I.: "Estructura i funcions de l'Ombudsman al dret comparat. Propostes per a la Generalitat", Administración Pública, nº 1, 1978.

POWELL, G.R.: "Ombudsmanía", Parliamentarian, nº 1, 1969.

RAMIREZ MUÑOZ, M.: Historia del Cabildo Insular de Gran Canaria (1913-1936), ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1995.

ROCA ROCA, E.: "El Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, nº 14, 1987.

RODRIGUEZ-ARANA, J.: "El Diputado del Común", Estudios de Derecho Público Canario, MAP, Madrid, 1991.

ROLDAN VERDEJO, R.: "Prólogo" a MACIAS HERNANDEZ, A.M., y OJEDA CABRERA, M.", Legislación ilustrada y sociedad isleña,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Fundación Insides-Caja Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1988.

ROSA OLIVERA, L. de la:
- "Los orígenes de la vida municipal", Historia General de las Islas Canarias (op. de MILLARES TORRES, A.), tomo III, Edirca, Las Palmas, 1977.
- Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias, La Memoria, Islas Canarias, 1994.

ROWAT, D.C.:
- The Ombudsman citizen's defender, 2ª ed., Allen & Unwin, London, 1968.
- El Ombudsman en el mundo, ed. Teide, Barcelona, 1990.

RUBIO FERNANDEZ, M.D.: Elecciones en el Antiguo Régimen (la reforma municipal de Carlos III en Alicante, 1766-1770), Universidad de Alicante, 1989.

RUBIO LLORENTE, F.: La forma del poder (estudios sobre la Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

RUDOLPH, S.: "Sweden's guardians of the law", The Ombudsman citizen's defender (dir. ROWAT, D.C.), 2ª ed., Allen & Unwin, London, 1968.

RUIZ-GIMENEZ, J.: "El Defensor del Pueblo como institución constitucional, como problema y como utopía", Las Cortes Generales, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.

RUIZ RICO, J.J.: "El Defensor del Pueblo Andaluz", El Estatuto de Andalucía, vol. IV, Las Garantías, Ariel, Barcelona, 1990.

SANCHEZ MORON, M.:
- "La legitimación activa en los procesos constitucionales", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 9, 1983.
- "La coordinación administrativa como concepto jurídico", Documentación Administrativa, nº 230-231, 1992.

SAINZ MORENO, F.: "Defensor del Pueblo y Parlamento (relaciones con las Cámaras), Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas, Universidad Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez), Madrid, 1992.

SAN MARTIN, J.: "La importancia del Ombudsman regional", Tercera Conferencia Europea del Ombudsman, Instituto Europeo del Ombudsman, Vitoria-Gasteiz, 1993.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

SANCHEZ ARCILLA-BERNAL, J.: Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975), Dykinson, Madrid, 1994.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: El Defensor del Pueblo y la Administración de Justicia. Mesa Redonda (Madrid, 1, 2 y 6 de Julio de 1981), Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Publicaciones, 2ª ed., Madrid, 1983.

SANTANA RODRIGUEZ, A. y ARANDA MENDIAZ, M.: "Breve apunte de Historia de las Instituciones: Carlos III, los Municipios Canarios y la Real Audiencia de las Islas", Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna, nº 11, 1991.

SANTAOLALLA LOPEZ, F.:
- Derecho Parlamentario español, Ed. Nacional, Madrid, 1984.
- "Crónica Parlamentaria. Votación del candidato a Defensor del Pueblo", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 6, 1982.

SANTAYANA Y BUSTILLO, L.: Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos, imprenta de la Viuda de Eliseo Sánchez, 2ª impresión, Madrid, 1769.

SANTOLAYA MACHETTI, P.:
- Descentralización y cooperación: Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política: su aplicación al caso español, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984.
- "En torno al principio de cooperación",Revista de Derecho Político, UNED, nº 21, 1984.

SARMIENTO ACOSTA, M.J.: Las competencias de los Cabildos Insulares, ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, 1992.

SERRA RAFOLS, E.: Fontes Rerum Canariarum, vol. V, Ed. y estudios de Elías Serra Rafols y Leopoldo de la Rosa Olivera, Instituto de Estudios Canarios, La Laguna, 1952.

SERRANO Y BELEZAR, M.: Discurso político-legal sobre la erección de los diputados y personero del común: elecciones, facultades y prerrogativas..., 2ª impresión, Valencia, 1790.

SEVILLA GONZALEZ, M.C.: El Cabildo de Tenerife (1700-1766), Universidad de La Laguna, 1984.

SICA, M.: Il Difensore Civico nell'ordinamento regionale, Giuffrè ed., Milano, 1993.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

SILVEIRA, L.: "El Defensor del Pueblo en Portugal", Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), nº 60-61, 1988.

SODERMAN, J.: "El Ombudsman en Finlandia", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Valencia, nº 3, 1993.

SOLE TURA, J. y AJA, E.: Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936), ed. siglo XXI, 10ª ed., Madrid, 1983.

SUAY RINCON, J.: "La competencia de coordinación", La provincia en el sistema constitucional (dir. GOMEZ-FERRER MORANT, R.), Madrid, 1991.

TOMAS Y VALIENTE, F.: Manual de Historia del Derecho español, tecnos, 2ª reimp., Madrid, 1987.

TORRES DEL MORAL, A.: Constitucionalismo Histórico Español, Atomo ed., 4ª edición, Madrid, 1991.

VALLINA VELARDE, V.: "La figura del Mediateur en el Derecho positivo francés", Documentación Administrativa, nº 156, 1973.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: "La naturaleza Jurídica del Defensor del Pueblo", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 8, 1983.

VERA PADIAL, M.: "Notas sobre la adaptación del Ombudsman a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas", Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, nº 19, 1994.

VIERA Y CLAVIJO, J.: Historia de Canarias, Goya Ediciones, 8ª ed., 1982.

VILLAGOMEZ CEBRIAN, A.J.: "Defensor del Pueblo y Tribunales de Justicia", Revista La Ley, nº 3828, Madrid, 1995.

VIÑAS OTERO, A.: "Del Tribuno Plebis Romano al Defensor del Pueblo (Ombudsman), Revista La Ley, nº 1025, 1984.

WIENSLANDER, B.: The Parliamentary Ombudsman in Sweden, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994.

YUBERO MARTINEZ, T.: "El Justicia de Aragón: sus funciones jurisdiccionales", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 74, 1988/89.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003