

LA INDEPENDENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO FRENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ANTONIO COLOMER VIADEL
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Politécnica de Valencia

El Defensor debe estar rodeado de garantías de independencia no sólo respecto del Parlamento y de los órganos clásicos de poder, sino también, y principalmente, de los intereses de partido.

Por distintos autores se viene poniendo de manifiesto el incremento de poder de los partidos políticos, con la consecuente pérdida de garantías que esto supone. El artículo 6 de la Constitución Española (CE), los define como instrumento o cauce de participación política. Sin embargo, la realidad ha desbordado con mucho la labor gestora que a estos órganos corresponde, convirtiéndolos en los verdaderos protagonistas de la esfera política. Este fenómeno, ampliamente tratado no sólo en nuestro país, responde, entre otros, al denominativo de «partitocracia»¹.

Es por ello por lo que, en la preocupación por conservar intactas las potestades que corresponden a los órganos de control, debe darse un papel fundamental a garantizar la independencia de los mismos frente a los partidos políticos, que son en la práctica el verdadero poder político. De ahí que la primera exigencia a la hora de nombrar al Defensor del Pueblo sea su falta de vinculación a un partido político.

Si bien existen cláusulas en los distintos textos de Derecho Comparado reguladores de la figura del *Ombudsman* creados con el objeto de garantizar su independencia, bien de forma genérica o bien con respecto al Parlamento²,

1 De entre la abundante bibliografía existente podrían destacarse las siguientes obras: SARTORI, G «Partidos políticos y sistema de partidos», Madrid, Alianza Editorial, 1992; GARCÍA PELAYO, M «El Estado de partidos», Madrid, Alianza Editorial, 1986; TORRES DEL MORAL, A. «Estado de derecho y democracia de partidos», UCM, Madrid, 1991.

2 Así, España: «El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio» (art. 6.1 LODP). En el mismo sentido, art. 1.2 ROFDP. Dinamarca: «El Parlamento establece las directrices generales que regulan la actividad del *Ombudsman*. Dentro de este ámbito es independiente de aquél en el cumplimiento de sus funciones» (art. 3 de la Ley de 1954). Noruega:

apenas hay en los mismos referencias explícitas que pretendan preservar tal independencia con respecto a la influencia de los partidos políticos.

Sin embargo, es una costumbre muy arraigada en los países nórdicos y que está presente en la mayor parte de aquellos que cuentan con un *Ombudsman* el tratar de alejar a éstos de los partidos políticos³.

De hecho, si tenemos en cuenta algunas estadísticas, aunque sean un tanto antiguas, vemos cómo sólo un catorce por ciento de setenta y seis *Ombudsman* sobre los encuestados, que representarían un total de once, se han dedicado previamente a la realización de una actividad política de forma profesional⁴.

Según el artículo 3 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (LODP)⁵, podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Pero estos requisitos básicos se amplían gracias al contenido del artículo 7 de dicha ley al establecerse en el mismo las incompatibilidades que afectan al cargo de Defensor del Pueblo⁶.

El citado artículo 7 entiende que, entre otras, la condición de Defensor de Pueblo es incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o actividad de propaganda política, con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos.

La regulación que la LODP hace de las incompatibilidades de carácter político, que al Defensor del Pueblo pueden afectar, es muy minuciosa. Sobre todo, si comparamos con otros ordenamientos jurídicos en que la mayor parte de referencias que encontramos sobre el tema no aluden a éste de forma directa, sino que se corresponden con el contenido del artículo 70.1.c de nuestro texto constitucional⁷, limitándose a declarar la incompatibilidad de este cargo con el de parlamentario⁸.

«Desenvuelve sus funciones con plena autonomía y sin vínculos de dependencia del Parlamento» (art. 2 de la Ley de 1962). Francia: «En el ámbito de sus atribuciones, no recibe instrucciones de ninguna autoridad» (art. 2 de la Ley de 3 de enero de 1973). Portugal: «El Procurador de Justicia goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones» (art. 1.2 de la Ley 9/1991 de 9 de abril).

3 FAIRÉN GUILLÉN, V. «El Defensor del Pueblo (Ombudsman)», tomo I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, pág. 45.

4 U. KEMPF - M. MILLE, «The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized Parliamentary Control in 48 Different States», Friburgo, 1992.

5 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo 3/1981 del 6 de abril. BOE n.º 109 del 7 de mayo.

6 Las incompatibilidades a que hace referencia el artículo 7 de la LODP respecto al Defensor del Pueblo son también aplicables a sus adjuntos conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 de dicha ley.

7 «La ley Electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores, que comprenderán en todo caso: ...c) al Defensor del Pueblo».

8 Véanse Finlandia: artículo 9 de la Ley Orgánica del Parlamento de 13 de enero de 1928; Dinamarca: artículo 55 de la Constitución de 5 de junio de 1953 y artículo 2 de la Ley sobre el *Ombudsman* para la Administración Civil y Militar; Noruega: art. 1.2 de la Ley sobre el *Ombudsman* para la administración; Gran Bretaña: art. 1.4 de la Ley del Comisario Parlamentario; Israel: a di-

El legislador no consideró suficiente hacer una referencia genérica a la no vinculación política del Defensor del Pueblo, sino que desglosó diversas manifestaciones de tal posible vinculación. Tan extensa regulación parece no tener mucho sentido, máxime si tenemos en cuenta que las causas de incompatibilidad únicamente producen efectos a partir del momento de la elección, ya que la persona elegida no podrá tomar posesión de su cargo. De tal forma que, los que se presenten como candidatos a Defensor del Pueblo pueden incluso militar en un determinado partido político, siempre que cesen en esa actividad una vez se vaya a hacer efectivo el nombramiento.

Lo que se pretende no es que la designación recaiga sobre una persona aseptica políticamente. La incompatibilidad de la militancia política no pretende incluir la inexistencia de una ideología política, sino que se intenta evitar que una vez en el ejercicio de su cargo el Defensor del Pueblo pueda encontrarse condicionado por la disciplina de partido. En este sentido, aunque formalmente se cumpla la Ley, pareciera un fraude al espíritu del fin de radical distanciamiento de la militancia partidista que hasta la víspera de su toma de posesión pudiera desempeñar cargos y responsabilidades en un partido político y que la simple dimisión invistiera al candidato con la púrpura de la imparcialidad. Posiblemente sería necesario exigir un plazo más amplio de desconexión con una actividad comprometida y pública en el seno del partido político.

La primera redacción del artículo 8 de la proposición de Ley orgánica del Defensor del Pueblo —que sería el definitivo artículo 7—, presentado por el Grupo Socialista, incluía sólo la incompatibilidad con el desempeño de funciones directivas en un partido político, en un sindicato, asociación o fundación...El Grupo Parlamentario Coalición Democrática presentó una enmienda en el Congreso, la número 85, que consistía en añadir como motivo de incompatibilidad la afiliación a un partido político, lo que fue acogido en el Informe de la Ponencia. Además se proponía incluir, al final, «...tendrá las incompatibilidades propias de los miembros del Poder Judicial», añadidura que fue rechazada en dicho Informe.

La enmienda se justificó en la finalidad de asegurar la independencia del Defensor del Pueblo e incrementar la confianza popular en él, que se reduciría de tener militancia en un partido político.

La redacción de este precepto (el artículo 7 de la LODP), se entiende, cuanto menos, «manifiestamente mejorable», señala Bruñen Barberá, al analizar el citado artículo⁹, e indicar que en su régimen de incompatibilidad de-

ferencia del resto de los países señalados, el art. 7.a de la Ley del Controlador del Estado determina que «durante el plazo de cumplimiento de sus funciones, el controlador no puede comprometerse activamente en política»; del mismo modo, en Portugal se establece la incompatibilidad del cargo de Proveedor de Justicia con el ejercicio de funciones políticas en el art. 11.2 de la ley en que se regula su estatuto, prohibiéndosele el ejercicio de «función alguna en órganos de partidos o asociaciones políticas, ni desarrollar actividades de partido que tengan carácter público».

9 BRUÑEN BARBERÁ, F. M. «Comentario al artículo 7» en ROVIRA VIÑAS, A. (Director), «Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo», Aranzadi/ Defensor del Pueblo, Madrid, 2002, págs 161-185. Véase en especial págs 162-167.

biera de tenerse como referencia el establecido para los miembros del Tribunal Constitucional, en su Ley Orgánica 2/1979, el de los Jueces y Magistrados prevista en su Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, y el prevenido para los miembros del Ministerio Fiscal en su Estatuto Orgánico, aprobado por Ley 50/1981, sin olvidar las incompatibilidades establecidas para Diputados y Senadores en la Ley del Régimen Electoral General (LO 5/1985), así como las de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y de la Ley 12/1995, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación, y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

La diferencia más notoria es la no aplicación al Defensor del Pueblo de las incompatibilidades establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, para los miembros del Poder Judicial, que si se aplican a los magistrados del Tribunal Constitucional y a los miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 136.3 de la Constitución Española).

Nada más aprobarse la Constitución, y ante de la elaboración parlamentaria de la LODP, se propuso por algún autor que precisamente las incompatibilidades del Defensor del Pueblo debían ser las mismas que las establecidas para el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, por su carácter más amplio y riguroso¹⁰.

El mismo rechazo que hubo en el Congreso a la enmienda 85, que esto proponía, se iba a producir después en la redacción de la LODP.

Á través del sistema de elección regulado en la LODP se trata de impedir que el Defensor del Pueblo pueda convertirse en un instrumento de la mayoría parlamentaria, creando el mayor consenso posible entorno a su persona¹¹.

La elección del Defensor del Pueblo aparece recogida en el capítulo I de su Ley Orgánica. El artículo 2 de dicha ley prevé dos posibilidades: para la primera, exige una mayoría de votos favorables de tres quintas partes de los miembros del Congreso y posteriormente, en un plazo máximo de veinte días, la ratificación por la misma mayoría en el Senado, y para el caso de no alcanzarse dichas mayorías, se considerará que la elección es válida si se cuenta con el apoyo de al menos tres quintas partes de los miembros del Congreso y su ratificación por la mayoría absoluta del Senado.

Esto debe completarse con lo dispuesto en el ROFDP¹². En su artículo 4º dicha norma determina que la elección del Defensor del Pueblo se realizará

10 ULL PONT, E. «El Defensor del Pueblo», en la obra colectiva «Lecturas sobre la Constitución Española», T.II, UNED, Madrid 1978, pág. 484.

11 ASTARLOA VILLENA, F «Una introducción al Defensor del Pueblo», Cuadernos de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol, 3, Valencia, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad, 1993, págs.83 y sigs.; MORIS MARRODÁN, J.L.» El Ombudsman llega a España» en la obra colectiva Homenaje a José Antonio García-Trevijano, LEAL., 1982.

12 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo. Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado por el que aprueba el Reglamento, de 6 de abril de 1983. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 24, de 27 de

«de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica y en los Reglamentos del Congreso y del Senado o de las Cortes Generales en su caso».

Tanto el Reglamento del Congreso¹³ como el del Senado¹⁴ establecen un sistema de designación de cargos en el que se exigen mayorías reforzadas y que debe tenerse en cuenta, ya que se trata del procedimiento subsidiario de designación del titular de la Institución del Defensor del Pueblo.

Si nos centramos en aquellos ordenamientos jurídicos que, como en nuestro caso, cuentan con un Ombudsman strictu sensu, es decir, los que son elegidos por el Parlamento y no nombrados por el Ejecutivo, vemos que, aun cuando el modo de designación del mismo varíe, sí se vienen estableciendo una serie de reglas que persiguen un mismo fin: evitar que la designación dependa exclusivamente de la decisión del grupo mayoritario y lograr un consenso entre las distintas fuerzas políticas.

Tomemos como ejemplo, el caso del país creador del Ombudsman: Suecia. La designación se realiza mediante una comisión establecida al efecto y constituida de forma que el Ombudsman no sea elegido gracias a la fuerza de un partido político. Cada Cámara elige veinticuatro miembros. «El candidato triunfador debe reunir mayoría absoluta de votos, pero si transcurridos tres turnos de votación nadie los alcanzase, el Ombudsman se designará por el que hubiera obtenido más votos favorables. La elección viene generalmente precedida por una reunión de jefes de partidos que están representados en las

abril de 1983), modificado por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 36, de 24 de abril de 1992) y por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada en sus reuniones de 26 de septiembre de 2000 y 3 de octubre de 2000, respectivamente (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 71, de 30 de octubre de 2000).

13 Véanse los artículos 204 y 205 del Reglamento del Congreso (RC), sobre las propuestas de nombramiento y la designación de personas.

14 El art. 188 del Reglamento del Senado (RS), determina que cuando el senador deba, por imperativo legal, elegir o designar titulares de órganos estatales distintos a los mencionados anteriormente se observarán, salvo disposición expresa en sentido contrario, las normas contenidas en el artículo 184 del presente Reglamento en la medida en que resulten aplicables. Y el art. 184 de la misma norma establece:» 1. Para la elección por el Senado de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el art. 159 de la Constitución, cada grupo parlamentario o diez senadores podrán presentar tantos candidatos como puestos a cubrir entre personas que reúnan las condiciones establecidas en dicho artículo. 2. La presentación de candidaturas se hará no más tarde del inicio de la sesión en que se haya de efectuar la elección. 3. La votación se hará por papeletas, en la que cada senador podrá incluir tantos nombres como puestos a cubrir. La Mesa hará el escrutinio y proclamará elegidos a los cuatro candidatos que obtengan mayor número de votos, siempre que éste equivalga, al menos, a los tres quintos del número de senadores que en ese momento integran la Cámara. 4. En caso de no obtenerse la mayoría de tres quintos para algunos de los puestos, se repetirá la votación entre aquellos dos candidatos que, sin alcanzar dicha mayoría, hayan obtenido el mayor número de votos. 5. De producirse empate, se repetirá la votación entre los que hubieran obtenido igual número de votos, y en su caso, entre los que les sigan, en la medida necesaria para cubrir las cuatro vacantes. 6. en los casos contemplados en los dos apartados anteriores, cada senador dispondrá de igual número de votos al de puestos que permanezcan sin elegir.»

Cámaras, los cuales se ponen de acuerdo sobre la persona «neutral» que a todos satisface, de esta forma la posterior elección de la comisión suele terminar por un voto de unanimidad¹⁵.

El nombramiento del Defensor del Pueblo no debe ser acaparado por una formación que represente la mayoría simple. Por ello, la decisión sobre su designación, siempre que no haya un partido que cuente con la mayoría necesaria, se hace depender de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas.

El sistema utilizado por la LODP, procurando que no se constituya en rehén de ningún partido, ofrece elementos válidos para proclamar la independencia que el Defensor del Pueblo precisa, para actuar, por encima de todo, a favor de la colectividad.

Las disciplinas de partido impondrán a los diputados y senadores un nombre. Para evitarlo, Ricardo Pellón¹⁶ proponía que, teniendo en cuenta la pauta seguida en otros ordenamientos¹⁷, se estableciese en la futura ley reguladora del *Ombudsman* un sistema de votación secreta que diera a los parlamentarios mayor libertad de actuación.

Si bien en la LODP no se hace referencia a la exigencia del voto secreto en la designación del Defensor del Pueblo, la utilización del mismo se deduce de lo dispuesto en los artículos 204 y 205 del RC¹⁸ en relación con lo establecido en el capítulo IV de la misma disposición y más concretamente con el contenido de los artículos 82 y 87.1 y 2 del Reglamento¹⁹. En el procedimiento

15 GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A «El control parlamentario de la Administración (EL Ombudsman)», Madrid, Instituto de Administración Pública, segunda edición, 1981, pág. 41.

16 PELLÓN RIVERO, R «¿Un Ombudsman para España?», Documentación Administrativa, 170 (Madrid, 1976), pág. 125.

17 Establece la elección por votación secreta el art. 49 de la Ley Constitucional de Finlandia al determinar que el procedimiento será el mismo que el utilizado para el nombramiento del presidente.

18 Art. 205.1 del Reglamento del Congreso reenvía al procedimiento regulado en el artículo anterior, a aquellos supuestos en que un precepto legal prevea, como es en el caso de la designación del Defensor del Pueblo, la votación favorable de una mayoría cualificada de miembros del Congreso. El art. 204 de dicho texto legal determina lo siguiente: 1. Las propuestas de designación de los cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional a que se refieren, respectivamente, los artículos 122.3 y 155.1 de la Constitución se acordarán por el Pleno de la Cámara. 2. Cada Grupo parlamentario podrá proponer hasta un máximo de cuatro candidatos para cada una de las instituciones pudiendo intervenir al efecto por un tiempo máximo de cinco minutos. 3. Los diputados podrán escribir en la papeleta hasta cuatro nombres. 4. Resultarán elegidos, tanto para el Consejo General del Poder Judicial como para el Tribunal Constitucional, aquellos cuatro candidatos que más votos tengan, siempre que hayan conseguido como mínimo cada uno tres quintos de los votos de los miembros del Congreso. 5. Si en la primera votación no se cubrieran los cuatros puestos con los requisitos a que se refiere al apartado anterior, se realizarán sucesivas votaciones, en las que se podrá reducir progresivamente el número de candidatos a partir de un número no superior al doble del de puestos a cubrir. La presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir, por un plazo prudencial, el curso de las votaciones. 6. Los posibles empates, con relevancia a efectos de la propuesta, se dirimirán en otra votación entre los que hubieren obtenido igual número de votos.

19 En el art. 82 del Reglamento del Congreso se establecen los diversos modos de votación: 1) por asentimiento a la propuesta de la presidencia; 2) ordinaria; 3) pública por llamamiento; 4)

establecido en el citado artículo 204 RC se determina que los diputados escriban en papeletas los nombres de los candidatos. Y en el capítulo VI de la misma norma únicamente se hace referencia al sistema de papeletas en el artículo 87 al regular el procedimiento establecido para las votaciones secretas.

Del mismo modo, en el Senado las votaciones se harán por papeletas según determina el artículo 184 de su Reglamento en relación con el artículo 186.2 del mismo texto. Y en el artículo 97.2 del RS se establece que la votación nominal secreta se realizará por papeletas cuando se trate de designación de cargos y éstos no se provean automáticamente conforme a lo previsto en el presente Reglamento.

En la práctica las votaciones han sido secretas²⁰ tanto en el Congreso como en el Senado, por lo que no puede saberse de forma exacta de qué grupo ha dependido el nombramiento de los que han sido Defensores del Pueblo españoles.

En el caso del nombramiento de nuestro primer Defensor del Pueblo la propuesta del Grupo Socialista recayó sobre D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.

En la reunión conjunta de las Comisiones del Defensor del Pueblo del Congreso y del Senado²¹ de los sesenta y un parlamentarios con derecho a voto (treinta y seis diputados y veinticinco senadores) sólo asistieron cuarenta y siete, y de ellos veintidós votaron a favor de este candidato, siete lo hicieron en contra y dieciocho se abstuvieron. En el Pleno del Congreso, según los resultados arrojados por la votación, de los trescientos cuarenta y seis diputados con los que contaba el Congreso en ese momento sólo fueron emitidos doscientos ochenta y nueve votos, y de ellos, ciento setenta y nueve votaron a favor, cinco en contra, ciento dos en blanco y se registraron tres votos nulos²².

El profesor Bar Cendón²³ deduce de las actitudes públicas de los grupos parlamentarios y de los propios resultados numéricos que, mientras que votaron a favor de Ruiz-Giménez los grupos del PSOE, PCE, Catalán y Vasco, muchos miembros del Mixto y algunos de UCD, la actitud de la mayoría de los miembros de la UCD por votar en contra, abstenerse o simplemente no asistir al Pleno, con lo que se le quitaban al candidato los necesarios votos para salir elegido.

La propuesta del PSOE fue rechazada al no contar con doscientos ocho votos a favor que habrían sido necesarios para lograr la mayoría de las tres

secreta. Y en el art. 87.2 se determina que la votación secreta podrá hacerse...por papeletas cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud de voto secreto.

20 En cambio, en el caso de los Adjuntos, las votaciones se han hecho a mano alzada.

21 Téngase en cuenta la modificación de la LODP introducida mediante Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, por la que dichas comisiones fueron sustituidas por una comisión unitaria integrada tanto por miembros del Congreso como por miembros del Senado.

22 *DSCD*, Pleno, núm. 253, año 1982, págs. 14680-14681.

23 Bar Cendón, A. «El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español» en la obra colectiva *El Desarrollo de la Constitución española de 1978*, Editorial Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 330.

quintas partes de votos favorables de los miembros del Congreso que exige la ley, por lo que no se pudo pasar a su ratificación por el Senado. Fue necesario seguir los trámites a que hace referencia el párrafo quinto del artículo 2 de la LODP; de tal forma, que presentándose en el plazo máximo de un mes sucesivas propuestas, y una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedase realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado.

La Comisión Mixta Congreso-Senado se reunió finalmente el día 15 de diciembre, y no habiendo más propuesta oficial de candidatura que la de don Joaquín Ruiz-Giménez, se procedió al escrutinio con un resultado de cincuenta y seis votos a favor y dos en blanco, por lo que la candidatura se elevó al Pleno. El Congreso contaba con trescientos cuarenta y ocho diputados, por lo que para que la mayoría de tres quintos exigida se diera debían votar a favor del candidato doscientos nueve. El resultado fue de trescientos veintiún votos emitidos, a favor, cero nulos y seis en contra, por lo que la propuesta quedó aceptada²⁴ el día 28 de diciembre.

La votación en el Senado el 29 de diciembre, que fue nominal y secreta, se llevó a cabo por papeletas tal y como establece el Reglamento de esta Cámara para la designación de cargos. El resultado fue que de doscientos once votos emitidos, votaron a favor de Ruiz-Giménez doscientos dos, en blanco siete y hubo dos votos nulos, siendo aprobada la propuesta por mayoría superior a las tres quintas partes de los miembros del Senado. El candidato quedó designado de acuerdo con lo previsto en los artículos 2.4 y 4.1 de la LODP²⁵.

El nombramiento de Don Joaquín Ruiz-Giménez Cortés como primer Defensor del Pueblo español fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, según exige el artículo 4.1 LODP, el 30 de diciembre de 1982.

En cuanto al nombramiento del segundo titular de la institución se procedió del siguiente modo: en la Comisión del Congreso y del Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo, en su sesión conjunta del día 16 de febrero de 1988²⁶, se presentaron dos propuestas, una firmada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y del Senado en la que se presentaba como candidato a don Álvaro Gil-Robles y otra por los portavoces de la Agrupación de Diputados del PDP, CDS, Agrupación Izquierda Unida, Esquerra Catalana, Agrupación Partido Liberal, Grupo Vasco, Minoría Catalana, Grupo CDS del Senado, de Convergencia y Unión, del Grupo Mixto del Senado y del Grupo Mixto del Congreso en que se proponía a don Joaquín Ruiz-Giménez como candidato.

Las intervenciones que hubo en la Comisión defendieron ambas posturas. A favor de Ruiz-Giménez, el señor Sartorius Álvarez centró sus argumentos aconsejando la continuidad del que era Defensor del Pueblo, en el hecho de

24 *DSCD*, Pleno, núm. 6, año 1982, pág. 156-158.

25 *DSS*, Pleno, núm. 3, año 1982, pág. 33-34.

26 *DSCD*, Comisión, núm. 18, año 1988, pág. 7962-7967.

que durante el ejercicio de su cargo había sido independiente del poder e independiente también de la oposición. «Ha sido —dijo— una figura que a veces ha molestado a unos o a otros y a veces ha favorecido a unos o a otros, pero lo ha hecho siempre desde un criterio de independencia.» «Este —finalizó— es un elemento clave a tener en cuenta en la figura del Defensor del Pueblo cara al futuro.»

Otros ponentes, como Olabarría Muñoz y Rodríguez Sahagún, destacaron la constatación de la independencia con que el Defensor del Pueblo había realizado su labor en hechos como la presentación de algunos informes francamente críticos con relación a los poderes públicos.

Habiéndose procedido a la votación, el resultado fue el siguiente: Gil-Robles: A favor, 44, En contra, 7, Abstenciones, 6; Ruiz-Giménez: A favor, 14, En contra, 32, Abstenciones, 13

Ruiz-Giménez no alcanzó la mayoría simple, por lo que la propuesta quedó rechazada. ¿Qué motivos impulsaron al Grupo Parlamentario Socialista a pedir el cambio?

Al finalizar su labor, la valoración de la actuación de Don Joaquín Ruiz-Giménez fue muy positiva. Tras cinco años de ejercicio del cargo, la institución gozaba de popularidad y podría decirse que los españoles, si hubieran tenido la ocasión de votar directamente, habrían depositado en él su confianza.

El prestigio con que se hizo el Defensor del Pueblo no le venía dado sólo de los ciudadanos, sino también de la clase política. De hecho, el consenso de los distintos grupos que le llevó a ostentar el cargo hacía cinco años parecía no haber desaparecido, sino que Ruiz-Giménez contaba con el apoyo de los distintos miembros de la Cámara durante ese período. Prueba de ello fueron los elogios recibidos con la presentación de cada Informe ante los Plenos del Congreso y del Senado.

Faltaban razones objetivas sobre las que fundamentar la sustitución, ya que la avanzada edad de Ruiz-Giménez no podía considerarse como motivo suficiente para pedir el cambio. En esto insistieron los que avalaban al que hasta entonces había sido Defensor del Pueblo. Destacaron que esa falta de justificación era aún más evidente si se tenía en cuenta que el candidato que el Grupo Socialista presentaba era el más fiel colaborador de aquel al que pretendía sustituir. Y esto suponía que se trataría de una persona con las mismas tendencias ideológicas y que iba a seguir una trayectoria similar.

Martín Toval habló en nombre del Grupo Socialista, y tras reconocer de manera explícita la tarea realizada por don Joaquín, se refirió a motivos de impulso y continuidad para explicar las razones que habían motivado la decisión de retirar su apoyo a éste. Esto podría interpretarse como un acuerdo tácito de optar por la no reelección aun cuando no exista prohibición expresa al respecto. Si ello se repite en sucesivas ocasiones, la no reelección del que ha sido Defensor del Pueblo podría llegar a consolidarse como una práctica parlamentaria. El último Defensor, Sr. Múgica, sí ha sido reelegido.

En el segundo candidato —Gil-Robles— concurrió la mayoría de votos favorables, por lo que el acuerdo tomado en Comisión se elevó al Pleno.

En el Pleno, la candidatura de don Álvaro Gil-Robles fue sometida a votación en su sesión de 8 de marzo de 1988²⁷. El número de votos exigidos para lograr la mayoría requerida era de doscientos siete. El resultado fue de doscientos noventa y cinco votos emitidos, doscientos cuarenta y siete síes, veintinueve noes, tres abstenciones, catorce votos en blanco y dos nulos. Gil-Robles quedó, por tanto, designado como Defensor del Pueblo, por lo que del resultado de la votación se dio cuenta al Senado para la posterior tramitación de la misma.

En la sesión celebrada por el Pleno del Senado el siguiente día 15 de marzo de 1988 se vino a ratificar la referida candidatura mediante votación, que se realizó nominalmente y por papeletas, por mayoría superior asimismo a las tres quintas partes de sus miembros, obteniéndose los siguientes resultados: ciento setenta y ocho votos a favor, dieciocho en blanco, ocho en contra y uno nulo²⁸.

El nombramiento de don Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado fue acreditado por los Presidentes de ambas Cámaras y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de marzo de 1988.

En lo que se refiere a los adjuntos al Defensor del Pueblo, el artículo 8.4. de la LODP hace aplicables lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de dicha ley respecto del Defensor del Pueblo.

Esto demuestra una intención de alejar de la política no sólo al Defensor del Pueblo, sino también a sus Adjuntos. Ello es lógico, dado el importante papel que desarrollan en esta institución y el amplio margen de actuación que la Ley les confiere en determinados supuestos y que les permite desempeñar interinamente las funciones propias del Defensor del Pueblo en ciertos casos²⁹.

Sainz Moreno³⁰ entiende que se debería prever la libre elección de los adjuntos por parte sólo del Defensor del Pueblo, de tal forma que fueran cargos de confianza de éste, limitándose así la politización de la institución sometida al reparto de influencias políticas.

La Ley dispone en el artículo 2.6, sin embargo, que una vez designada la Comisión Mixta Congreso-Senado se reúna de nuevo para otorgar su conformidad previa al nombramiento de los Adjuntos que les sean propuestos por aquél. Igualmente, el artículo 8.2 de la LODP establece que el Defensor del Pueblo nombre y separe a los Adjuntos previa conformidad de las Cámaras en la forma que determinen sus reglamentos³¹.

27 *DSCD*, Pleno, núm. 90, ario 1988, pág. 5662.

28 *DSS*, Pleno, núm. 69, año 1988, pág. 2932.

29 Casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Pueblo y en tanto no procedan las Cortes Generales a una nueva designación conforme a lo que señala el artículo 5 de la LODP.

30 Sainz Moreno, F «El Defensor del Pueblo y Parlamento. Relaciones con las Cámaras», en la obra colectiva *Diez años de la LODP. Problemas y perspectivas*, Universidad Carlos III, Madrid 1992, pág. 51-55.

31 En el mismo sentido, el artículo 4 ROFDP determina que la elección de éstos se realice de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado o de las Cortes Generales, en su caso.

Conforme a lo que determina el artículo 13 del ROFDP, los adjuntos son propuestos por el Defensor del Pueblo a través del Presidente del Congreso a efectos de que la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo otorgue su conformidad previa al nombramiento. En el plazo de quince días se procede a realizar la propuesta del nombramiento de adjuntos, y una vez obtenida la conformidad, se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. En el caso de los Adjuntos, para que el nombramiento se haga efectivo no es necesario, por tanto, más que la mayoría simple, puesto que ésta es la forma de adopción de acuerdos en Comisión conforme determina el artículo 2.1 de la LODP.

De este modo, hay un reparto en el que los Adjuntos representan a la mayoría y al grupo principal de la oposición. Para algunos se interpreta que esto puede ayudar a hacer más estable la institución gracias a la existencia de distintas influencias, que se dan en mayor o menor grado, y sea preferible que las mismas provengan de distintos grupos y no de uno solo.

Esta es una interpretación de mal menor, puesto que si se garantizase una plena independencia del Defensor del Pueblo lo lógico sería que éste eligiese libremente a sus adjuntos, sin mediatización de las Cámaras, como propuso en su día el profesor Sainz Moreno.

Los Adjuntos al cargo de Defensor del Pueblo durante el período en que la titularidad de esta institución la ocupó Ruiz-Giménez fueron designados el 21 de abril de 1983, recayendo tal nombramiento sobre Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado y Margarita Retuerto Buades. La votación se hizo por papeletas por entender la presidencia que era el sistema que procedía. Existía el quorum necesario, ya que había más de cuarenta y un diputados y senadores, que era el número exigido por ser la mitad más uno de los miembros de la Comisión. Los votos emitidos fueron cuarenta y tres, siendo cuarenta y uno de ellos favorables a las candidaturas presentadas, uno contrario y una abstención³².

Durante la segunda etapa, el nuevo Defensor del Pueblo, Gil-Robles, propuso como Adjuntos a doña Margarita Retuerto Buades y a doña Soledad Mestre García. La votación, que se realizó a mano alzada y por separado, arrojó el mismo resultado para ambas: treinta y ocho votos a favor, cuatro en contra y una abstención siendo designadas el 22 de marzo de 1988³³.

El 11 de noviembre de 1990 se volvieron a reunir las Comisiones del Congreso y del Senado con el objetivo de aceptar la propuesta de nombramiento de don Antonio Rovira Viñas como Adjunto segundo del Defensor de Pueblo. La votación se realizó a mano alzada, con un resultado de treinta y nueve a favor del candidato³⁴.

La elección de los adjuntos ha contado con un amplio consenso, lo que no es sino una manifestación de la confianza que previamente las Cámaras

32 *DSCD*, Congreso, núm. 1 año 1983, pág. 3-11.

33 *DSCD*, Comisión, núm. 251, año 1988, pág. 8768.

34 *DSCD*, Comisión, núm. 187, año 1988, pág. 5690.

han depositado en el titular. Se intentan evitar así tanto problemas internos de la institución como influencias partidistas exteriores³⁵.

Con este sistema de designación se trata, en definitiva, de evitar que este órgano pueda verse afectado por presiones o interferencias de partidos políticos.

De cualquier forma, si bien en la ley hay una intención de mantener al Defensor del Pueblo alejado de influencias políticas, es claro que en el momento del nombramiento éste recibe su apoyo de determinados grupos políticos, y es claro también que existe afinidad del Defensor del Pueblo con cierta tendencia política. Será una cuestión moral la que haga que el Defensor del Pueblo actúe alejado de cualquier condicionamiento partidista y evite cualquier influencia a la hora de tomar una determinación. De ahí la importancia de las cualidades humanas de la persona que haya de ejercer el cargo.

Entramos en lo que se ha denominado como *auctoritas*, que podría definirse como la autoridad moral o poder que corresponde al Defensor del Pueblo gracias al que puede hacer cumplir sus decisiones. Se ha hablado también del ejercicio por el Defensor del Pueblo de una «magistratura de opinión», de tal manera que su fuerza radicaría en la autoridad moral de los juicios y opiniones que emite. Si esta «auctoritas» —también se ha empleado la expresión de magistratura de persuasión para designar a este concepto de la auctoritas— desaparece, el Defensor del Pueblo pierde aquello en lo que basa su poder. Y la misma le viene dada por la existencia y consideración públicas de que esta institución funciona como un órgano autónomo y neutral.

Tal vez las bienintencionadas palabras del párrafo anterior hubieran podido cerrar este artículo. Ahora bien, no podemos ignorar acontecimientos más recientes que convierten las relaciones entre algunos grupos parlamentarios y los partidos políticos que representan, y la institución del Defensor del Pueblo, en un círculo de tensiones y crispaciones no necesariamente virtuosas.

Desde las tensiones del nombramiento y posible renovación del primer Defensor que hemos sobrevolado anteriormente, hasta las más grandes crispaciones entre algunos grupos parlamentarios y el último Defensor, don Enrique Múgica, se ha producido una agudización del enfrentamiento.

El conflicto es bien conocido y surge a raíz del recurso de inconstitucionalidad que el Defensor presenta a varias disposiciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Conviene recordar que esta competencia constitucional del Defensor refuerza su independencia frente a las Cortes que lo nombraron y la vincula más directamente a la soberanía popular, a la que suple al no existir iniciativa popular para los recursos de inconstitucionalidad.

También conviene evocar que la Defensoría, en distintas épocas, había presentado una veintena de recursos de inconstitucionalidad, sin provocar ninguna reacción parlamentaria. Ahora, sin embargo, ante un tema que des-

35 CARRILLO LÓPEZ, M «El Defensor de Pueblo, ¿factor de democratización?», *Revista jurídica de Catalunya*, 4 (1982), pág. 170-171.

pierta más emociones y tensiones, varios grupos parlamentarios piden la comparecencia del Defensor ante la Comisión mixta, Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, para que explique los motivos que le han llevado a interponer el recurso de inconstitucionalidad. Y ello en medio de descalificaciones personales del Defensor³⁶.

Antes siquiera de ser oído el Defensor, estas peticiones se refunden con otra de reprobación y cese del mismo, presentada por los grupos parlamentarios Catalán (Convergencia i Unió), Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds. Los autores de tal propuesta consideran que presentar este recurso supone ¡actuar con notoria negligencia en el ejercicio de su cargo!, al ser esta una de las causas tipificadas de cese. En otras intervenciones se discute la legitimidad del Defensor para presentar ese recurso y se pregunta por qué no se debatió previamente en esta Comisión, reprochándole que lo hubiera presentado sin debatirlo previamente con aquellos que le habían nombrado. En un verdadero alarde de contradicción con el texto constitucional y la Ley del Defensor se expone una «Teoría de la incongruencia» que culmina en la intervención del diputado Sr. Maldonado i Gili, de Convergencia i Unió, al señalar: «Este Congreso aprueba el Estatut de Catalunya y un miembro elegido por este Congreso, el Defensor, recurre lo que ha aprobado este Congreso que le nombró a él. ¡Vaya incongruencia!»³⁷.

Pareciera que el espíritu y la letra de la Constitución y de la Ley se apunta a esa «incongruencia» como garantía de la independencia del Defensor. La propuesta de reprobación y cese fue rechazada, pero hasta el representante del partido socialista que votó en contra hizo graves reproches al Defensor por haber presentado ese recurso. Recordemos que el señor Múgica es un dirigente histórico socialista.

Convendría tal vez recordar aquí y ahora que en la polémica sentencia del Tribunal Constitucional en relación con el recurso de inconstitucionalidad n.º 8045-2006, interpuesto por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos aspectos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, se resuelve la impugnación al artículo 78.1 que trata del Sindic de Greuges, concretada en la expresión «con carácter exclusivo», toda vez que con ella se excluiría la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose abiertamente, y sin posibilidad de interpretación conforme, el artículo 54 de la Constitución española.

Lógicamente en el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo se realiza la misma impugnación del artículo 78 del Estatuto. El Tribunal Constitucional que en esta sentencia sólo ha anulado un nú-

36 Diarios de sesiones de las Cortes Generales. Comisiones mixtas. De relaciones con el Defensor del Pueblo, n.º 77, jueves, 19 de octubre de 2006.

37 Diario de sesiones de las Cortes, Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, n.º 84, 14 de febrero de 2007.

mero reducido de artículos, es, sin embargo, concluyente en este caso, al declarar que «así como la garantía jurisdiccional no admite distingos en su proyección sobre el poder público autonómico, tanto legislativo como administrativo, así tampoco la garantía extrajudicial propia del Defensor del Pueblo puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualquiera Administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público»... «De ahí que la exclusividad que proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el artículo 54 CE».

«En consecuencia debemos declarar que el inciso “con carácter exclusivo” contenido en el artículo 78.1 EAC es inconstitucional y nulo» (STC 31/2010, de 28 de junio).

Posiblemente la lectura detallada de aquel increíble debate parlamentario sobre el cese del Defensor es la que me llevó poco después a sugerir una posible reforma constitucional para que el Defensor fuera elegido directamente por el pueblo y no por las Cortes, entre candidatos que no hubieran tenido un vínculo directivo o contractual con los partidos políticos, al menos los diez últimos años, y también sometido al principio de no reelección. Hasta, en mi entusiasmo, planteé la posibilidad de que el Defensor estuviera legitimado de alguna forma y bajo ciertas condiciones a promover las convocatorias de referéndum para que fuera el pueblo soberano el que tuviera la última palabra en cuestiones de especial relieve³⁸.

Se trataría, tal vez, de recuperar aquel sistema de poder dual de la antigua República romana en la que frente a los posibles abusos de los patricios del Senado el Tribuno de la Plebe tenía el poder de impedir o bloquear lo que fuera perjudicial para el pueblo. Ciertamente ahora no estamos en un sistema de poder dual, pero en cualquier caso pareciera muy conveniente reforzar la independencia del Defensor frente a los excesos de los partidos políticos y la situación de los ciudadanos, cada vez más abrumados por la avalancha de legislación y decisiones administrativas y por ese juego político en el que son testigos mudos e inermes reducidos al simple ejercicio del derecho de sufragio.

* * *

TITLE: *The Ombudsman's Independence and the political parties.*

ABSTRACT: *The guaranteed independence of an Ombudsman is fundamental with regards to their autonomy and prestige in the eyes of the citizens. The statute recognises them as such and this is reinforced by the qualified majorities at election. However, some attempts to interfere have al-*

38 COLOMER VIADEL, A. (Coord.) «Regenerar la Política, ¡ Ciudadanos sed protagonistas!», colección Amadís, editorial Ugarit Comunicación Gráfica S.L., Valencia, España, 2008. Véase en especial los capítulos del autor «Algunas reflexiones sobre la regeneración democrática y la conciencia ciudadana», págs 17-28, y «El Defensor del Pueblo entre Tribuno de la Plebe y el “poder negativo”», págs 129-140.

ways been made by the political parties, as has been seen in a recent crisis in this relationship. All of this leads us to highlight the need to reinforce the independence of this magistracy, largely dependent on moral auctoritas.

RESUMEN: *Las garantías de independencia de la institución del Defensor del Pueblo son fundamentales para la autonomía de su funcionamiento y el prestigio ante los ciudadanos. Su estatuto legal así lo reconoce y se refuerza por las mayorías cualificadas, para su nombramiento. Ahora bien, siempre han existido algunas tentativas de interferencias por los partidos políticos, puestas en evidencia por una última crisis en esta relación. Todo ello nos lleva a señalar la necesidad de reforzar la independencia de esta magistratura, sostenida, en buena medida, en su auctoritas moral.*

KEYWORDS: *Ombudsman. Independence. Political Parties.*

PALABRAS CLAVE: *Defensor del Pueblo. Independencia. Partidos Políticos.*

FECHA DE RECEPCIÓN: *15.05.2010*. FECHA DE ACEPTACIÓN: *28.07.2010*.