

LA REGULACION JURIDICA DE LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES»: ¿COOPERACION O CONFLICTO? *

POR

ANTONIO BAR

Profesor Adjunto de Derecho Político
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.—II. LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES»: 1. *La regulación constitucional*. 2. *La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*.—III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES».—IV. LAS RELACIONES ENTRE LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES» Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO: 1. *La naturaleza jurídica de los «defensores del pueblo regionales» y el Defensor del Pueblo*. 2. *La función de los «defensores del pueblo regionales» y el Defensor del Pueblo*. 3. *Conclusiones*.—APÉNDICE DOCUMENTAL: *Artículos de los Estatutos de Autonomía en vigor que introducen la figura del «defensor del pueblo regional»*.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

La introducción de la figura del *Ombudsman* en España, bajo la denominación de Defensor del Pueblo¹, en el marco de un Estado regionalizado, fuertemente descentralizado, al menos desde el punto de vista formal, plantea el problema de delimitar con exactitud el ámbito de sus competencias en relación con las figuras similares que las Comunidades Autónomas² puedan crear, a fin de evitar una nueva fuente de conflictos, de los muchos ya existentes, entre el poder central del Estado y las CCAA en proceso de consolidación.

La Constitución española de 1978, en su artículo 54, crea e introduce, por primera vez en la historia constitucional de nuestro país, la institución del Defensor del Pueblo, como «alto comisionado de las Cortes Generales», designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la misma. Sin embargo, nada dice con respecto a la posibilidad

* Un resumen de este trabajo fue presentado como ponencia en el III Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política, celebrado en Zaragoza, los días 24 al 26 de marzo de 1983.

¹ En adelante, DP.

² En adelante, CCAA.

del establecimiento de figuras similares en las CCAA; ni crea, pues, ni prohíbe la existencia futura de los que vendrán a ser «defensores del pueblo regionales»³. De esta manera, cuando, en desarrollo de la Constitución, el proceso de institucionalización de las CCAA comienza a realizarse, la figura del DPR va a ser introducida en los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 15) y de Cataluña (art. 35), primero, y poco después en el de Galicia (art. 14), sin que ello plantease la menor duda o discusión, ni en el legislador ni en la doctrina⁴. Así, cuando se elabora la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1981⁵, que viene a desarrollar el artículo 54 de la Constitución y a regular la institución del DP, sin prever norma alguna con respecto a la creación y funcionamiento de los DPR, no le quedará más remedio al legislador que dar ésta por hecha, admitiendo la validez de los mismos y tratando mínimamente de evitar el conflicto entre ambas instituciones, al establecer en su artículo 12.2 que *los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación*.

Pero, como vemos, ni la LODP, ni los Estatutos de Autonomía que incluyen esta institución —solamente los de Andalucía (art. 46), Valencia (artículo 24), Aragón (arts. 33 y 34), Canarias (art. 13) y Baleares (art. 29), además de los tres ya citados—, ni, por supuesto, la Constitución, se preocupan de delimitar con toda precisión cuál es el ámbito de competencia de los *defensores* respectivos, quedando este problema un tanto en manos de la propia práctica —la coordinación y cooperación exigidas por la LODP en su art. 12.2— y del desarrollo legal de los DPR hasta ahora previstos en los Estatutos de Autonomía en vigor. Así, si es de toda lógica que el ámbito de actuación de los DPR se limite al marco competencial de la Comunidad Autónoma respectiva, el problema se plantea ante la dudosa posibilidad de intervención del DP, institución propia del poder central, designado por las Cortes Generales, en este ámbito exclusivo de las CCAA reconocido por la Constitución. Y la duda se plantea aquí, fundamentalmente, por dos motivos de diferente signo. En primer lugar, por el exquisito respeto que, por mandato constitucional, las instituciones del poder central deben tener para

³ En adelante, DPR. La denominación adoptada por los ocho Estatutos de Autonomía que han incluido esta institución en su ámbito regional, de los diecisiete aprobados hasta el presente, es diversa: en los del País Vasco, Galicia y Baleares, no se les da un nombre específico; en Cataluña y Valencia se les denomina *Sindic de Greuges*; en Aragón, *Justicia de Aragón*; en Canarias, *Diputado del Común*, y en Andalucía, también *Defensor del Pueblo*.

⁴ Muy al contrario, si bien la norma general fue el silencio en este complejo tema, ya cuando la Constitución se encontraba en proceso de redacción, algunos autores manifestaron expresamente la conveniencia de la creación de los DPR. En este sentido, se destaca la posición del profesor P. de Vega, quien, tras considerar la regulación constitucional del DP, tal y como figuraba en el proyecto de Constitución, un «disparate fenomenal», sostuvo que «más lógico hubiera sido que se hubieran creado defensores del pueblo de carácter regional, como comisionados de las Asambleas regionales, ya que serían los únicos que, presentando las cosas con realismo, podrían resultar funcionales y operativos» (P. de Vega, «Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución», en A. Roversi Monaco *et al.*, *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Bolonia, A. Forni, 1978, págs. 9-20).

⁵ Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo; en adelante, LODP.

con lo que constituye el ámbito exclusivo de competencias de las CCAA; y, en segundo lugar, por la notable diferencia existente entre los recursos que, para la defensa de los derechos de los ciudadanos, poseen los DPR y el DP, siendo los de este último muy superiores, lo que, de delimitar el acceso de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma a su respectivo DPR, vendría a implicar una discriminación y una reducción de sus garantías jurídicas con respecto a otros ciudadanos del Estado, situación que está expresamente prohibida por la Constitución (arts. 14, 139.1 y 149.1.1.º).

Este es, pues, el problema central del que se ocupa este trabajo: el posible conflicto de competencias entre el DP estatal y los DP regionales, en lo que se refiere al dominio exclusivo de las CCAA, y las relaciones posibles entre ambas instituciones en los demás ámbitos. Para ello trataré de analizar, primero, la regulación jurídica del DP, precisando el alcance y la intención de la normativa constitucional a este respecto, así como la configuración que de la institución va a realizar la posterior LODP; y, en segundo lugar, trataré de delimitar el ámbito competencial de cada institución de acuerdo con la normativa existente —Constitución, LODP y Estatutos de Autonomía, por lo de ahora—, así como las posibles relaciones entre ambas, tanto en el terreno concurrencial como en el otro.

II. LA REGULACION JURIDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES»

No es mi intención analizar aquí con todo detalle la institución del DP, sus funciones, competencias, etc. —cosa de la que me he ocupado ya en otra ocasión, a la cual me remito⁶—, sino simplemente su proceso de elaboración jurídica y aquellas normas de la misma que, de alguna manera, hacen referencia a los DPR y su campo de actuación. Y ello, fundamentalmente, con la intención de conocer cuál fue la voluntad del constituyente, primero, y del legislador, después, a la hora de introducir y regular la figura del DP, con respecto a la existencia y funcionamiento de los DPR.

1. La regulación constitucional

El proceso de elaboración de lo que terminaría por ser el actual artículo 54 de la Constitución no fue precisamente de los más costosos de la gestación constitucional, dado el común acuerdo que existió entre prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas con respecto a la necesidad de la figura del *ombudsman* en el nuevo sistema jurídico-político que se estaba construyendo⁷. Pasó, sin embargo, por dos etapas perfectamente diferenciadas, la primera de las cuales, la transcurrida en el Congreso, se caracterizó

⁶ Antonio Bar, *El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español*, en M. Ramírez (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978* (Zaragoza, Pórtico, 1982), págs. 297-356.

⁷ *Vid.* el apartado dedicado a la creación del DP en A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit., págs. 314-319.

por la ausencia más absoluta de toda discusión pública sobre este tema; tanto en la Comisión constitucional⁸ como en el Pleno de la Cámara⁹, el que se convirtió entonces en el artículo 49 del Proyecto constitucional pasó a ser aprobado entre un grupo más de artículos de los que entonces se denominaron «consensuados». La segunda etapa, la transcurrida en el Senado, fue mucho más debatida y dio lugar a interesantes y reveladoras intervenciones, principalmente en la Comisión, parte de las cuales giraron precisamente en torno a la conveniencia de introducir la existencia de los DPR.

En la fase transcurrida en el Congreso, el *Anteproyecto* constitucional, elaborado por la Ponencia redactora, se refería al DP en su artículo 46 e ignoraba por completo en su texto la posibilidad de la existencia de los DPR¹⁰. Este artículo suscitó la presentación de cinco enmiendas, algunas de las cuales provocaron un cambio en la redacción final del mismo que presentaría la Ponencia en su *Informe*¹¹. Sin embargo, ni las enmiendas presentadas serían defendidas ni en la Comisión ni en el Pleno del Congreso, ni, por lo tanto, serían aprobadas por este último.

De las cinco enmiendas presentadas, solamente una de ellas hacía referencia al tema central que nos ocupa, y fue la presentada por el diputado vasco, perteneciente al Grupo Mixto, Francisco Letamendía, la cual pedía que se añadiese al artículo en cuestión un segundo párrafo que estableciese que *En todas las naciones y regiones del Estado que accedan a un organismo jurídico específico existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo*¹².

Prescindiendo de la obvia impropiedad de la terminología empleada, no cabe duda de que la enmienda del diputado vasco Letamendía venía a cubrir una laguna constitucional que, de haber sido debidamente rellenada, hubiera solventado posibles problemas futuros, hoy en día aún pendientes, al haber ello obligado a tener que delimitar con mayor perfección, y de acuerdo con el reconocimiento constitucional de la existencia de los DPR, las funciones, medios y ámbito de actuación del DP. Sin embargo, ni la enmienda fue defendida, ni, como digo, se realizó debate alguno sobre el tema, aprobándose el artículo sin la menor referencia a los DPR¹³.

⁸ «DSCD», 72 (23 de mayo de 1978), pág. 2627.

⁹ «DSCD», 108 (12 de julio de 1978), págs. 4149.

¹⁰ El texto del entonces artículo 46 era: «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» (se refiere al recurso de amparo).

¹¹ El antiguo artículo 46 pasó entonces a convertirse en artículo 49, con el siguiente texto:

«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.»

¹² *Constitución española: Trabajos parlamentarios* (Madrid, Cortes Generales, 1980), I, pág. 167.

¹³ El texto del entonces artículo 49 del Proyecto aprobado por el Congreso fue el mismo que ya había elaborado previamente la Ponencia y que figura en la nota 11 («BOC», 135, 24 de julio de 1978, pág. 2953).

En el Senado, el texto enviado por el Congreso suscitó la presentación de ocho enmiendas referidas a este artículo, de las cuales solamente dos insistían en la necesidad del reconocimiento de la posibilidad de existencia de los DPR. La primera de ellas, presentada individualmente por el senador vasco Juan María Bandrés, en términos similares a la presentada anteriormente por el diputado Letamendía, aunque redactada con mayor propiedad, pedía que se añadiese al artículo un último párrafo que venía a decir: *En las Comunidades Autónomas existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo*¹⁴. La segunda, elaborada y presentada por el Grupo de Senadores Vascos, como tal, era más completa y, si bien no pedía propiamente el reconocimiento a la existencia del DPR, venía a proponer que fuera el mismo DP estatal el que actuase como comisionado de las Asambleas autónomas, informando de su gestión a éstas, cuando actuase en el ámbito competencial propio de las CCAA. De esta manera, el entonces aún artículo 49 quedaría redactado como sigue (lo subrayado es el contenido propio de la enmienda):

«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.*»¹⁵

Presentada esta enmienda, ya en la discusión que tuvo lugar en la Comisión constitucional del Senado, el entonces senador por designación real profesor Ollero Gómez, aceptando el sentido de la misma, propuso *in voce* una nueva enmienda al artículo en cuestión, la cual, a modo de párrafo tercero, venía a decir: *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*¹⁶.

Así, las enmiendas presentadas que hacían referencia al tema que nos ocupa iban en una doble dirección: unas —las defendidas por el diputado Letamendía y por el senador Bandrés— pretendían el reconocimiento de la posibilidad de existencia de los DPR; mientras que otras —la presentada por el Grupo Vasco y defendida por el senador Zabala, y la defendida por el profesor Ollero— pretendían que fuese el propio DP quien pudiese actuar en el ámbito territorial y competencial de las CCAA, haciéndolo en este

¹⁴ Constitución española: Trabajos parlamentarios, cit., III, pág. 2794.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 2950.

¹⁶ «DSS», 47 (31 de agosto), pág. 2130.

caso como comisionado de las Asambleas legislativas de las CCAA, a las que habría de informar también de su labor.

Sin embargo, ni uno ni otro tipo de enmienda tuvo el menor éxito, ni en el seno del Congreso, como ya hemos visto, ni en el del Senado, siendo rechazadas en Comisión y en Pleno. Y ello, fundamentalmente, con el argumento que sirvió también para rechazar otras enmiendas referentes a otros aspectos de la figura; esto es, que la institución del DP debía «quedar en el texto constitucional abierta a todas las posibilidades, puesto que ya se establece que una ley orgánica regulará esta institución», en palabras del senador Valverde Mazuelas (UCD)¹⁷. Y, efectivamente, aprobado en el Senado el texto del artículo en términos muy similares a los elaborados por el Congreso, es decir, sin referencia alguna a los DPR, o a lo que sería un control del ámbito de las CCAA por parte del DP. La Comisión Mixta Congreso-Senado, que realizaría la redacción definitiva del proyecto de Constitución, simplificaría aún más los términos del artículo, con la idea de posponer para una ley orgánica ulterior la regulación en detalle de la figura y sus relaciones con otras instituciones, quedando el artículo 54 tal y como hoy figura en la Constitución:

«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.»

De cualquier manera, a pesar de esta voluntaria ignorancia de la cuestión regional a la hora de regular constitucionalmente la figura del DP, de los debates públicos habidos en el Senado parece deducirse una mayor inclinación del constituyente en favor de una posible creación de DP regionales, nombrados por las respectivas Asambleas de las CCAA, ante las que deberían responder de su labor, que en favor de un DP estatal híbrido, nombrado por las Cortes Generales, pero responsable no sólo ante éstas, sino también ante las Asambleas legislativas de las CCAA, en función del ámbito competencial en el cual actuase —estatal o comunitario—, como proponían las enmiendas del Grupo Vasco y del profesor Ollero. E, incluso, podría decirse que se veía en este posible DPR más una especie de delegación o rama del DP en las CCAA que una verdadera institución autónoma dentro de su campo propio de competencias. En este sentido, fueron muy reveladoras las intervenciones de los portavoces de los grupos mayoritarios —que impusieron su criterio—, Ramos Fernández-Torrecilla (PSOE) y Valverde Mazuelas (UCD), en el debate habido en el Senado, cuando, ignorando totalmente las enmiendas que se referían a la posibilidad de desdoblarse la responsabilidad del DP en función del campo de actuación, aludieron exclusivamente a la pretensión de reconocimiento de los DPR, y, coincidiendo ambos en el mismo criterio, entendieron que este tema debería ser objeto de una regulación posterior, mediante una ley orgánica que desarrollase la institu-

¹⁷ *Ibid.*, pág. 2131.

ción del DP. «Respecto de alguna otra propuesta en el sentido de que exista esta figura o parecida en las Asambleas regionales —dijo el primero en la Comisión—, nuestra opinión es que, si bien eso no es incompatible con la figura tal como aquí se hace y queda delineada, no es éste el lugar apropiado para entrar en ese tema; por lo que, sin oponernos a ello, creemos que no debe ser tratado en este momento y en estos artículos concretos»¹⁸; y añadiría el segundo en el Pleno: «Será luego la ley orgánica que desarrolle la figura (...) la que pueda, en su caso, permitir, si así se aprueba, que el Defensor del Pueblo tenga una determinada prolongación, delegación, como quiera que se le llame y se establezca, en las Comunidades Autónomas.»¹⁹

Por ello, en fin, puede concluirse: 1) que la Constitución ignoró intencionadamente este problema, no admitiendo ni prohibiendo expresamente la existencia de los DPR; 2) que se prefirió regular mínimamente la figura del DP, apenas describiendo sus rasgos fundamentales, con el propósito de dejar abiertas todas las posibilidades de desarrollo posterior de la misma mediante una ley orgánica, uno de cuyos temas sería precisamente la posible existencia de los DPR; y 3) que en la intención subyacente del legislador constituyente parece estar el admitir la posibilidad del establecimiento de DP regionales en las CCAA que así lo desearan.

2. *La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*

Cuando el 5 de junio de 1979, ante la falta de iniciativa del Gobierno en este tema, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso presentó su proposición de ley orgánica del Defensor del Pueblo en el Congreso de los Diputados, se encontraban prácticamente pendientes de referéndum los Estatutos de Autonomía catalán y vasco, y estaba en un avanzado proceso de elaboración el Estatuto de Galicia, todos los cuales recogían en su articulado la institución del DPR. De esta manera, los «defensores regionales» eran prácticamente un hecho que no había más remedio que aceptar y tratar de regular, a fin de evitar los posibles conflictos con el DP estatal.

Así, la proposición de ley socialista, que había sido elaborada por el profesor de Derecho administrativo, Alvaro Gil-Robles, por encargo del propio Partido Socialista²⁰, reconocía la existencia de los DPR en su artículo 14 y, para evitar la concurrencia y los conflictos entre ambas instituciones —la estatal y las regionales—, establecía un claro marco de acción y competencias para cada una²¹. De esta manera, el DP quedaba totalmente excluido

¹⁸ *Ibid.*, pág. 2132.

¹⁹ «DSS», 62 (29 de septiembre de 1978), pág. 3090.

²⁰ Cfr. A. Gil-Robles, *El Defensor del Pueblo* (Madrid, Civitas, 1979), pág. 149.

²¹ El texto del artículo 14 de la proposición de ley socialista era el siguiente:

«1. El Defensor del Pueblo elegido por las Cortes Generales no será competente para conocer de aquellas quejas que se formulen por los ciudadanos en relación con el funcionamiento de la Administración pública de las Comunidades Autónomas en aquellas materias que fuesen de su exclusiva competencia.

Tampoco lo será en lo que respecta al ejercicio de las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y que hubiesen sido transferidas a los entes autónomos.

2. No obstante, velará por el respeto a los derechos definidos en el Título I de la

de la posibilidad de control, no sólo de la Administración pública de las CCAA, en lo que fuese su exclusiva competencia, sino también de la Administración local, en lo que fuesen competencias sobre ésta transferidas a la respectiva Comunidad Autónoma. El DP sólo conservaba un poder de acción sobre las ramas de la Administración central del Estado en las CCAA y sobre los Delegados del Gobierno, cabiéndole, en lo demás, solamente la posibilidad de dirigirse al DPR, al Presidente de la Comunidad Autónoma o a las Cortes Generales cuando tuviese noticia de una infracción de notoria gravedad.

Pero la proposición de ley socialista, que, si bien establecía un eficaz sistema de evitación de conflictos entre el DP y los DPR, era excesivamente restrictiva para el DP, al punto de rayar en la inconstitucionalidad, tomada en consideración por el Congreso el 10 de octubre de 1979, fue radicalmente modificada en este punto, ya al inicio de su tramitación, por la Ponencia encargada de emitir informe sobre las enmiendas presentadas a la misma.

El texto del informe de la Ponencia, que recogía sustancialmente el contenido de la enmienda presentada por el grupo centrista del Congreso²², establecía, por el contrario, la potestad del DP de supervisar por sí mismo la actividad de las CCAA, como norma general, añadiendo, además, el deber de los DPR de coordinar sus funciones con las del DP y de prestarle su cooperación a estos efectos. La Ponencia, pues, no sólo rechazó el texto del artículo 14 de la proposición de ley socialista, sino que rechazó también las otras tres enmiendas presentadas al mismo, de las cuales una —la del grupo comunista— proponía una mera modificación adjetiva del artículo²³,

Constitución en relación con los actos y resoluciones de la Administración pública de las Comunidades Autónomas.

Para ello, y cuando la infracción observada revista notoria gravedad, podrá adoptar las siguientes resoluciones:

a) Dirigirse a la Institución similar al Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma en cuestión, si existiese y hubiese sido elegida por su Asamblea Legislativa, a los efectos oportunos.

b) Dirigirse al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma afectada, a idénticos efectos.

c) Poner los hechos en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de un informe extraordinario que será estudiado en trámite de urgencia.

3. En todo caso, será competente en orden a la supervisión de los actos y resoluciones de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.»

²² El texto de la enmienda del entonces partido gubernamental era el siguiente:

«1. El Defensor del Pueblo podrá delegar el ejercicio de sus funciones de supervisión de la actividad de la Administración propia de las Comunidades Autónomas en las instituciones similares que, al amparo de sus propios Estatutos, hayan sido creadas, en su caso, por éstas.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el Defensor del Pueblo deberá designar un representante en la Comunidad Autónoma, que, en colaboración con la institución similar de ésta, participará en las investigaciones que se efectúen, de las que se deberá dar cuenta a las Cortes Generales.

3. 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 cualquier asunto que estime conveniente.»

²³ Proponía cambiar el apartado b) del número 2 del artículo 14 de la proposición socialista (verlo en nota 21), por el siguiente texto: «Dirigirse al Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada, a idénticos efectos.»

mientras que las otras dos, en dirección contraria, proponían excluir por completo al DP del control de las CCAA cuando hubiese un DPR —la del grupo andaluz²⁴— y suprimir sin más el artículo, por entender que el DP no debería tener limitación alguna en este terreno —la de Coalición Democrática²⁵.

El informe de la Ponencia en este punto sería aceptado plenamente por la Comisión Constitucional del Congreso, pasando el artículo a convertirse entonces en el número 11 de la proposición, con el mismo texto con el que luego sería definitivamente aprobada la ley²⁶.

La verdad es que en el Congreso, como ya había ocurrido antes con el propio artículo 54 de la Constitución, no se produjo apenas debate sobre este tema, pues, prescindiendo de lo ocurrido en la Comisión, cuyos debates no son publicados, en el Pleno el artículo 11 fue aprobado sin discusión, y sólo al final de los debates, en la explicación de voto de los grupos parlamentarios, cuando ya la totalidad del texto de la proposición de ley orgánica había sido aprobada artículo por artículo, se registró un pequeño debate al explicar el grupo comunista, en boca de su portavoz Solé Tura, su abstención en la votación del citado artículo.

La intervención del profesor Solé Tura iba en una doble dirección: por una parte, pretendía preservar la autonomía de los DPR frente al DP; criticando la redacción del artículo 11 tal y como había quedado aprobado por el Congreso, por entender que ésta podía ser «fuente de conflictos pues las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas pueden quedar sub-

²⁴ La enmienda del Grupo Andalucista proponía sustituir el texto del artículo 14 de la proposición socialista por el siguiente: «En aquellas Comunidades Autónomas en que teniendo prevista la existencia de un Defensor del Pueblo o figura similar, en sus respectivos Estatutos, se hubiese aprobado y puesto en vigor la ley constitucional de dicha institución, el Defensor del Pueblo regulado en la presente Ley Orgánica no tendrá competencia para conocer de aquellas quejas que se formulen en relación con el funcionamiento de la Administración pública de las Comunidades Autónomas, en las materias de su exclusiva competencia.

En todo caso será competente en orden a la supervisión de los actos y resoluciones de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

Los Defensores del Pueblo o las Instituciones similares de las respectivas Comunidades Autónomas se constituirán en Alto Consejo, que se reunirá, al menos, una vez al año, con objeto de coordinar sus actuaciones bajo la presencia del Defensor del Pueblo regulado en la presente Ley.»

²⁵ La enmienda de CD proponía sustituir el texto del artículo 14 por el siguiente:

«1. Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los Ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier personal que actúe al servicio de las Administraciones públicas.

2. No podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa o poder público alguno en asuntos de su competencia, así como tampoco persona alguna que ostente cargo de dirección, cualquiera que sea su cargo, en entidades o empresas públicas, organismos autónomos o entidades de cualquier tipo que ostenten carácter público o en las entidades de ellas dependientes.»

²⁶ Artículo 11: 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.

ordinadas al Defensor del Pueblo y, en todo caso, no existirá tanto la coordinación y la cooperación de que tanto se habla en el apartado 2 del artículo 11, sino más bien una auténtica subordinación». Y, por otra, entendía el mismo diputado que, en todo caso, la supervisión del DP debía referirse a la Administración de las CCAA y no a la Comunidad Autónoma como un todo, sin que su intervención fuese mucho más explícita en este importante punto²⁷.

En contra, y reafirmando el sentido del texto del artículo 11, se manifestaron los portavoces de los grupos Coalición Democrática, Fraga Iribarne, y UCD, Alzaga Villaamil. El profesor Fraga defendió el amplio poder supervisor del DP, referido incluso a las CCAA, apoyándose no sólo en su papel defensor de los derechos de *todos* los españoles, sino en el contundente argumento de que «si fuese otra la interpretación, únicamente en la capital, en la villa de Madrid, podría intervenir en ese momento, puesto que dentro de poco esperamos que todas las comunidades sean autónomas, dentro de la unidad de España»²⁸. Y el profesor Alzaga, fijándose más precisamente en su papel defensor de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, sostuvo también la potestad del DP de intervenir en el ámbito de las CCAA, aunque éstas tuviesen DPR propio, en base no sólo al artículo 54 de la Constitución, sino también a los artículos 139.1 y 149.1.1.º de la misma, que establecen que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», y que es competencia exclusiva del Estado, entendido como los órganos del poder central, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», lo que implica la imposibilidad de restringir el acceso al DP de los ciudadanos de cualquier parte del Estado y, consiguientemente, de restringir su poder supervisor con respecto a las CCAA²⁹.

Lo que, sin embargo, sorprende más en este debate fue la ausencia total de intervenciones en favor de la plena autonomía de los DPR por parte de los grupos que pudiéramos considerar como más autonomistas con presencia entonces en la Cámara —catalanes, vascos y andalucistas—, que aceptaron plenamente la redacción definitiva del artículo 11, tal y como quedó aprobado por el Congreso. En concreto, el portavoz del grupo vasco, Vizcaya Retana, único de ellos que intervino en este debate final, se limitó a felicitarse por la aprobación del texto que regulaba la figura del DP y a desear que «junto al Defensor del Pueblo de ámbito estatal se desarrollen pronto instituciones semejantes ya contempladas en los Estatutos vasco, catalán y gallego»³⁰.

En el Senado, el tema que nos ocupa suscitó una nueva discusión y, aunque solamente fueron dos las enmiendas presentadas, fueron de mayor interés las intervenciones habidas.

Las dos enmiendas presentadas en el Senado al texto remitido por el

²⁷ «DSCD», 127 (11 de noviembre de 1980), págs. 7958-7959.

²⁸ *Ibid.*, pág. 7960.

²⁹ *Ibid.*, pág. 7961.

³⁰ *Ibid.*, pág. 7961.

Congreso de los Diputados iban también en sentidos contrarios. La presentada individualmente por el senador Ferrer i Gironés, del grupo «Catalunya Democracia i Socialisme», proponía que cuando el DP recibiese quejas referidas a una Comunidad Autónoma habría de dirigirlas al DPR correspondiente —cuando éste existiese—, para que les diese el oportuno trámite, quedando a salvo así la autonomía de los DPR dentro de su ámbito regional propio³¹. En sentido contrario, la enmienda presentada por el grupo de UCD conservaba sustancialmente el significado del artículo aprobado ya por el Congreso; es decir, permitía la intervención del DP en el ámbito de la Comunidad Autónoma, pero precisaba más el carácter de esta intervención supervisora, al especificar que recaería sobre la *actividad de las Administraciones de las Comunidades Autónomas* —y no sobre la «actividad de la Comunidad Autónoma», como decía el texto del Congreso—, pero añadía inmediatamente que ello era sin perjuicio de las demás competencias que la propia Ley Orgánica y la Constitución le atribuyen al DP sobre los actos emanados de los demás órganos de las CCAA³². De esta manera se dejaba bien en claro que, si bien en su función defensora de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución el DP dirigía su actividad principal a la supervisión de la Administración pública en todos sus niveles, incluido el autónomo, ello no excluía sus otras posibilidades de actuación sobre los actos de otros organismos del Estado, incluidos los de las CCAA, como la utilización de los recursos de amparo o de inconstitucionalidad, que tiene atribuida —los cuales pueden referirse a órganos legislativos y judiciales— le permite. Cosa que, como digo, si bien se incluía ya en términos más generales en el texto del Congreso, quedaba ahora más explicitada, al distinguirse a la Administración regional de los demás órganos de la Comunidad Autónoma.

Tanto la Ponencia como la Comisión de Constitución del Senado aceptaron el contenido de la enmienda de la UCD, modificando el artículo 11 del texto del Congreso, lo que, con el mantenimiento por el senador Ferrer i Gironés de su enmienda rechazada en los trámites anteriores, dio lugar en el Pleno a un interesante debate sobre el tema.

Las intervenciones del senador Ferrer y de quienes le siguieron en el debate —y de aquí el que me refiera a ellas con más detalle— sintetizaron muy bien los argumentos sustanciales que sostenían tanto las posiciones de

³¹ Decía la enmienda de Ferrer i Gironés: «1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Administración del Estado.

2. Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas a la actividad propia de la Administración de las Comunidades Autónomas, deberá dirigirlas, si existieren, a sus órganos e instituciones similares, para que éstos les den el trámite correspondiente.

3. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos e instituciones similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste deberá solicitar su colaboración.»

³² Decía la enmienda de UCD: «1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar la actividad de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de competencias definido por esta Ley, sin perjuicio de que pueda ejercer además respecto de los actos emanados de sus órganos las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes.»

quienes pretendían el reconocimiento de la exclusividad de los DPR dentro del ámbito competencial de las CCAA, como las de quienes se oponían a ello; argumentos que habían quedado un tanto deslavazados en las enmiendas y en el reducidísimo debate habido sobre el tema en el Congreso de los Diputados.

En esencia, el senador catalán Ferrer i Gironés defendió la plena autonomía y exclusividad de los DPR en el ámbito competencial de las CCAA en base a cuatro tipos de argumentos. En primer lugar, y desde un punto de vista puramente funcional, sostuvo este senador (1) que ello sería una forma de evitar conflictos entre el DP y los DPR, que, de otra manera, y según la «gran ambigüedad» que, en su opinión, encerraba entonces la redacción del artículo 11, se producirían necesariamente³³; y (2) que aseguraría la necesaria eficacia de la institución, pues los DPR ayudarían a descargar de trabajo al DP y, por otra parte, estarían mucho más cerca de los propios ciudadanos que aquél³⁴. En segundo lugar, desde el punto de vista de la protección institucional de las CCAA, cuyo ámbito propio no debe verse invadido por los organismos del poder central del Estado, sostuvo el senador Ferrer (3) que el hecho de que el DP sea un comisionado de las Cortes Generales hace que éste deba solamente actuar en el ámbito competencial fijado por la Constitución a las mismas, y no en el ámbito que ésta reserva a las CCAA³⁵; y, finalmente, (4) que, en cualquier caso, el DP podría llegar a poder supervisar la actividad de la Administración autonómica, pero nunca la de los demás órganos propios de las CCAA, tales como el Gobierno o el Parlamento regional, pues, de otra manera, éstos se verían disminuidos en su poder y carácter autónomo, convirtiéndose —dijo, refiriéndose en concreto al Parlamento regional— en una simple «asociación de vecinos»³⁶.

La intervención del senador Ferrer fue contestada por los portavoces de los grupos socialista y centrista de la Cámara, senadores Morán López y Calatayud Maldonado, respectivamente, quienes defendieron la tesis de la libre intervención del DP en el ámbito autonómico con argumentos similares y complementarios.

³³ «De esta forma tendríamos muy definido el estadio de actuación de cada uno de los Defensores del Pueblo. El Defensor del Pueblo nombrado por las Cortes Generales atendería las quejas referentes a la Administración Central del Estado y en todo el territorio del Estado. En cambio, las instituciones análogas o similares nombradas por su Parlamento respectivo, de cada Comunidad Autónoma, tendrían jurisdicción sobre la Administración pública autónoma respectiva» («DSS», 93, 17 de febrero de 1981, página 4854).

³⁴ «Se trata de que los principios de eficacia, de jerarquía, de descentralización, de desconcentración y coordinación, que exige la Constitución a la Administración pública, nosotros también los tenemos que exigir a este Defensor del Pueblo. Y es necesario afirmar que el éxito del abogado del pueblo lo será si tiene como finalidad máxima y finalidad última la eficacia» (*ibid.*, pág. 4855).

³⁵ «El Defensor del Pueblo, se ha dicho, y así lo dice la ley, es un comisionado de las Cortes Generales. Pues bien, yo me pregunto, ¿cómo podrá intervenir en las quejas que se refieren a actuaciones administrativas que están dentro de la esfera de la aplicación legislativa o reglamentaria de los Parlamentos autónomos? Yo no lo entiendo. Si es un comisionado de las Cortes Generales entrará en competencia con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma que así ha sido comisionado por su Parlamento» (*ibid.*, página 4854).

³⁶ *Ibid.*, pág. 4857.

Así, en primer lugar, la defensa del amplio papel supervisor del DP se hacía desde la concepción integral del Estado, para la cual las CCAA son una parte indisociable de la estructura del Estado, según reconoce el artículo 2.º de la Constitución, y, consiguientemente, no puede considerarse a la Administración autonómica sino como una parte de la Administración del Estado. En este sentido, sería anticonstitucional el privar al DP de la supervisión de esta parcela administrativa³⁷.

Por otra parte, si nos atenemos a la redacción literal del artículo 54 de la Constitución y del propio artículo primero de la LODP, ya aprobado por el Senado en aquel momento, es claro que éstos hablan de la Administración en términos generales, sin establecer mayores distingos ni precisiones, por lo que ha de entenderse esta referencia como una alusión genérica a todo el aparato administrativo del Estado, sin que, por tanto, la LODP pudiese restringir lo que la Constitución atribuía de manera más amplia (argumento al que acudiría, con otras palabras, el senador Calatayud³⁸).

En segundo lugar, el argumento clave para defender la intervención del DP en el ámbito autonómico se basaba no sólo en su función constitucional de defensor de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, papel que, en diferente medida, podía corresponder también a los DPR, sino en lo distinto de los medios de los que ambos defensores disponen para esa defensa, siendo superiores los del DP, que puede utilizar los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, que están vedados a los DPR; lo cual, si se excluyese al DP del ámbito de las CCAA donde hubiese un DPR, determinarí­a una inferioridad de los ciudadanos de la misma con respecto a los demás del Estado. Argumento al que acudieron tanto el senador Morán como el senador Calatayud, el cual no dudó en denominar, por ello, «guardián de la Constitución» al DP³⁹.

En tercer lugar, la necesidad de la intervención del DP en el ámbito regional fue sostenida también por el senador Calatayud en base al argumento de que «la Administración de las Comunidades Autónomas, lo mismo que la Administración del Estado, puede en determinado momento lesionar derechos individuales de personas que no estén en el ámbito de su jurisdicción propia», en cuyo caso lo más lógico —lo más «cómodo», en sus palabras— es que el afectado se dirija al DP, que es el defensor de ámbito nacional, competente en todo el territorio, que no a un lejano defensor regional, competente sólo en aquella parte del territorio⁴⁰. Argumento con el que no sólo se intentaba sostener la necesidad de un defensor interterritorial capaz de solventar este tipo de conflictos, como lo es el DP, sino que se intentaba también rechazar la pega de su lejanía de los ciudadanos, al estar residenciado en la capital del Estado, pues la facilidad de acceso, establecida

³⁷ «El Defensor del Pueblo es alto comisionado de las Cortes, y, como tal, sería extraño que, como representante de las Cortes, no pudiese inspeccionar una Administración que es una de las partes de la Administración del Estado; con frecuencia se olvida el hecho de que la Administración autonómica es parte de la Administración del Estado», diría el senador socialista Morán (*ibid.*, pág. 4857).

³⁸ *Ibid.*, pág. 4859.

³⁹ *Ibid.*, pág. 4858.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 4858.

por la propia LODP, convierte al DP en una instancia tan cercana —o tan lejana, en el caso citado como ejemplo— como cualquier otro DPR.

Y, en cuarto lugar, frente a la aludida dependencia y sumisión de los DPR al DP, sostuvo el mismo senador la absoluta independencia de actuación de ambas instituciones, pareciendo querer implicar que a los DPR debería aplicárseles el mismo amplio marco de autonomía que el artículo 6.1 de la LODP consagraría para el DP⁴¹. En su opinión, citando el criterio doctrinal de Pérez Calvo⁴², lo único que cabe es «una colaboración entre ambas [instituciones], de manera que los ciudadanos puedan enviar las peticiones o quejas a uno u otro indistintamente y sean los Defensores del Pueblo quienes trasladen las que [no] atañen a sus respectivas competencias». Y, desvelando claramente la intención del legislador, añadió: «Y esto es lo que hemos recogido en el apartado segundo del número 11 [art. 12.2 de la Ley, en la actualidad] al establecer un mandato imperativo.» Así pues, «no hay sumisión; hay coordinación»⁴³.

Sin entrar ahora en el análisis detallado de los argumentos utilizados en el debate en defensa de una y otra posición —de los que me ocuparé en la parte final de este trabajo—, ni siquiera en el comentario del cambio radical de perspectiva del grupo socialista, que pasó de la defensa de la exclusividad de los DPR dentro de su ámbito autonómico, recogida en el artículo 14 de su proposición de ley, a la admisión de la intervención del DP en el mismo —defendida, incluso por el senador Morán frente al senador autonomista, Ferrer i Gironés—, cabe simplemente decir que el Senado aprobó finalmente el entonces artículo 11 de la proposición con las modificaciones introducidas por la enmienda de la UCD⁴⁴.

Sin embargo, la labor realizada por el Senado y el debate sostenido en este tema apenas de nada sirvieron, pues al reenviar el texto al Congreso de los Diputados, esta Cámara rechazó las modificaciones introducidas por los senadores y volvió a aprobar el texto que ya había votado anteriormente, que ahora pasó a convertirse definitivamente en el artículo 12 de la Ley:

- «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

⁴¹ Dice el artículo 6.1 de la LODP: «El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempejará sus funciones con autonomía y según su criterio.»

⁴² A. Pérez Calvo, *Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo*, «Revista del Departamento de Derecho Político», 4 (1979), págs. 79-105.

⁴³ «DSS», 93 (17 de febrero de 1981), pág. 4858.

⁴⁴ Decía el entonces artículo 11: «1. El Defensor del Pueblo podrá supervisar la actividad de las Administraciones de las Comunidades en el ámbito de competencias definido por esta Ley, sin perjuicio de que pueda ejercer además respecto de los actos emanados de sus órganos las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes.

2. A efectos de lo previsto en el apartado anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.»

similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.»

La redacción del artículo, a fuer de no ser demasiado radical en sus términos, en la expresión de la superioridad del DP sobre los DPR, resultó, pues, un tanto ambigua. Sin embargo, de todo lo dicho hasta el momento, de las enmiendas y debates, y de la propia redacción del artículo, entiendo que se puede deducir cuál es el verdadero contenido del mandato de la LODP en este difícil tema; y, a mi modo de ver, éste se puede resumir en los siguientes puntos:

1. El DP tiene un poder general de supervisión sobre las CCAA, ante las que puede utilizar toda la serie de resortes que la LODP le atribuye, como se recoge en el párrafo primero del artículo.

2. Este poder de supervisión, o, lo que es lo mismo, este poder de actuar contra acuerdos de las CCAA, recae no sólo sobre la Administración autonómica, sino sobre todos y cada uno de sus órganos, *ejecutivos y legislativos y los judiciales* existentes en su ámbito, como se deduce del empleo de los términos genéricos «Comunidad Autónoma», suprimiendo, incluso, la distinción que en el Senado se había introducido entre la Administración autonómica y los demás órganos de la Comunidad. Poder que le da la posibilidad de emplear también los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, que, como es sabido, se pueden oponer a decisiones de los órganos legislativos —el primero—, ejecutivos y judiciales —el segundo—, tanto del Estado como de las CCAA (arts. 29 LODP; y 27 a 34 y 42, 43, 44 y 46 LOTC)⁴⁵.

3. Este poder de actuación del DP en el ámbito propio de las CCAA no excluye, sin embargo, la posibilidad de actuación dentro del mismo de los DPR, cuando éstos existan —que, como ya hemos visto al inicio de este trabajo, no es en todos los casos—. Así pues, dentro del ámbito autonómico, y cuando haya un DPR, podrán actuar dos defensores al mismo tiempo; actuando sólo el DP, obviamente, cuando el Estatuto regional no haya previsto la creación de esta figura.

4. Para evitar los conflictos de competencia entre el DP y los DPR dentro del ámbito autonómico, la Ley obliga a los segundos a coordinar sus funciones con las del primero; coordinación que, entiendo, no sólo permite la realización de un deslinde de campos, y la transmisión mutua de los diferentes asuntos cuando ello sea posible, sino el que el DP se asegure un cierto predominio, manifiesto tanto en la asunción de las tareas de mayor importancia o trascendencia como en la orientación o suministro de criterios comunes de actuación. Y, por si esta «coordinación» fuera poco, la Ley establece también que el DP podrá solicitar la cooperación de los DPR; solicitud que, estimo, lleva implícita la obligación de los DPR de prestar tal cooperación, con lo que éstos terminarían por convertirse, en este caso, en meros agentes del DP.

Podría decirse, pues, que las competencias de los DPR tienen un carácter residual, dado que, incluso dentro del propio ámbito autonómico, sólo

⁴⁵ De este tema me ocupó con mayor detalle en mi trabajo, A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit.

podrán realizar aquellas actuaciones que el DP no requiera para sí exclusivamente, bien por mandato legislativo o constitucional, bien por acuerdo previo con los mismos DPR —el «deslinde de campos» al que me refería anteriormente.

Así pues, si bien no puede hablarse de una «sumisión» de los DPR al DP —en los términos del senador Calatayud—, ni de la existencia de una relación jerárquica entre ambos, en el sentido de que los dos defensores no forman parte de diferentes escalones jerárquicos de un mismo órgano⁴⁶, la verdad es que no cabe duda de que la LODP establece una clara superioridad del DP, funcional y competencial, que los DPR han de acatar y respetar. Pero del tema de la posible materialización de las relaciones entre los DPR y el DP me ocuparé al final de este trabajo.

III. LA REGULACION JURIDICA DE LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES»

Admitida constitucionalmente, por omisión, la posibilidad de la existencia de los DPR, y en la medida en que el aparato institucional de las CCAA tiende a ser un reflejo del propio Estado⁴⁷, esta figura fue introducida en los Estatutos de autonomía aprobados y publicados con anterioridad a la LODP —los del País Vasco, Cataluña y Galicia—, y, con posterioridad a la misma, también introducirían un DPR los Estatutos de Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias y Baleares.

Así pues, de los diecisiete Estatutos de autonomía aprobados hasta el presente, solamente introdujeron la figura del DPR los cuatro aprobados según la vía rápida, de autonomía plena, prevista en el artículo 151 y en la disposición transitoria segunda de la Constitución —País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía—, y cuatro de los aprobados según la vía lenta del artículo 143 —Valencia, Aragón, Canarias y Baleares—, ignorando los demás —Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra, Extremadura, Madrid y Castilla-León— esta institución.

Tratando de sintetizar el contenido de los artículos de los diferentes Estatutos autonómicos que se refieren a los DPR (véase el apéndice documental), se puede decir, en términos generales, que se refleja en las distintas redacciones la polémica que ya había tenido lugar con motivo de la elaboración del artículo 54 de la Constitución, sobre si el precepto debía ser muy detallado en la regulación del DP, o no; y así oscilan éstas entre las más simples y esquemáticas —las de los Estatutos gallego, vasco y balear— y las más prolijas y detalladas, entre las que destaca sobremanera la regulación del *defensor* aragonés —el «Justicia de Aragón»—, que ocupa nada menos que un capítulo del Estatuto (el V), con dos artículos (33 y 34). Por lo demás, el texto de los artículos, excepto en el caso de los Estatutos vasco

⁴⁶ En este sentido, A. Gil-Robles, *El control parlamentario de la Administración: el «Ombudsman»* (Madrid, INAP, 1981), págs. 264-265.

⁴⁷ Es lo que, no sin un cierto tono irónico, Santamaría Pastor ha denominado «síndrome estatalizante» (en *El Defensor del Pueblo y la Administración*, Madrid, SCP, 1983, pág. 38).

y gallego, que es prácticamente el mismo, varía un poco de Estatuto a Estatuto. Sin embargo, esta pretensión de originalidad manifestada no me parece del todo adecuada, y más hubiese valido seguir fielmente el modelo constitucional trazado por el artículo 54, adaptándolo en la terminología y en el contenido a los condicionamientos jurídicos impuestos por la realidad autonómica, pues de esta manera se hubiesen evitado los olvidos y los excesos de relativa importancia, que, como veremos a continuación, se cometieron en la redacción de estos artículos estatutarios, pudiendo llegar a dar como resultado instituciones de contenido y carácter diferentes, cosa que no creo fuera lo que se pretendiese.

Si retomamos el modelo establecido por el artículo 54 de la Constitución, puede decirse que su redacción establece los mínimos esenciales que definen la figura del *ombudsman* en nuestro país, cuya regulación en detalle se remite a una ley posterior. Resumiendo, estos caracteres son los siguientes:

- 1) es nombrado por las Cortes Generales, operando como alto comisionado de las mismas;
- 2) es responsable ante éstas, a las que da cuenta de su labor;
- 3) su función primordial es la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución;
- 4) para ello podrá supervisar la actividad de la Administración, en el sentido más amplio y genérico de esta palabra.

A lo que habría que añadir, teniendo en cuenta la naturaleza esencial de la institución, y aunque así no conste en el artículo, que quedan excluidas de su conocimiento las violaciones de esos derechos cometidas por particulares que no estén al servicio de la Administración y las que constituyen delito, que son competencia del Ministerio Fiscal; así como que el poder para supervisar la actividad de la Administración no excluye en absoluto la posibilidad de actuar también sobre las decisiones de otros organismos del Estado —las Cortes, los Tribunales de justicia, la Administración militar, etc.— como se deduce de diversos artículos de la Constitución, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de la propia Ley Orgánica del Defensor del Pueblo ⁴⁸.

Pues bien, si tomamos como punto de referencia las características de este modelo, y prescindiendo ya de lo que pueda ser el necesario desarrollo legal de los distintos DPR, previsto en todos y cada uno de los Estatutos que establecen esta institución, se aprecian algunas diferencias que, como decía anteriormente, pueden llegar a determinar, precisamente mediante ese posterior desarrollo legal, la configuración de instituciones relativamente diferentes a la establecida para la totalidad del Estado. Pero, veámoslo con detenimiento.

A) En lo que se refiere al nombramiento, no existen diferencias con respecto al modelo estatal, dado que la totalidad de los Estatutos establecen que los DPR habrán de ser nombrados por los respectivos parlamentos regionales, si bien a través de procedimientos que habrán de ser especificados por la legislación posterior que desarrolle las instituciones. Los Estatutos

⁴⁸ Vid. al respecto A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit.

gallego y vasco no se refieren de manera expresa a quién corresponde el nombramiento del DPR, si bien establecen que la figura que se crea se trata de un «órgano similar» al DP, con lo que va en ello implícito el que su designación habrá de ser realizada también por el órgano legislativo correspondiente.

B) Con respecto a la naturaleza de la figura, los Estatutos vasco y gallego, como ya hemos visto, y también el balear, hablan de la creación de un «órgano similar» al DP⁴⁹, mientras que los de Andalucía y Valencia, empleando la terminología constitucional, especifican que el DPR será un «comisionado» o «alto comisionado», respectivamente, del Parlamento regional. Con lo que, si se tiene en cuenta, por otra parte, que solamente los Estatutos de Andalucía y Aragón hacen referencia expresa al deber que tiene el DPR de informar a su respectivo Parlamento, quedando así manifiesta la relación de responsabilidad que le une a éste, nos encontramos con que sólo en los Estatutos citados aparece el DPR como un verdadero comisionado de la Asamblea regional unido a ésta no sólo por su nombramiento, sino también por su relación de responsabilidad ante ella, lo que lleva implícita la posibilidad de su destitución, en caso de inadecuado desempeño de sus funciones. Cosa, por lo tanto, que no está prevista en los Estatutos catalán y canario.

Por lo demás, excepto en los casos vasco, gallego y balear, cuyos Estatutos no emplean ninguna denominación específica para la figura, los demás Estatutos designan a sus respectivos DPR con denominaciones propias, que, prescindiendo de las más o menos adecuadas connotaciones históricas que se les ha querido dar, tratan de ser aproximaciones al significado o naturaleza de la institución, siendo éstas: «Sindic de Greuges» en Cataluña, «Defensor del Pueblo» en Andalucía, «Síndico de Agravios» en Valencia, «Justicia de Aragón» en Aragón y «Diputado del Común» en Canarias.

C) En lo que se refiere a las funciones atribuidas por los respectivos Estatutos, además de la ya citada de informar a la Asamblea regional de su gestión —explicitada en los Estatutos de Andalucía y Aragón—, existe una coincidencia total en estimar, con diferentes formulaciones, la defensa de los derechos y libertades fundamentales como la función primordial de los DPR. Así, los Estatutos vasco y gallego, que, evitando entrar en detalles, se limitan a referirse al modelo del DP estatal, establecen que el DPR ejercerá las funciones a las que se refiere el artículo 54 de la Constitución y cualesquiera otras que la Asamblea regional pueda encomendarle. Los Estatutos catalán y canario hablan de la defensa de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, sin más. Los Estatutos de Andalucía y Valencia hablan de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución. El Estatuto aragonés se refiere a «los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto» [art. 33.1.a)], los cuales, los fundamentales, según el artículo 6.1 del mismo, son «los establecidos en la Constitución». Pero, además, añade también el Estatuto «la tutela del ordenamiento jurídico aragonés» y «la defensa de este Estatuto». Y, finalmente,

⁴⁹ Sobre la naturaleza jurídica del DP, *vid.* A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit., páginas 319 y sigs.

el Estatuto balear habla de la «defensa de los derechos y deberes fundamentales».

Y aquí radica precisamente el problema de la concurrencia de los DPR con el DP, dado que todos ellos se atribuyen como función propia, aunque sólo sea «en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma» —como dice el Estatuto valenciano, único que especifica estos límites—, la que la Constitución encarga en su artículo 54 al DP, y que, como ya hemos visto, se extiende también al ámbito regional o autonómico.

Sin embargo, y aunque no se establezcan con claridad los límites de la intervención de los DPR, cosa de la que, estimo, deberían ocuparse con detenimiento las leyes regionales respectivas que desarrollen estas figuras, la verdad es que los mismos Estatutos establecen una salvaguarda que viene a consagrar la superioridad y la preferencia de la que ha de gozar en su actuación el DP, a la cual me he referido en el apartado anterior. Así, todos los Estatutos que introducen la figura del DPR establecen en términos diferentes que éste será regulado y ejercerá sus funciones con todo respeto a la institución creada por el artículo 54 de la Constitución; y ello, en los casos de los Estatutos catalán, vasco y gallego, aun antes de la entrada en vigor de la LODP. En concreto, según los Estatutos gallego y vasco, la creación y organización del DPR se hará *con respeto* a la institución del DP; los Estatutos catalán, andaluz y aragonés dicen que *sin perjuicio* de la misma; el Estatuto valenciano dice que *de acuerdo con*; y el Estatuto canario, yendo más allá, no habla del DP, ni del artículo constitucional que lo crea, sino que se refiere directamente a la ley orgánica que lo regula, estableciendo que la creación y actuación del «Diputado del Común» se hará *de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo* (cosa que, estimo, se refiere a los principios y límites generalizables impuestos por ésta, y no al conjunto de normas que se refieren obviamente de manera exclusiva al DP). Por otra parte, además de esta sumisión genérica, realizada por el Estatuto canario, a lo establecido en la LODP, en cuyo artículo 12.2 se establece el deber de los DPR de coordinar sus funciones con las del DP, en el resto de los Estatutos se prevé expresamente que éstos actuarán *en coordinación y cooperación con el Defensor del Pueblo* (como reza el artículo 29 del Estatuto balear).

No creo, pues, que pueda expresarse de manera más obvia el reconocimiento de la preeminencia del DP y del respeto de los DPR a su actuación y funciones en aquellos ámbitos y competencias en los que pudiera plantearse el conflicto. Me parece, por ello, un tanto exagerado que, ignorando las apelaciones al respeto para con la figura del DP y su contenido, y a la necesaria coordinación con el mismo, se pueda ver, por ejemplo, en los Estatutos vasco y gallego una inaceptable pretensión de exclusividad del DPR en su ámbito autonómico, o de ir más allá de lo que supone la supervisión de la propia Administración autonómica, como sostiene Gil-Robles⁵⁰. Las referencias al modelo del artículo 54 de la Constitución, por muy inadecuadas o incorrectas que sean desde un punto de vista técnico —que lo son, como estimo que lo es en general la redacción de la totalidad de los artículos

⁵⁰ Cfr. A. Gil-Robles, *El control...*, cit., pág. 263.

estatutarios referentes a este tema—, a mi modo de ver, tienen un valor puramente indicativo, y su finalidad no es otra que la de simplificar el problema de la redacción de estos artículos, evitando una repetición simple de los términos del citado artículo 54 —que, pienso, hubiese sido más adecuada—, y no pretender asumir lo que sólo corresponde al DP. Y ello es aplicable tanto a los Estatutos más indeterminados en este tema, como lo son el gallego, el vasco y el balear —que hablan de la creación de un *órgano similar* al DP—, y el canario —que se remite a lo establecido en la LODP—, como a los más prolijos y detallados, como lo es el aragonés.

D) Finalmente, en lo que se refiere a su ámbito material, siguiendo el modelo del artículo 54 de la Constitución, excepto el valenciano, todos los demás Estatutos establecen, implícita —el gallego y el vasco, que se remiten al modelo constitucional— o explícitamente —los demás—, que el DPR, en su función protectora de los derechos y libertades fundamentales, *podrá* supervisar la actividad de la Administración autonómica. Y en su redacción emplean, incluso, la misma fórmula que la Constitución, de tal manera que podría llegar a entenderse que esta referencia a la Administración autonómica, en potencial, no agota las posibilidades de actuación del DPR, como ocurre con el DP, que, como ya hemos visto, puede actuar sobre otras entidades que no son exclusivamente Administración pública.

Sin embargo, a mi modo de ver, 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. La Administración autonómica es, pues, el específico y exclusivo campo de actuación de los DPR. El *podrá* de las regulaciones estatutarias, referido a la supervisión de las administraciones autonómicas, no tiene, por tanto, el mismo valor, puramente indicativo, no restrictivo, que posee en el artículo 54 de la Constitución, sino que, por el contrario, sí limita el marco de actuación y el objetivo de la supervisión de los DPR, circunscrito exclusivamente a la Administración de las CCAA. Y ello, como digo, es así en función precisamente de la carencia de medios jurídicos que permitan a los DPR ir más allá de la supervisión de la Administración autonómica, al contrario de lo que le ocurre al DP estatal.

Pero esta limitación, si bien excluye a los DPR tanto de la supervisión de los órganos de la Administración central del Estado, aunque éstos actúen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, como de la supervisión de otras instituciones autonómicas, estimo, por el contrario, que no se refiere a la Administración local comprendida dentro de los límites de la Comunidad Autónoma, la cual ha de quedar también bajo la supervisión del DPR. Pues no sólo cabe aquí una interpretación del texto de los artículos estatutarios, en lo que se refiere al ámbito autonómico, similar a la que la propia LODP ha hecho del artículo 54 de la Constitución, en lo que se refiere a todo el Estado, en el sentido de que se incluye bajo la supervisión del DP a todas las Administraciones de ese ámbito, sino que sería absurdo pensar

que la autonomía que la Constitución atribuye, a su vez, a las provincias y municipios (arts. 137, 140 y 141), convirtiéndose a éstos en pequeños islotes ajenos a la Administración autonómica e incrustados en el ámbito territorial de la Comunidad. Las provincias y municipios —como se deduce de las propias competencias que en materia de Administración local asumen la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía aprobados— están, pues, sometidos al conjunto institucional de la Comunidad Autónoma, y, por tanto, están sometidos también a la supervisión del DPR, como parte del mismo⁵¹.

Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de la creación de otros *defensores* de ámbito territorial más reducido, tales como los provinciales o los municipales, los cuales estarían, con respecto al DPR, en una relación similar a la que éste mantiene con el DP estatal. Pero, aunque nada se oponga a esta posibilidad, estimo —con Gil-Robles—⁵² que ello no sólo sería una proliferación reiterativa, innecesaria y costosa de instituciones, sino que, o bien los defensores inferiores se convierten, sin más, en meros agentes del DPR, o bien se introduciría un principio de confusión para el ciudadano, que no sabría ya a quién acudir, y un principio de conflicto de competencias entre los diversos *defensores*.

En cualquier caso, no sólo la nueva legislación de régimen local debe adaptarse a la nueva realidad del Estado de las autonomías, previendo detenidamente las relaciones de las corporaciones locales, provincias y municipios, con las nuevas instituciones del poder regional, sino que las propias leyes regionales que han de desarrollar los respectivos DPR han de prever también la posibilidad de la existencia de *defensores* de ámbito territorial más reducido, y, en su caso, cuál habrá de ser la relación del DPR con éstos.

El Derecho comparado nos muestra que, en algunos países, la salvaguarda de la autonomía de las instituciones locales ha llevado, en un principio, a excluir al *ombudsman* de la supervisión de la actividad de las mismas. Tal es el caso de países que fueron precisamente avanzados en el establecimiento de esta institución, como Suecia, Dinamarca o Noruega. Sin embargo, incluso en estos países, la práctica más reciente de la institución ha llevado a reformar su regulación jurídica en el sentido de admitir también a la Administración local bajo la supervisión del *ombudsman*, si bien en algunos casos —como en Suecia— con ciertas limitaciones⁵³. En España, sin embargo, como acabamos de ver, y al igual que ocurre en otros muchos países —Finlandia, Francia, Israel, etc.—, no sólo el DP no está excluido de la supervisión de la actividad de la Administración pública en todos sus niveles y ámbitos, incluidos el local y el autonómico, sino que entiendo que, en una interpre-

⁵¹ En contra, Gil-Robles sostiene que «éste es un tema que no podrá determinarse por ninguna disposición propia de las CC. AA., sino por las Cortes Generales y de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica del DP» (Gil-Robles, *El Defensor...*, cit., página 108).

⁵² A. Gil-Robles, *El control...*, cit., págs. 266 y sigs.

⁵³ G. Napione, *L'Ombudsman: Il controllore della pubblica amministrazione* (Milán, Giuffrè, 1969), págs. 71 y sigs.; R. Pellón, *Las metamorfosis del «Ombudsman»*, «Documentación Administrativa», 161 (1974), págs. 17-80; V. Fairen Guillén, *El Defensor del Pueblo: «Ombudsman»* (Madrid, CEC, 1982), págs. 341 y sigs.

tación extensiva al ámbito autonómico del papel del DP estatal, cabe predicar también del DPR la misma capacidad de supervisión de los estratos administrativos inferiores al autonómico, dentro de su ámbito territorial.

Un problema importante, digno de tener en cuenta en este repaso a la hasta ahora muy escasa regulación jurídica de los DPR, es la posibilidad de la creación de esta institución regional en aquellas CCAA cuyos Estatutos no la incluyeron en su articulado cuando fueron aprobados por las Cortes —los de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra, Extremadura, Madrid y Castilla-León.

En mi opinión, nada se opone a la posibilidad de que aquellas CCAA que no introdujeron en su momento, de forma estatutaria, la figura del DPR, puedan hacerlo, si así lo desean, mediante una ley de su Parlamento regional. Y ello es así porque, si bien la función de estos DPR va dirigida a ser un mecanismo más de protección de los derechos reconocidos en la Constitución, aunque no sólo de ellos, su establecimiento por ley regional en nada vulnera los preceptos constitucionales ni los estatutarios. Efectivamente, dado, por una parte, el carácter del DPR, de institución meramente coadyuvante a la defensa de los derechos de los ciudadanos, los cuales no regula ni desarrolla, ni siquiera puede hacerlos efectivos por sí mismo, sin la intervención de otra institución con poder resolutorio, ante la que debe acudir —la propia Administración autonómica, el Parlamento regional, los Tribunales de justicia, a través del Ministerio Fiscal, etc.—; y dada, por otra parte, su carencia de poder resolutorio, que le permita decidir de manera definitiva en los conflictos entre los ciudadanos y la Administración, el establecimiento del DPR por una ley de un Parlamento autonómico no viola los mandatos constitucionales de los artículos 53.1, 81.1 y 149.1.1.º, referentes a esta cuestión. Pues, como digo, dado el carácter específico de los DPR, ni su creación es, obviamente, una de las materias reservadas por la Constitución (art. 149) a la competencia exclusiva del Estado, ni tampoco ha de considerarse materia propia de la ley orgánica, en la medida en que no desarrollan los derechos fundamentales y las libertades públicas (art. 81.1), ni siquiera regulan su ejercicio (art. 53.1), en los términos de los mencionados artículos. Ello a diferencia del DP, cuya creación por ley orgánica no sólo venía exigida por el propio artículo 54 de la Constitución, sino que su legitimación para interponer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, de la que carecen los DPR, le da un carácter y un rango jurídico bien diferente al que poseen éstos.

Tampoco creo que se pueda aludir en contra de su creación posterior por ley regional el mandato constitucional contenido en los artículos 147.2.d) y 149.3, en el sentido de que sólo las competencias asumidas expresamente en los Estatutos pueden ser ejercidas por las CCAA y que, consiguientemente, lo no incluido en ellos corresponde exclusivamente al Estado; pues la creación por ley regional de un DPR no sólo no supone la asunción indebida por la Comunidad Autónoma de una nueva competencia no prevista en el Estatuto, sino que solamente implica el desarrollo de las competencias de creación, regulación, control, supervisión, etc. de una Administración au-

tonómica propia, atribuidas a las CCAA por la práctica totalidad de los Estatutos de autonomía.

Y si esto es así con respecto a la Constitución, lo mismo, creo, puede decirse con respecto a los propios Estatutos de autonomía que no incluyen los DPR. Pues no sólo no puede encontrarse en su contenido cláusula alguna que pueda hacer pensar en la necesidad de una reforma del Estatuto para la introducción en la Comunidad Autónoma de un DPR —además de no ser ello, como acabo de decir, materia de ley orgánica—, sino que, incluso, en algún Estatuto —como el de Madrid (art. 40)— se establece expresamente la posibilidad de que la propia Comunidad Autónoma cree nuevas instituciones, no previstas en el Estatuto, para fines específicos⁵⁴.

Por otra parte, y sin que ello sea necesariamente un argumento de doctrina válido para nuestro sistema jurídico, si echamos un vistazo al Derecho comparado vemos cómo lo más frecuente es que la figura del *Ombudsman* —no ya el de ámbito territorial reducido, como es el caso que aquí analizamos, sino también el de ámbito estatal— sea creada mediante una ley parlamentaria y no mediante un precepto constitucional, y menos una reforma de una Constitución ya vigente. Tal ha sido así, por ejemplo, en Noruega (Ley de 22 de junio de 1962), Gran Bretaña (Ley de 22 de marzo de 1967), Francia (Ley de 3 de enero de 1973) y Portugal (Decreto-ley de 21 de abril de 1975)⁵⁵, en lo que se refiere a *defensores* de carácter estatal; y Zurich (1971)⁵⁶ en Suiza; Renania-Palatinado (1974) en Alemania Federal, y Toscana (1974), Liguria (1974), Campania (1978), Umbria (1979), Lombardia (1980) y Lazio (1980), en Italia⁵⁷, en lo que se refiere a *defensores* de ámbito territorial más reducido, por mencionar solamente países de Europa.

⁵⁴ El contenido del artículo 40 del Estatuto de Madrid es el siguiente: «En los términos previstos en este Estatuto y de acuerdo con la legislación básica del Estado, la Comunidad de Madrid, mediante ley, podrá crear otras entidades de carácter institucional para fines específicos.»

⁵⁵ En Portugal, tras la aprobación de la Constitución de 2 de abril de 1976 (recientemente reformada), que incluye al *Provedor de Justiça* en su artículo 24, el mencionado Decreto-ley sería sustituido por la Ley de 22 de noviembre de 1977, y completada ésta por la Ley de 2 de marzo de 1978. En Austria esta institución sería introducida por la ley constitucional de julio de 1977. En Suecia, el *Ombudsman*, incluído inicialmente en el artículo 96 de la Constitución de 1809, derogada ésta, figura en la actualidad en el artículo 6 del Capítulo XII de la Constitución —Instrumento de Gobierno— de 28 de febrero de 1974, al igual que ocurre en Finlandia y Dinamarca.

⁵⁶ El *Ombudsman* fue primero introducido en la ciudad de Zurich, en la Carta de la ciudad refrendada popularmente en 1970, y, más tarde, tras su éxito, fue establecido otro para todo el cantón de Zurich, en 1977.

⁵⁷ En Italia, ante la ausencia de toda regulación constitucional, y, consiguientemente, ante la ausencia también de un *Ombudsman* estatal, esta institución ha sido establecida particularmente para las regiones por las siguientes leyes: Ley de 21 de enero de 1974, modificada por Ley de 17 de agosto de 1977 (Toscana); Ley de 6 de junio de 1974 (Liguria); Ley de 11 de agosto de 1978 (Campania); Ley de 22 de agosto de 1979 (Umbria); Ley de 18 de enero de 1980 (Lombardía); y Ley de 28 de febrero de 1980 (Lazio).

IV. LAS RELACIONES ENTRE LOS «DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES» Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Analizada su regulación jurídica en los anteriores apartados, tanto en lo derivado de la Constitución como en lo contenido en la LODP y en los respectivos Estatutos de Autonomía, la perspectiva jurídica de los DPR ha de quedar necesariamente incompleta ante la ausencia más absoluta, en el momento en que escribo estas líneas, de todo desarrollo normativo, mediante las correspondientes leyes de los Parlamentos regionales, de los respectivos *defensores*.

La verdad es que la construcción de las CCAA es un proceso lento y complejo, en el que los aparatos administrativos, junto con los órganos detentadores del poder regional, tienen una lógica preferencia en la atención de los políticos y en su puesta en marcha, dado que ellos son los encargados de gestionar su parte del conjunto del sistema político. No es de extrañar, pues, que la figura del DPR haya sido en cierto modo relegada a un segundo plano en su constitución. Por otra parte, está aún muy reciente el establecimiento de la plena autonomía para las distintas Comunidades del país, la mayoría de las cuales accedieron a esta situación jurídica —excepto Cataluña y el País Vasco, que accedieron a la autonomía plena en 1979— en los años 1981 —Galicia y Andalucía—, 1982 —Valencia, Aragón y Canarias— y 1983 —Baleares—, por mencionar solamente a las CCAA que incluyen en su Estatuto la institución del DPR. Y si nos fijamos en lo ocurrido con el DP, su ejemplo no ha sido muy estimulante, pues tampoco puede decirse que su puesta en funcionamiento se haya caracterizado por la celeridad; muy al contrario, desde que se aprobó la Constitución, hasta que las Cortes aprobaron la LODP, pasaron cerca de tres años, y desde que ésta entró en vigor, hasta que fue nombrado el primer DP, pasó también casi un año⁵⁸.

No parece, pues, que, a pesar de ciertos intentos en este sentido⁵⁹, la figura del DPR vaya a ser puesta en marcha inmediatamente en todas y cada una de las Comunidades que lo han incluido en su Estatuto⁶⁰. Sin embargo, de lo regulado hasta el momento y ya analizado en anteriores apartados, estimo que se pueden derivar toda una serie de conclusiones en torno a la

⁵⁸ *Id.* al respecto A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit. págs. 314 y sigs.

⁵⁹ En lo que he podido comprobar, hasta el momento la iniciativa legislativa de desarrollo de los DPR sólo se ha ejercitado en el Parlamento gallego y en el catalán. En el primero se aprobó a trámite, en noviembre de 1982, una proposición de ley del Grupo Míxto, del «Defensor do Pobo de Galicia»; y en el segundo, tras una propuesta del Grupo Socialista en el sentido de lograr una iniciativa conjunta de todos los grupos parlamentarios en este tema, la Mesa acordó tramitarla y la dirigió a la Comisión de Organización de la Generalidad y Gobierno Local del Parlamento, para que constituyese una Ponencia que elaborase el texto de la proposición de ley del «Sindic de Greuges» (marzo de 1983). (Agradezco a los secretarios generales de los mencionados Parlamentos, señores A. Olives Quintás e Ismael E. Pitarch, la colaboración prestada en este tema.)

⁶⁰ En este sentido, ha llegado a decir J. A. Santamaría Pastor: «...bastantes problemas de organización tienen ahora —las Administraciones autónomas son un absoluto desastre, a todos nos consta, y no me duele decirlo, y lo he dicho delante de ellos—, como para, encima, cargarse con un Defensor del Pueblo» (en *El Defensor del Pueblo y la Administración*, cit., págs. 38-39).

naturaleza y función de los DPR, así como sus posibles relaciones con el DP, en función de las mismas.

1. *La naturaleza jurídica de los «defensores del pueblo regionales» y el Defensor del Pueblo*

Como hemos visto con anterioridad, los *defensores regionales* aparecen definidos en sus respectivas regulaciones estatutarias como *comisionados parlamentarios* —cuando no como órganos similares al DP—, cuya función es la protección de los derechos de las personas frente a su posible vulneración por parte de la Administración autonómica, a cuyo efecto pueden supervisar la actuación de ésta y han de informar de su gestión a la Asamblea que les ha elegido.

En este sentido, la naturaleza jurídica de los DPR adolece de la misma complejidad que se puede predicar de la del DP, considerado comúnmente como una figura *sui generis*, en la que se mezclan aspectos jurídicos de diferente signo, al punto de ser visto como una institución *híbrida*⁶¹ o *mixta*⁶². Híbridez que en nuestro sistema jurídico se manifiesta con mayor contundencia que en los otros modelos foráneos en los que se ha inspirado nuestro DP. Pues, por una parte, el DP aparece como una institución dependiente de las Cortes, las cuales le nombran y pueden llegar a destituirle, y ante ellas ha de informar periódicamente de su gestión (arts. 54 CE; 1, 2, 5, 32 y 33 LODP). En este sentido, el DP es un verdadero *comisionado* por las Cortes, como le denomina el artículo 54 de la Constitución, un *fiduciario* parlamentario, especie de *longa manus* que el Parlamento utiliza para controlar la Administración, allá donde él no puede o no quiere llegar⁶³. Apurando los términos, podría llegar a ser concebido como *persona al servicio de las Cortes*, tal y como el artículo 35.1 de la LODP considera al personal de la oficina del DP. Sin embargo, por otra parte, en su actuación el DP goza de una total independencia funcional, no estando sujeto a mandato imperativo alguno y no recibiendo instrucciones de ninguna autoridad (artículo 6.1 LODP), pudiendo, incluso, llegar a actuar en contra de determinados actos de las Cámaras, para lo que está legitimado a través de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo (art. 29 LODP)⁶⁴.

Pues bien, a falta del oportuno desarrollo legislativo de los DPR, que hubiese permitido profundizar más en la naturaleza jurídica de estas instituciones, cabe decir ya que en ellas es mucho mayor el peso de la dependencia parlamentaria, puesto que, aun a salvo de la amplia autonomía con la que, estimo, han de poder actuar en su función protectora de derechos y supervisora de la Administración autonómica, carecen de los medios jurídicos que les hubiesen permitido, llegado el caso, actuar en contra de decisiones de la propia Asamblea legislativa que les ha designado —como ocu-

⁶¹ L. Martín Retortillo, «DSS», 47 (31 de agosto de 1978), pág. 2129.

⁶² A. Pérez Calvo, *Aspectos...*, cit., p. 94.

⁶³ A. la Pèrgola, «Ombudsman» y Defensor del Pueblo: *Apuntes para una investigación comparada*, «Revista de Estudios Políticos», 7 (1979), págs. 69-92.

⁶⁴ *Vid.* al respecto A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit., págs. 336 y sigs.

re con el DP—. Los DPR son, pues, mucho más dependientes, orgánica y funcionalmente, de su respectivo Parlamento, que lo que lo es el DP estatal. Y su autonomía funcional es, incluso, algo que están aún por materializar en su extensión y en sus límites, dado que ello es materia propia de la respectiva ley regional que los desarrolle.

Por otra parte, y esto es lo que quizá más interese desde el punto de vista de este trabajo, los DPR pueden verse, además, limitados también en su autonomía por la propia presencia del DP. No olvidemos que, por mandato del artículo 12 de la LODP, el DP puede actuar en el marco de la Comunidad Autónoma, y no sólo supervisando la actividad de la Administración autonómica, sino también en contra de actos de los demás poderes de la Comunidad, para lo que le legitima, una vez más, la posibilidad de empleo de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo. El DP ocupa, pues, una posición netamente preeminente y diferenciada con respecto a los DPR, al punto de que, como veremos con más detalle a continuación, éstos se encuentran funcionalmente subordinados al mismo, y sólo pueden asumir como propias aquellas tareas de su ámbito de competencia que el DP no reclame para sí, sin perjuicio, incluso, de que, aun en ellas, pueda solicitar también el DP la cooperación de los DPR —en los términos del mencionado art. 12 de la LODP—; cooperación que, indudablemente, no le puede ser negada.

La competencia de los DPR puede, de este modo, ser considerada como residual, y su capacidad de acción está limitada por la propia actuación del DP, el cual puede, en un momento determinado, pedir la cooperación de los mismos. Sólo en este sentido ha de hablarse de subordinación, pues orgánicamente los DPR conservan solamente su dependencia de origen y de confianza en su gestión de las Cámaras que los han elegido, siendo totalmente independientes en este aspecto del DP. No puede, pues, hablarse, en este sentido, de una relación jerárquica entre ambos *defensores*, dado que no forman dos niveles jerárquicos de un mismo órgano. Son órganos diferentes, si bien uno de ellos —los DPR— ocupa una posición funcionalmente subordinada al otro —el DP—, en cuanto que son concurrentes.

De aquí, pues, el que algún autor hubiese mantenido la necesidad de que, dados el diferente papel y posición de cada *defensor*, los DPR adoptasen denominaciones diferentes a las del DP⁶⁵; cosa que, sin embargo, sólo se ha seguido en los casos de los *defensores* catalán —*Sindic de Greuges*—, valenciano —la misma denominación—, aragonés —*Justicia de Aragón*— y canario —*Diputado del Común*—, careciendo los demás aún de denominación específica o utilizando la de *Defensor del Pueblo*.

2. La función de los «defensores del pueblo regionales» y el Defensor del Pueblo

Como ya hemos visto también con anterioridad, la función que las normas estatutarias atribuyen a los DPR es la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a su posible vulneración por los actos o normas de la Ad-

⁶⁵ En este sentido, A. Gil-Robles, *El Defensor...*, cit., pág. 107.

ministración autonómica. Este es el sentido y el contenido de la mayor parte de los Estatutos que establecen esta institución. Sin embargo, no es la única función, pues, además de los Estatutos vasco y gallego, que establecen que el DPR ejercerá también cualesquiera otras funciones que el respectivo Parlamento pueda encomendarle, el Estatuto aragonés considera asimismo como función propia del Justicia de Aragón la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio Estatuto. Teniendo en cuenta esto y la ya tantas veces mencionada posibilidad concurrente de que el DP actúe también en este terreno, ¿cuáles son verdaderamente las posibilidades y el sentido de la actuación de los DPR?

A) En primer lugar, cabe decir que, efectivamente, si la función de los DPR es la defensa de los derechos de los ciudadanos contenidos en la Constitución, no hay por qué pensar que su protección se limite sólo a éstos. Por el contrario, lo más posible es que su actuación esté en mayor medida ocupada por actos administrativos perjudiciales para los intereses de los particulares, que no sean flagrantes violaciones de derechos fundamentales, que por actos que tengan esta última significación. Las violaciones explícitas de derechos fundamentales tienen mecanismos jurídicos de respuesta más contundentes y efectivos que la vía del DPR, e, incluso, del DP, tales como los recursos preferente y sumario, al que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución, de amparo o de inconstitucionalidad, en su caso; por no mencionar la denuncia ante el Ministerio Fiscal, o los procedimientos judiciales ordinarios, en función del tipo de acto violador y del sujeto activo de la violación. Lo más normal, pues, será que el DPR haya de ocuparse de otro tipo de actos perjudiciales para los intereses de las personas, realizados por la Administración autonómica, tales como una defectuosa actuación, retrasos, desatenciones; etc., que no suponen necesariamente una violación de derechos fundamentales. Por el contrario, el DPR habrá de ceder en favor del DP aquellas vulneraciones que representen mayor gravedad, para no restringir la posibilidad de defensa de los perjudicados, dados los mayores recursos jurídicos de actuación que posee el DP. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando se plantee la posibilidad de interponer un recurso de amparo o de inconstitucionalidad, que sólo el último puede ejercitar.

B) En segundo lugar, esta protección de los derechos e intereses de las personas que realiza el DPR se ejercita exclusivamente frente a actos o normas de la Administración autonómica y, a mi modo de ver —como ya he expresado y justificado con anterioridad—, también frente a actos y normas de los diferentes escalones de la Administración local comprendida dentro de la Comunidad Autónoma. Y ello se refiere, asimismo, a todos los escalones jerárquicos de la Administración, desde quien actúa a su servicio mediante un acto habilitante, hasta los Consejeros del Gobierno regional, en una interpretación extensiva del contenido de la LODP. Quedan excluidos de su competencia, por el contrario, tanto los actos vulneradores o perjudiciales realizados por los particulares como los provenientes de otros órganos del poder regional, tales como la Asamblea legislativa o los órganos judiciales existentes en ese ámbito regional, y, desde luego, los actos y normas de los órganos del poder central del Estado. Y ello, como quedó expresado con anterioridad, por carecer los DPR, constitucionalmente, de los

mecanismos jurídicos necesarios. Si bien es ésta una materia que está aún pendiente del debido desarrollo por las correspondientes leyes regionales que configuren los DPR.

C) En tercer lugar, algunos Estatutos atribuyen al DPR la posibilidad de ocuparse de otras materias que expresamente le atribuyan las Asambleas regionales —Estatuto vasco (art. 15) y Estatuto gallego (art. 14)—. En este sentido, a mi modo de ver, el límite no sólo está en el contenido de la Constitución y de la LODP, sino, fundamentalmente, en la propia esencia de la figura del DPR, que correría el peligro de desustanciarse si los Parlamentos regionales le atribuyesen funciones para las que no ha sido históricamente creada la institución. Pienso, por ejemplo, en el grave error que supondría el atribuir al DPR el conocimiento de conflictos entre particulares, bien como instancia de arbitraje, bien como defensor de los consumidores, no ya frente a la Administración autonómica —lo que sería propio—, sino frente a los comerciantes, etc. Actividades para las que ya existen organismos e instituciones más adecuados. En cualquier caso, como digo, ello no sólo no podría vulnerar los mandatos constitucionales y de la LODP, cuyo respeto absolutamente todos los Estatutos que establecen un DPR manifiestan, sino que sólo es posible en los Estatutos vasco y gallego, dado que los demás prevén como función única del DPR la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de la Administración autonómica.

En este sentido, merece especial atención el Estatuto aragonés, el cual, en su artículo 33.1, atribuye como misión específica del Justicia de Aragón, además de la protección de los derechos reconocidos en el Estatuto (que, entre otros, son también los contenidos en la Constitución, por la remisión expresa a ésta del art. 6.1 del mencionado Estatuto), la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio Estatuto. Supone esta regulación una novedad interesante, que, sin embargo, carece, en mi opinión, de una verdadera eficacia jurídica.

Efectivamente, supone una interesante novedad el atribuir al DPR la defensa del Estatuto y de lo que se podría denominar «estatutoriedad» del ordenamiento jurídico aragonés. Es éste un papel que tiene también atribuido el DP, con respecto a la Constitución, en la medida en que puede interponer el recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, no sólo carece de este recurso el DPR, sino que tampoco posee otro similar en el nivel comunitario. Carece, pues, de todo mecanismo efectivo de defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés, como no sea su actividad disuasoria, a través de sus recomendaciones, o informes a la Asamblea legislativa regional; y esta incapacidad se manifiesta tanto frente a ataques externos a los mismos como a ataques provenientes desde el interior de la Comunidad. En este sentido, no sólo será más eficaz el DP, por todo lo que ya hemos dicho, sino el propio Ministerio Fiscal, como auténtico defensor de la legalidad que es, constitucionalmente (art. 124.1 CE). Me temo, pues, que la regulación del Estatuto aragonés sea más una declaración de buenas intenciones que una norma dotada de plena eficacia jurídica.

Se ha frustrado así en los DPR la posibilidad de realizar un papel de verdaderos defensores no sólo de los derechos de los ciudadanos, sino de la

legalidad regional y de la «estatutoriedad» de las leyes autonómicas, que hubiese completado y realizado estas desfiguradas instituciones.

D) En cuarto lugar, la actuación del DPR, por mandato de las propias normas estatutarias, ha de realizarse con todo respeto a la institución del DP y sin perjuicio de la misma, dado que, según lo establecido en el artículo 12.1 de la LODP, éste puede actuar también en su mismo ámbito de competencias. Pero este respeto se ha de manifestar en una actuación coordinada de ambas instituciones y en el deber que tienen los DPR de prestar su cooperación al DP, cuando éste lo solicite, según el párrafo segundo del mismo artículo 12 de la LODP. ¿Pero qué implican esta «coordinación» y «cooperación»?

A mi modo de ver, y prescindiendo ya de lo que puedan establecer con posterioridad las respectivas leyes regionales de los DPR, el papel preeminente que, como hemos visto, el sistema jurídico atribuye al DP, coloca a éste en la posición adecuada como para poder realizar lo que anteriormente he denominado un deslinde de campos, y elaborar unos criterios comunes de actuación que, sin ser necesariamente coactivos, sirvan para establecer esta coordinación con los DPR sobre unas bases estables, comunes y conocidas. Se trata, pues, en un primer momento, de establecer lo que serían las grandes áreas de competencia que, en principio, se reservarían a cada *defensor*⁶⁶, tanto en razón de la materia como de los sujetos intervinientes, tipo de acto en cuestión, etc.; concretando con ello aún más lo ya establecido legalmente. Pero se trata también de que se fijen unos criterios comunes de actuación que faciliten el mutuo traspaso de los asuntos y que tiendan a homogeneizar las soluciones dadas por los *defensores* a los problemas similares. Claro que esto último sólo se podrá conseguir tras una larga experiencia de funcionamiento, de la que carece aún la institución. De esta manera, el particular, sin tener que preocuparse de cuál es el *defensor* competente, podría acudir a cualquiera de ellos, y éste tramitaría el caso o lo remitiría al *defensor* adecuado.

Sin embargo, debe establecerse aquí una salvedad, pues la LODP parece ser taxativa al respecto: el DP debe tramitar por sí mismo las quejas que le planteen directamente los particulares y que no estén incurso en motivo de rechazo. Efectivamente, según el artículo 17 de la LODP, cuando el DP recibe una queja de un particular sólo puede hacer cuatro tipos de cosas: 1) tramitarla y llevar a cabo la investigación oportuna, con el consiguiente resultado; 2) rechazarla, cuando ésta esté incurso en alguno de los motivos de rechazo previstos en la LODP, pudiendo, en su caso, informar al particular de los recursos más adecuados; 3) asumirla, como si se tratase de una investigación de oficio, cuando, a pesar de estar la queja incurso en motivo de rechazo, el DP considere que es justo llevar adelante la investigación oportuna sobre el asunto denunciado; o 4) investigar sólo los problemas generales planteados, sin entrar en el fondo de la queja individual, cuando sobre la misma esté pendiente un recurso judicial. El DP no puede, pues, de ningún modo, desprenderse de una queja debidamente planteada ante él

⁶⁶ En este sentido se manifiesta también A. Gil-Robles, *El Defensor...*, cit., página 108.

y remitirla a otro órgano *defensor*. Es, por lo tanto, aquí cuando lo que sí puede hacer es pedir la colaboración de un DPR, para llevar adelante su investigación; colaboración que no le puede ser negada y que convierte, por lo mismo y en este supuesto, al DPR en un mero agente del DP.

El DP, pues, cuando actúe en el marco propio de competencias de un DPR, para lo que está plenamente facultado, no sólo puede tratar de coordinar su actuación con aquél, dictando el contenido de esa misma coordinación, sino que puede también pedir su cooperación para llevar adelante la investigación, evitando así posibles conflictos. Actuación que estará más que justificada cuando no exista DPR, en cuyo caso el DP puede llegar a nombrar un agente propio, permanente o eventual, para lo que le faculta la LODP.

E) Algún autor ha sostenido que, dada la diferente posición y medios jurídicos de ambos *defensores*, en la práctica el DP está destinado a convertirse en una especie de garante de la legalidad y de la constitucionalidad, preocupándose de la protección de los derechos constitucionales y de la Constitución toda, a través de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, sirviendo su legitimación, en este último recurso, como una sustitución de la iniciativa popular en esta materia, que ha sido expresamente excluida en la Constitución⁶⁷; mientras que los DPR serían los encargados de gestionar las quejas menores de los ciudadanos en contra de las actuaciones administrativas⁶⁸. Sin embargo, a mi modo de ver —y sin perjuicio de que, a la larga, y en la medida en que el sistema autonómico se consolide y se amplíen las hasta ahora materialmente exiguas competencias de las CCAA, el número de asuntos que tengan que resolver los DPR pueda llegar a ser superior al de los del DP⁶⁹—, lo que nunca puede llegar a hacer el DP es desentenderse de los asuntos de menor importancia, en pos de un papel superior de defensor de la legalidad o de la constitucionalidad. Y ello no sólo porque, como acabo de decir, no puede dejar de atender las quejas justificadas y debidamente presentadas que le remitan los particulares, sino porque hay todo un campo de actuación, amplísimo, que está vedado a los DPR y que es sólo competencia exclusiva del DP, tal es la supervisión del conjunto de la Administración del Estado, en sus múltiples niveles y especialidades, exceptuadas la Local y la Autonómica —en las que sí pueden actuar los DPR—, el cual quedaría absolutamente desprotegido si el DP se desentendiese de él, siquiera fuere en los asuntos menores.

No comparto, pues, esta posición y estimo, por el contrario, que el DP no sólo cuenta con ese *plus* que le suponen los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, a efectos de hacer más eficaz su protección de las personas y de extender su actuación más allá de la mera Administración pública, sino que su ámbito de competencias es mucho más amplio que el de los DPR, por lo que no puede ponerse a ambos en un mismo plano compe-

⁶⁷ Vid. al respecto A. Bar, *El Defensor del Pueblo...*, cit., págs. 339 y sigs.

⁶⁸ En tal sentido se ha manifestado recientemente el profesor J. Tomás Villarroya, en un reciente debate sobre la figura del DP, que tuvo lugar en el seno del III Congreso Nacional de la AECP, celebrado en Zaragoza del 24 al 26 de marzo de 1983.

⁶⁹ Tal es, por ejemplo, la previsión hecha por el profesor P. de Vega en la reunión anteriormente citada.

tencial y estimar que uno pueda llegar a ser un sustituto del otro en aquellas materias que el primero abandone. Los DPR y el DP difieren, por tanto, no sólo en sus medios de acción, sino también en su ámbito de competencias.

F) Finalmente, los DPR, al igual que el DP, y pendiente aún su desarrollo legal específico, estimo, trasladando los preceptos de la LODP a este nivel, que pueden concluir sus investigaciones con la emanación de una serie de sugerencias, bien a la Administración autónoma, bien a la propia Asamblea regional —a través de sus informes—, en el sentido de modificar los criterios de actuación utilizados hasta el momento, o de modificar determinada norma, cuando de su cumplimiento riguroso se deriven situaciones injustas; pueden también instar la acción inspectora y sancionadora de la Administración; y pueden, en fin, hacer «advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas» a la Administración y a los mismos funcionarios (arts. 28 y 30.1 LODP). En cualquier caso, lo que no puede hacer nunca es modificar o anular actos o normas de la Administración o de cualquier otro órgano (art. 28.1 LODP). Y en el supuesto de que en su gestión se encontrasen con alguna actuación funcional de carácter delictivo, no les queda más remedio que poner ello en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Obviamente, los informes a las partes interesadas y al Parlamento autonómico, ante el que responden de su gestión, con la subsiguiente publicidad, completan su instrumental jurídico y sus posibilidades de actuación.

3. Conclusiones

En definitiva:

1. Los DPR sólo pueden referir su actuación al marco de la actividad de la Administración autónoma respectiva, y también al de la Administración local de ese mismo ámbito territorial.

2. Su actuación, aun dentro del ámbito autonómico, se ve limitada por la posibilidad que tiene de actuar también en el mismo el DP, el cual goza de una posición de superioridad funcional y competencial con respecto a los DPR.

3. Los DPR no sólo han de coordinar su actuación con la del DP y de prestarle su cooperación, cuando éste la solicite, sino que, tanto en este último caso como cuando se encuentren con asuntos que no puedan resolver, porque pertenezcan a la competencia específica del DP y que, por lo tanto, han de remitir a éste, se convierten, por lo mismo, en meros agentes del DP.

4. El DP no sólo puede intervenir plenamente en el ámbito autonómico, sino que puede también elaborar los criterios de actuaciones comunes y determinar las áreas competenciales que se reserva en exclusiva, a fin de materializar la necesaria coordinación entre él y los DPR, y la cooperación que éstos deben prestarle, de tal manera que se evite todo posible conflicto entre ambas instituciones.

POST SCRIPTUM

Cuando este artículo estaba ya en vías de publicación fue aprobado por las Cortes el Reglamento del DP (*Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo*, de 6 de abril de 1983; BOE, 92, 18 abril 1983), uno de cuyos artículos —art. 24— se ocupa escasamente de las relaciones entre el DP y los DPR. La regulación establecida no aporta gran cosa a la clarificación del problema aquí analizado —tampoco creo que en una norma de este tipo pudiera irse mucho más allá— y, por otra parte, sobre todo en los apartados 1.º y 3.º del mencionado artículo se vienen a establecer principios ya sostenidos a lo largo de este trabajo, como el lector ha podido comprobar, y en mi anterior estudio mencionado en nota 6.

El texto del artículo 24 del RDP es el siguiente:

«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 les 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.»

APENDICE

Artículos de los Estatutos de Autonomía en vigor que introducen la figura del «defensor del pueblo regional»

País VASCO (sin denominación específica):

Art. 15. Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento y con respeto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.

CATALUÑA: «*Sindic de Greuges*»:

Art. 35. Sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, el Parlamento podrá nombrar un «Sindic de Greuges» para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad. Una Ley de Cataluña establecerá su organización y funcionamiento.

GALICIA (sin denominación específica):

Art. 14. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento y con respeto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que, en coordinación con aquélla, ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle.

ANDALUCÍA: «Defensor del Pueblo»:

Art. 46. Sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, una ley regulará la institución del Defensor del Pueblo, como comisionado del Parlamento, designado por éste, para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración autonómica, dando cuenta al Parlamento.

VALENCIA: «Sindico de Agravios»:

Art. 24. De acuerdo con la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, un Síndico de Agravios, nombrado por las Cortes Valencianas como alto comisionado de las mismas, velará por los derechos reconocidos en el título I de la Constitución española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana.

La Ley fijará su Estatuto, facultades y duración de su mandato.

ARAGÓN: «Justicia de Aragón»:

Art. 33. 1. El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.

2. En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. El Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón.

Art. 34. Una Ley de las Cortes de Aragón concretará el alcance de las funciones del Justicia, así como el procedimiento de su elección por aquéllas y el régimen de incompatibilidades.

CANARIAS: «Diputado del Común»:

Art. 13. 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.

BALEARES (sin denominación específica):

Art. 29. El Parlamento, mediante Ley, podrá crear una institución similar a la prevista en el artículo 54 de la Constitución, para la defensa de los derechos y deberes 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.