

LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL DIPUTADO DEL COMÚN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Pedro Carballo Armas

*Becario de Investigación del Área de Derecho Constitucional.
Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA RECEPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL DIPUTADO DEL COMÚN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS DE 1982 (L.O. 10/82, DE 10 DE AGOSTO). ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 13 EAC
 - 2.1 Posición institucional
 - 2.2 Configuración institucional del Diputado del Común
 - 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
 - 2.4 Las relaciones del Diputado del Común y el Defensor del Pueblo
 - 2.5 Valoración crítica
- III. LA CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DEL DIPUTADO DEL COMÚN A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA 4/96, DE 30 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 14 EAC
 - 3.1 El Diputado del Común: Comisionado del Parlamento
 - 3.2 Marco 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
 - 3.3 Las relaciones entre el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo
 - 3.4 Valoración crítica
- IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El advenimiento de la Constitución de 1978 supuso, entre otras cosas, la introducción en el texto de nuestra *Norma Normarum* una institución hasta ese momento inédita en el ordenamiento jurídico español, que inspirada directamente en la figura sueca del *Ombudsman*, recibiría el nombre de “Defensor del Pueblo” (art. 54 CE)¹.

No obstante, es necesario advertir que aunque la *Carta Fundamental* no previó en ningún momento la existencia de Comisionados Parlamentarios de carácter regional, tampoco prohibió tal posibilidad².

1 Art. 54: “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”.

2 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?”, *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 18-19, Madrid, 1983, 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.

Ello dió pie a que algunas Comunidades Autónomas (y de entre ellas, la Comunidad Autónoma de Canarias) se plantearan desde un primer momento la posibilidad de crear instituciones regionales guiadas por la misma idea -mimética incluso, en la mayoría de ellas- que la consagrada en la *Norma Suprema* española; es decir, la creación de un *modelo regional* ajustado a las características esenciales del *Ombudsman*³.

Las líneas que siguen se proponen clarificar algunas cuestiones atinentes a la configuración del Comisionado del Parlamento de Canarias -el Diputado del Común- en el Estatuto de Autonomía, y más concretamente, se pretende esclarecer su controvertido perfil estatutario cuyo contenido aparece desarrollado bajo una diferente comprensión en el originario -y ya derogado- artículo 13 del Estatuto de Autonomía de 1982 (L.O. 10/82, de 10 de Agosto) y en el vigente artículo 14 del Estatuto, tras la reforma operada mediante la L.O. 4/96, de 30 de Diciembre.

Este es, básicamente el encuadre en que se sitúan las reflexiones que a continuación se proponen.

II. LA RECEPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL DIPUTADO DEL COMÚN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS DE 1982 (L.O. 10/82, DE 10 DE AGOSTO). ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 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 hicieron otras *Autonomías*⁴, la Comunidad Autónoma de Canarias optó por institucionalizar en su *Carta Estatutaria* (en adelante, EAC) la figura de un Comisionado Parlamentario de ámbito regional⁵.

3 No está de más recordar, sin embargo, que ya en el proceso constituyente hubieron algunos intentos por parte de ciertos Grupos Parlamentarios, dirigidos a lograr un reconocimiento expreso de dichos órganos en el propio texto constitucional, aunque, como es notorio, dichos intentos nunca llegaron a fructificar.

4 Estatutos: Vasco (art. 15), Catalán (art. 35), Gallego (art. 14), Andalúz (art. 46), Valenciano (art. 24), Aragonés (arts. 33 y 34), Balear (art. 29).

Hay que hacer notar a este respecto que en la Comunidad de Castilla y León la implantación del *Ombudsman* no lo ha sido a través de su Estatuto de Autonomía, sino mediante la Ley 2/94, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

5 No obstante, hay que advertir que 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 cómo 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

En efecto, el artículo 13 del referido Estatuto venía 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 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”.

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... ”.
(Informe del Diputado del Común al Parlamento, 1992, pág. 716).

Un tratamiento bien diferente observan los Estatutos Aragonés (arts. 33 y 34) y Valenciano (art. 24), ya que incardinan a sus respectivos Comisionados en el sistema estatutario sistematizándolos en capítulos 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 adecuado⁶.

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, efectivamente, 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 propiamente *Poder Legislativo*⁷.

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 Canarias⁸).

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"⁹.

⁶ En el mismo sentido, EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, pág. 37.

⁷ 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*, tecnos, Madrid, 1996, pág. 168).

⁸ B.O.C.A.C. de 15 de Febrero de 1985, y B.O.E. de 23 de Marzo de 1985. En adelante, LDCC.

⁹ 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

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 nombramiento¹⁰.

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 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 infraestructura, personal, etc.

En consecuencia, la única interpretación hermenéutica 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 con-

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 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).

10 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 Ruíz Rico)*, tecnos, Madrid, 1997, pág. 951.

veniente, al Diputado del Común, o al menos no parece que exista ningún argumento de peso que pueda sostener tal afirmación. Probablemente, 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 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...”¹¹, o, como frecuentemente ha sido empleado por otros Estatutos de forma más correcta, dotando al citado precepto de carácter imperativo¹². De este modo, configurando simplemente la redacción del artículo 13 EAC con expresiones como “el Parlamento nombrará un Diputado del Común...”¹³; 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 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 sola 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.

11 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”.

12 Así ha sido recogido en los Estatutos de Andalucía, Valencia, Aragón, Galicia y País Vasco.

13 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, quizás, la redacción <<nombrará>>...” (*Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, nº9, de 26 de Octubre de 1983, pág. 410).

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) 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 correspondiente al Título I>> de la Constitución (De los derechos fundamentales y de las libertades públicas).

Pues bien, a pesar 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 conflictos¹⁴.

14 Así se desprende de los Informes emitidos por el Diputado del Común durante los más de diez años desde su puesta en funcionamiento.

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 ésta se extiende, por el contrario, a todos los derechos comprendidos en el Título I¹⁵.

- 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 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 Constitucional¹⁶. (...) 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

15 Sobre esta cuestión, Ruíz 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.: "El Defensor del Pueblo Andaluz", *El Estatuto de Andalucía*, vol. IV, *Las Garantías*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 129).

16 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 Autónoma de Aragón" (artículo 2.2) y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales" (FJ 5º).

del defensor regional a la supervisión de la Administración regional, pues éste es precisamente el fundamento en que (se) apoya el Tribunal Constitucional”¹⁷.

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 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 efectos¹⁸.

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 circunstancia traía consigo, en palabras de EMBID IRUJO, “consecuencias normativas en los mismos textos estatutarios donde en todos ellos, se prevé la 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 LODP¹⁹ y que, (...), tendrá consecuencias jurídicas mediante la utilización -o previsión más bien- de la fórmula de convenios de cooperación”²⁰.

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,

17 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.

18 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” (GÓMEZ-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).

19 Ley Orgánica 3/81, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo.

20 EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, pág. 40.

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 que claramente se infiere que el Diputado del Común debe *coordinar* sus funciones con el Defensor del Pueblo y prestar su colaboración cuando éste lo solicite (art. 12.2 LODP).

Aun sin perjuicio de lo que podría desprenderse de un estudio de mayor profundidad, no nos detendremos, sin embargo, a analizar los diferentes canales de relación existentes entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común. De modo que, bástenos 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 nos es propio en este trabajo.

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 ciertas ambigüedades. Así, en primer término, cabe destacar 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. Es cierto, desde luego, y resulta en buena medida 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.

Sin embargo, no es -al menos a nuestro juicio- 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 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 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”²¹.

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. Y es que, en efecto, la simple observación de la tarea desarro-

21 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 similar...” (Balears).

llada 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 también expresamente señala el art. 13 EAC), sino que la ha ampliado a las de la Administración Local (esta última en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma).

III. LA CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DEL DIPUTADO DEL COMÚN A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA 4/96, DE 30 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 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 actuaciones de la Administración.

Así, 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 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).

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 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).

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", aunque no está de más advertir, que la relación existente entre ambas instituciones no se agotan exclusivamente en la técnica de coordinación, sino que discurren además por otros cauces de *colaboración*, cuya regulación normativa se encuentra dispersa en varios textos legales²².

22 En concreto, la Ley Orgánica 3/81, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo; el Reglamento de 6 de Abril de 1983, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo; la Ley 1/85, de 12 de Febrero, del Diputado del Común de Canarias; y 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 régimen de colaboración y coordinación de las mismas.

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 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 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").

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En razón de todo lo expuesto, podemos ahora efectuar unas breves consideraciones conclusivas que derivan del análisis del precepto estatutario que, en líneas generales, ha configurado (caso del derogado art. 13 EAC) y configura (caso del actual art. 14 EAC) el perfil institucional del Diputado del Común, y cuyo encuadramiento -ya anticipado- ha constituido y condicionado desde un principio los objetivos propuestos. 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 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.
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”).