

## **O OMBUDSMAN DE GALICIA: REGULACIÓN XURÍDICO-INSTITUCIONAL DO ÓRGANO PREVISTO NO ARTIGO 14 DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA GALICIA**

Xosé Antón Sarmiento Méndez\*

Universidade de Vigo

### **1. Natureza xurídica**

Resultan de grande interese para ubicar a institución do Valedor na actualidade releer algunhas afirmacións contidas no informe presentado ó Parlamento de Galicia con motivo do exercicio de 2002.

“...Neste sentido, o Valedor do Pobo é o alto comisionado parlamentario para a defensa, no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, dos dereitos fundamentais e as liberdades públicas recoñecidos na Constitución (artigo 1 da Lei do Valedor do Pobo). Así mesmo, de acordo co establecido no artigo 13 da citada Lei, exerce as súas funcións de investigación e supervisión sobre un ámbito moi amplo de actuacións.

Así, sobre os actos e resolucións da Administración Autonómica e da Administración Local, así como das empresas e entes públicos vencellados a estas administracións; tamén sobre os servicios xestionados mediante concesión administrativa; e, en xeral, sobre as actuacións de calquera organismo ou entidade pública ou privada que realice funcións de servicio público e se atope suxeita a calquera tipo de tutela naquilo que afecte ás materias integradas nas competencias da Comunidade Autónoma.

Abonda cunha simple lectura destes preceptos legais para que se poida afirmar que o ámbito de actuación do Valedor do Pobo se concibiu polo lexislador galego en termos moi xenerosos, o que non pode máis que redundar en beneficio de quen acode á oficina do Valedor do Pobo, xa que esta

---

\* Letrado do Parlamento de Galicia. Profesor de Dereito Constitucional.

configuración ampla das facultades de supervisión do Valedor determina que a maioría das queixas poidan admitirse a trámite, na medida na que se poidan advertir indicios dalgunha irregularidade ou incorrección nas actuacións da administración ou ente afectado pola queixa.

Por outra parte, esta definición legal da institución do Valedor do Pobo é plenamente consecvente coa realidade social, e coa propia percepción que dela ten a xente. A vida diaria de calquera de nós ofrece unha cadea case ininterrompida de feitos ou situacións nos que aparece algunha administración implicada: desde os ruidos que non nos deixan durmir, ata o tráfico no que nos vemos enredados pola mañá, a carta que nos chega á casa lembrándonos de que temos que pagar algún tributo, ou a visita ó ambulatorio... En todas estas situacións, e en moitas outras que se poderían engadir, temos a clara percepción de que sempre entra en escena unha administración, entendida en sentido amplo, asumindo ademais un papel protagonista. Segundo as incidencias que se produzan, podemos xulgar positiva ou negativamente a actuación da administración; pero o que é indubidable é a percepción que temos da omnipresencia da Administración na nosa vida cotiá.”

Estas reflexións da parte inicial do informe poden servirnos para abordar con plena consciencia algúns aspectos estruturais da institución do Ombudsman galego.

### **A) Definición**

O artigo 14 do Estatuto de Autonomía para Galicia dispón que lle corresponde á Comunidade Autónoma a creación e organización, mediante Lei do Parlamento, e dentro do respecto á institución do Defensor do Pobo establecido no artigo 54 da Constitución, dun órgano similar<sup>1</sup> que, en coordinación con aquela, exerza as funcións ás que se refire o mencionado

---

<sup>1</sup> David Mascarell Furió entende que se trata de institucións creadas como reflexo das existentes a nivel estatal, pero nada impediría que eventualmente estas figuras fosen creadas no ámbito autonómico exclusivamente e non no Estado. Así no seu artigo: “La organización institucional de las Comunidades autónomas”. Revista valenciana d’ estudis autonòmics, número 35, segundo trimestre de 2001. Para a consulta das Normas que en Galicia regulan a tramitación do Proxecto de Regulamento de organización e funcionamento da oficina do Valedor do Pobo pode acudirse o meu libro: *Dereito Parlamentario de Galicia*. Vigo. Edicións Xerais. 2001. Páxinas 283 a 286.

artigo, e calquera outra que o Parlamento de Galicia poida encomendarlle.

Este órgano dependente do Parlamento de Galicia, suscita, prima facie, a dúbida acerca de cal é o grado ou carácter da súa dependencia. Tradicionalmente, califícase ó Valedor coma un “comisionado parlamentario” ou órgano auxiliar do Lexislativo, nembargantes, aspectos como o de non dispor dunha sección presupostaria propia dentro da Lei orzamentaria anual de Galicia (como sí ocorre co Consello de Contas de Galicia), fanme pensar que a autonomía real da institución é menor que a que a lectura da normativa aporta.

Autores como Cascajo Castro<sup>2</sup> teñen manifestado as vantaxes e os inconvenientes que a dependencia parlamentaria da institución do Ombudsman ten, sobre todo no referido á súa distinta posición institucional respecto ós tribunais de xustiza, singularmente os contencioso- administrativos. Neste sentido sulíñase que constitúe un órgano auxiliar do Parlamento no exercicio da súa función de control e de investigación, permitindo unha fiscalización máis penetrante na función executiva que a limitada o control da legalidade por parte dos tribunais.

Outro aspecto fondamente polémico e imbricado na esencia do carácter dos Ombudsman é o da súa independencia política. Aínda que máis adiante, no tocantes o status e incompatibilidades do Valedor volveréi sobre o tema, son sulíñables os estudos que reflexan como os titulares destes órganos no dereito comparado non adoitan adicarse á actividade política antes de desempeñar o seu cargo de comisionados das Cámaras<sup>3</sup>, o que, sin ser garantía de imparcialidade, sí parece denota-lo interese dos órganos encargados da designación por acadar unha lexitimidade de orixe nidia para o Valedor.

Intimamente relacionada coa configuración da institución do Valedor está a delimitación dos que sexan dereitos tutelados pola mesma. Neste sentido, a Lei galega enumera dous ámbitos de dereitos obxecto de protección. Por unha banda, fala dos dereitos fundamentais e as liberdades públicas recoñecidas na Constitución, e por outro lado, e dun xeito xenérico, fala da protección de dereitos derivados das demais funcións que a lexislación lle

<sup>2</sup> No seu traballo: “Los defensores del pueblo en el Estado social y democrático de Derecho”. Revista vasca de Administración Pública. número 24 de 1989.

<sup>3</sup> Así o sinalan U. Kempf e M. Mille: *The role and the function of the Ombudsman: personalized parliamentary control in 48 different states*. Friburgo, 1992.

atribúa. Obviamente, e como sinala F. Benvenuti<sup>4</sup>, a tutela outorgada polo Valedor é distinta da xurisdiccional, e inclúese máis ben dentro das coñecidas como “maxistraturas de opinión”, encargadas de defender situacións non sempre reconducibles a unha posición disciplinada por unha norma de Dereito, garantida pola lei e polos tribunais de xustiza.

No tocantes á determinación da Administración supervisada, o ordenamento xurídico galego reconece, por suposto, que a Administración pública da Xunta entra dentro do ámbito supervisado polo Valedor. Pero tamén a Administración local, dentro do ámbito territorial da Comunidade Autónoma pode ser obxecto deste control, tal e como veu a reconece-la Sentencia do Tribunal Constitucional núm. 142 de 1988, que posteriormente comentaréi, en relación a actuacións do Xusticia de Aragón, permitindo a actuación daquel en relación con materias competencia da Comunidade Autónoma aragonesa.

### **B) Elección e cese**

O mandato do Valedor esténdese para un período de cinco anos, sendo posible o seu cese por cinco causas taxadas: renuncia, expiración do mandato, morte ou incapacidade sobrevida, notorio incumprimento das obrigas e deberes do seu cargo, e, por último, por ser condeado por sentenza firme por delito doloso. Entendo que tamén sería causa de cese que o valedor en exercicio incurrixe en algunha das causas de inelixibilidade que a Lei galega contempla como incapacitantes para que unha persoa poida adquirir-la maxistratura de valedor do pobo. Arteaga Izaguirre<sup>5</sup> entende que cabe interpreta-la existencia dunha renuncia equivalente a unha “remoción tácita” nos supostos no que o titular da institución non obtivese por exemplo, a conformidade para a designación do Adxunto ou de non ser aprobado o seu orzamento.

En todo caso, cabería falar dunha causa sobrevida de cese nos supostos en que se perda a condición política de galego (pensemos nun valedor que fixase a súa vecindade administrativa fóra de Galicia), ou, o que será máis

<sup>4</sup> Cfr. O seu estudo: “Il ruolo dell’amministrazione nello Stato Democratico contemporaneo”, en IUS, 1987, n.º 3.

<sup>5</sup> Na súa monografía: *El Ararteko. Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*. Universidad de Deusto. Bilbao. 1994. Páxina 67.

habitual, a posible perda dos “dereitos civís e políticos” que, no noso sistema, só poderán producirse a través da oportuna intervención das autoridades xurisdiccionais.

Dende o punto de vista procedimental, o cese do valedor declárase mediante dúas vías: por parte do presidente do Parlamento nos supostos de falecemento, renuncia ou expiración do prazo de mandato, e por outra banda será o Pleno do Parlamento o que, por maioría de tres quintas partes dos seus membros o que decida nos casos de incumprimento das súas obrigas ou de condena mediante sentenza firme por delito doloso. Pode subscitarse a dúbida neste último suposto, xa que, da redacción da Lei pode deducirse que estamos ante unha causa que actúa “*ipso iure*”, nembargantes, a redacción legal non é clara e abre a posibilidade da interpretación por parte do Pleno do Parlamento, previa audiencia do interesado, e substanciación do oportuno debate.

De producirse a vacante no cargo por algunha das causas citadas anteriormente, debe iniciarse nun prazo non superior a un mes o procedemento para a elección dun novo Valedor do Pobo. Penso que o lexislador foi consciente da excesiva perentoriedade do prazo dun mes e así dispuxo que, nos supostos de cese causados polas expiración do mandato, o Valedor do Pobo deba seguir no desempeño do seu cargo en prórroga de funcións ata que se produza a nova elección. A práctica, ó remate do segundo mandato do Valedor do Pobo, levou consigo varios meses de espera, ata que as forzas políticas acadaron un consenso que posibilitou o nomeamento do segundo Valedor do Pobo da historia de Galicia.

A modificación da lei do valedor, a través da Lei 3/1994, do 18 de xullo, prevé que, nos demais supostos de cese, a Comisión de Peticións poida acordar, por maioría simple, mentres non se cubra a vacante, o desempeño das funcións do Valedor do Pobo polos vicevaledores, de xeito interino e seguindo a súa propia orde.

Na historia do Parlamento de Galicia presentouse un importante problema interpretativo no momento de instrumentalo procedemento de designación do valedor por primeira vez. A lei galega di que a proposta de candidato ou candidatos a valedor será realizada pola Comisión de Peticións, e esta, como é ben sabido, non ten unha composición proporcional á presenza dos grupos parlamentarios no Pleno da Cámara. Deste xeito, subscitáronse

interpretacións que plantexaban a necesidade de maioría dos membros da Comisión, sen aplicación do voto ponderado, o que quebraba o principio maioritario no funcionamento da Comisión parlamentaria. Finalmente, a interpretación adoptada pola Mesa do Parlamento, e que segue en vigor na actualidade, foi a contraria. Polo tanto, a decisión da Comisión de peticións adóptase coa ponderación do valor dos votos dos distintos grupos no Pleno do Parlamento<sup>6</sup>.

Realizada a proposta, o Pleno do Parlamento, será convocado nun prazo máximo de quince días, e procederase á designación daquel candidato que obtivese unha votación favorable das tres quintas partes dos membros "de iure" do Parlamento. Ricardo Pellón<sup>7</sup> louba as vantaxes da votación secreta en sede parlamentaria na designación do valedor, aspecto que con carácter xeral xa contempla o regulamento parlamentario de Galicia no tocantes á designación parlamentaria de persoas.

Se ningún candidato acada a maioría agravada dos tres quintas partes, debe procederse, pola Comisión de peticións, no prazo máximo dun mes, á formulación de "sucesivas propostas", seguidas das correspondentes votacións ata obte-la maior subliñada. Este procedemento lembra, tamén polas expresións utilizadas, o previsto para a moción de investidura, pero ten a diferenza esencial de non degrada-la esixencia de maiorías nas posteriores votacións, o que non facilita tanto a solución do problema.

No tocantes á elixibilidade para o cargo de valedor, tres son os requisitos que se contemplan legalmente. En primeiro lugar, o candidato deberá de gozar da condición política de galego, isto é, deberá de atoparse enpadroado en algún dos concellos da Comunidade Autónoma de Galicia, e polo tanto, gozará de vecindade administrativa en algún deles. Ademais deberá de atoparse no pleno goce dos "dereitos civís e políticos", expresión esta que, ó meu xuízo, fai referencia á existencia de incapacitación civil ou condena penal que o inhabilite para cargo público. Por último, requírese (aspecto singular no dereito comparado) que o candidato coñeza os idiomas oficiais de Galicia,

---

<sup>6</sup> Para un tratamento pormenorizado dos aspectos parlamentarios da designación do Valedor pode consultarse o meu traballo: "As funcións non tradicionais do Parlamento de Galicia". *Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Volume 8, nº 1, 1999. Páxina 230 e seguintes.

<sup>7</sup> Así no seu libro *El defensor del pueblo*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

aínda que non se establece ningún tipo de proba ou contraste obxectivo deste coñecemento.

O nomeamento do valedor farase polo presidente do Parlamento, publicándose no Diario Oficial de Galicia. A expresión legal resulta chamativa, posto que di que o nomeamento “será acreditado” polo presidente. Parece pois, que neste caso as facultades certificadoras que de xeito habitual desenvolve o secretario da Mesa do Parlamento, aparecen atribuídas ó presidente da Cámara. No tocantes á publicación, séguese o criterio correcto, ó atribuí-los efectos do nomeamento á publicación do Diario Oficial de Galicia, e non a constancia do Boletín Oficial da Cámara.

A toma de posesión debe facerse ante a Mesa da Cámara, dentro dos quince días seguintes á publicación do seu nomeamento, sendo necesaria a promesa ou xuramento do fiel cumprimento das súas funcións.

### **C) Rendición de contas ante o Parlamento**

Complementando este réxime xurídico que vimos de glosar, está a faceta da rendición de contas ante o Parlamento que o valedor deberá de facer, e que perfila a súa orixe parlamentaria, en definitiva, o valedor dá contas ante o órgano estatutario do que emana. Dúas son as vías para instrumentar esta relación do valedor co Parlamento. En primeiro lugar, establécese un informe anual no que o valedor dá conta das queixas presentadas, tamén se incluírán as queixas que foron rexeitadas e a causa que o motivou, así como as que foron obxecto de investigación e o resultado da mesma, determinando as suxerencias ou recomendacións admitidas pola Administración.

Tamén se establece a posibilidade de informes extraordinarios, que se rendirían ante a Deputación Permanente do Parlamento de Galicia fóra dos períodos de sesións ordinarias. Como vemos, o criterio legal é o de distinguir os informes anuais dos extraordinarios atendendo a un criterio exclusivamente temporal, cando o lóxico é a calificación dos informes extraordinarios pola súa temática e non polo período parlamentario en que se presenten. Así Gallego Huéscar e García Solé<sup>8</sup> sulían o distinto criterio na regulación dos

---

<sup>8</sup> No seu artigo: “El Defensor del Pueblo” ( Competencias, Procedimiento y Derecho comparado). *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad complutense*. Nº67. Inverno 1982, páxinas 127 a 172.

informes extraordinarios do Defensor del Pueblo estatal pois se producirán en momentos nos que se precese para a prosecución das súas investigacións un apoio decidido das Cámaras e adicionalmente unha publicidade e relevancia política.

O contido do informe do Valedor pode abarcar catro aspectos diferenciados:

- a) O “número de tipos” de queixas presentadas, espresión que parece referirse a unha clasificación estatística das queixas das que tivo coñecemento o Valedor, pois a expresión parece proceder da lei estatal que fala de “número e tipo de queixas”.
- b) As queixas rexeitadas e as súas causas.
- c) As queixas que foron obxecto de tratamento polo Valedor e as conclusións do mesmo.
- d) O detalle das suxerencias ou recomendacións estimadas pola Administración Pública de Galicia. Estas suxerencias ou recomendación poderán ter como sinala Rahola<sup>9</sup> distintos efectos según a clase de temas que aborden, posto que aquelas que afecten as simples prácticas administrativas teñen sempre mellor acollida polo poder político que as que afectan de xeito claro ás liñas vertebradoras das políticas públicas.
- e) Un anexo presupostario destinado á Cámara no que se fará constar a liquidación do presuposto para o período que corresponda.

Polo contrario a lei preocupase de enumerar un contido prohibido para os informes do Valedor. Deste xeito non poderán facerse constar datos persoais agás os correspondentes ás persoas obstaculizadoras que se remitan ó Ministerio Fiscal ós efectos oportunos. Igualmente non deberán constar os nomes das persoas senon as actitudes de certos suxeitos que mostraran un carácter hostil ou entorpecedor ó seu labor.

Do informe do Valedor presentarase oralmente polo mesmo un resumo ante o Pleno do Parlamento constituindo un dos casos singulares nos que unha persoa allea á Cámara pode ter acceso con voz ó salón de sesións. Esta

---

<sup>9</sup> Frederic Rahola, “Exposición del Sindic de Greuges para la III Jornada de Estudio sobre el Ararteko”. Jornada de estudio sobre el Ararteko. Anuario de Jornadas 1989-1990. Servicio de Estudios del Instituto Vasco de Administración Pública. Intituto vasco de Administración Pública, Oñati, 1991, páxina 142.

intervención plenaria limitase a unha exposición do resume, pois como é lóxico o Valedor non ten porqué debatir cos parlamentarios o contido do seu informe, nun procedemento que ademáis adoita converterse nun foro de críticas á actuación da Administración autonómica.

## **2. Status**

### **A) Prerrogativas**

O Valedor do Pobo de Galicia non estará suxeito a mandato imperativo ningún. Nembargantes, o sistema político galego non escapa da partidocracia xeral que imbúe o funcionamento dos sistemas políticos occidentais. Por iso, aínda que xuridicamente o Valedor non poida recibir ordes de ningún, en determinados supostos sí será máis clara a súa dependencia de determinado partido que respalde a súa elección nos casos de ausencia de consenso parlamentario.

A lei preocúpase de subliña-la prohibición de recibir instrucións de ningunha autoridade, e de que o seu cargo se desempeñe con autonomía e “segundo o seu criterio”. Neste sentido o Valedor gozará das prerrogativas necesarias para o cumprimento da súa función, facéndose nesta materia unha remisión á lexislación vixente. Esta referencia última debe entenderse feita ó contido do artigo 1 da Lei 36/1985, do 6 de novembro, reguladora das relacións de cooperación entre o Defensor del Pueblo e outras institucións semellantes creadas nas comunidades autónomas, que establece as mesmas garantías de inmunidade e inviolabilidade das que gozan os deputados autonómicos<sup>10</sup>. Realmente impropia dende o punto de vista técnico é a atribución de inviolabilidade, pois se trata dunha prerrogativa íntimamente unida á “freedom of speech” e de voto, que como sinala Embid Irujo<sup>11</sup>, dificilmente pode adaptase ás funcións dun valedor.

Igualmente, debe terse presente o disposto no artigo 502.2 do vixente código penal, no que se inclúe o tipo consistente en obstaculiza-los labores

---

<sup>10</sup> Precisamente nesta cuestión A. Gil Robles foi crítico coa lei estatal pois non equipara a protección do suplicatorio otorgada ós deputados á institución do Defensor del Pueblo. Así no seu libro: *El Defensor del Pueblo*. Cuadernos Civitas. Madrid 1979. Páx.84.

<sup>11</sup> No seu estudo: *El control de la Administración pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*. MAP.1988, páxina 66.

dos comisionados parlamentarios autonómicos. Esta garantía, en decir de Tamarit Sumalla<sup>12</sup>, supón que se trate dun entorpecemento consistente na provocación de dificultades suplementarias ás labouras de investigación, sen que sexa necesario que éstas fosen imposibles ou se viran efectivamente interrompidas.

### **B) Incompatibilidades**

A descripción das incompatibilidades coa condición de Valedor do Pobo é moi ampla, de tal xeito que non é posible para a persoa que ostenta o posto desenvolver ningún mandato representativo, cargo político ou actividade de propaganda política. Esta previsión resulta de difícil esexese xa que dentro da propaganda política poden incluírse actividades de carácter institucional que entendo non están prohibidas para o valedor. Débese entender pois, que o que a lei tenta de evitar é a actividade de propaganda partidaria. En definitiva, e como sinalan López Basaguren e Maestro Buelga<sup>13</sup> para o caso do Ararteko vasco, a finalidade das incompatibilidades é dobre, pois por un lado trata de garanti-la exclusiva adicación ás funcións propias do cargo, e por outro que o Valedor esté desvinculado de intereses grupais, sexan políticos ou de outro tipo.

Tamén é incompatible o seu cargo coa permanencia en calquera Administración pública, o que non impide que un funcionario poida ser nomeado Valedor, aspecto previsto pola lexislación de función pública galega que dispón que neste suposto o funcionario quedará en situación de servizos especiais (así o artigo 52 da lei 4/1988, do 26 de maio de función pública de Galicia).

Ademais, o Valedor non pode ser membro dun partido político ou desempeñar funcións directivas nun partido, sindicato, asociación ou fundación, e incluso desempeñar un emprego ou servizo nos mesmos. Penso que as primeiras prohibicións que teñen que ver con partidos políticos e sindicatos son lóxicas, pero a mera participación en asociacións ou fundacións van máis aló do que a imparcialidade do cargo, ó meu xuízo, demanda. Así nada debe impedi-la participación do cargo en asociacións de carácter científico ou en fundacións non lucrativas.

---

<sup>12</sup> No seu traballo sobre o artigo 502 dos *Comentarios a la parte especial del Derecho penal*. Dirixidos por Gonzalo Quintero Olivares. Editorial Aranzadi. 1996.

<sup>13</sup> *El Ararteko*. Instituto vasco de Administración Pública. Oñati- 1993. Páxina 133.

Finalmente, o Valedor é incompatible co “exercicio das carreiras xudicial e fiscal, ou de calquera outra actividade profesional, xudicial, mercantil ou laboral”. Deixando de lado a incorrecta técnica na redacción do precepto, esta previsión non ten afectado a que precisamente os dous titulares que houbo do órgano en Galicia proveñan ate agora do eido xudicial.

As consecuencias que se derivan do incumprimento dos mandatos de incompatibilidade, son dúas. En primeiro lugar, deberá de clarificarse a situación do candidato a Valedor antes do seu nomeamento, pois do contrario enténdese como una renuncia tácita. Di a lei “entenderase que non acepta o nomeamento”. A segunda consecuencia posible é a incompatibilidade sobrevida, respecto da que o texto legal fai unha presunción de renuncia referida á data na que se producise a causa de incompatibilidade.

### **3. A Administración do Valedor**

Unha defectuosa sistemática encadra o tratamento legal da Administración pública do Valedor, posto que os artigos 8 e 9 da Lei reguladora inclúense dentro do capítulo segundo (das prerrogativas e incompatibilidades), cando o seu contido non garda relación algunha con el. Dentro da Administración do comisionado parlamentario pode incluírse en sentido amplo, tanto a existencia dos seus tres vicevaledores como a do restante persoal asesor e administrativo de apoio á Institución.

#### **A) Os vicevaledores**

A pesar dalgunha opinión doutrinal reputada como a de Saínz Moreno<sup>14</sup>, que defende a súa configuración como cargos de confianza para evita-la politización dos vicevaledores, o noso dereito autonómico inclínase por configura-los como altos cargos, e neste sentido a recente modificación da lei do ano 2002 inclúe a posibilidade de designar tres vicevaledores por parte do Parlamento de Galicia.

O Valedor pode delegar nestes tres vicevaledores as súas funcións, e así mesmo, substituirán o seu papel, pola súa orde nos supostos previstos

---

<sup>14</sup> Así o manifesta en “El Defensor del Pueblo y Parlamento. Relaciones con las Cámaras”, na obra colectiva *Diez años de la LODP. Problemas y perspectivas*. Madrid. Universidad Carlos III, 1992, páxinas 51 a 55.

no artigo de notorio incumprimento das súas obrigas e deberes do seu cargo. Nada se dice, aínda que é perfectamente lóxico, que as substitucións se estendan a supostos de ausencia ou enfermidade do comisionado parlamentario autonómico.

O procedemento de designación dos vicevaledores nace a iniciativa de dous grupos parlamentarios e instrumentábase na Comisión de Peticións do Parlamento de Galicia. Esta propoñeralle ó Valedor o nomeamento dos seus vicevaledores, polo que é competencia exclusiva de el tanto a súa designación como o seu cese. De novo se subscitan aquí as mesmas dúbidas interpretativas acerca da maioría necesaria no seo da Comisión de Peticións pola súa particular composición non proporcional. A realidade do procedemento outorga de novo unha gran relevancia ó papel dos partidos políticos, que son os que deben de acadar como sinala F. Astarloa Villena<sup>15</sup> os consensos necesarios que impidan a instrumentación da oficina do Valedor por parte da maioría parlamentaria de xeito exclusivo. Formalmente, o procedemento complétase coa súa publicación no Diario Oficial de Galicia.

Un problema que non aparece resolto en ningún artigo da Lei nin do Regulamento do Valedor é o da determinación da orde dos vicevaledores. A facultade de proposta outorgada á Comisión de peticións debe limitarse, ó meu xuízo, á presentación dos nomes ó Valedor. Será este o que libremente decida no momento do nomeamento a ordenación dos vicevaledores, aspecto que non resulta intrascendente, pois segundo a súa orde estes substituirán ó Valedor nos supostos de cese.

O status dos vicevaledores parte da necesidade de cumprir tres requisitos de elixibilidade, comúns ós citados para o valedor. Igualmente, se lle atribúen tódalas prerrogativas e garantías antes citadas en relación ó titular da institución, aínda que aquí cabe reflexionar acerca de si sería máis axeitado entendelas aplicadas á totalidade da institución, e, polo tanto, a tódolos actos externos da mesma, e non como fai a lei ás persoas concretas do Valedor e dos vicevaledores.

As incompatibilidades dos vicevaledores presentan problemas máis acentuados que os citados para o Valedor, sobre todo a partires da reforma

---

<sup>15</sup> Na súa reflexión "Una introducción al Defensor del Pueblo", *Cuadernos de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol*, 2. Valencia, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad, 1993, páxinas 83 e ss.

que posibilita a existencia de tres vicevaledores na comunidade galega. Non se trata de impedi-lo pensamento ideolóxico de cada vicevaledor, senón de garanti-la actuación incondicionada respecto dos partidos, e unha modificación normativa como a recentemente aprobada parece plasmar legalmente o funcionamento das cuotas partidarias.

## **B) O persoal**

O crecemento da Administración dos comisionados parlamentarios é un proceso que se vén observando na práctica totalidade dos defensores do pobo. Este fenómeno pode compensarse pola recente creación de estruturas sectoriais (supostos como a do Defensor do Neno previsto na lexislación catalana, ou a máis cercana referencia da Lei de protección da familia, infancia e adolescencia 3/1997, da nosa Comunidade Autónoma). A opinión doutrinal maioritaria é favorable a esta especialización do persoal e das estruturas administrativas dos comisionados, pois se entende que facilitan a efectividade na tutela dos dereitos obxecto de protección<sup>16</sup>.

O persoal ó servizo do Valedor tense por persoal ó servizo do Parlamento mentres permaneza no exercicio das súas funcións. Esta proclamación xenérica da Lei do Valedor do Pobo non pode traer consigo unha pretensión de igualación absoluta no Estatuto xurídico do persoal de ambas institucións. Entendo que a equiparación legal está pensando máis nunha igualdade de status xenérico entre ambos grupos profesionais, e non nunha igualación absoluta no seu réxime laboral, que por outra banda, resultaría inxustificada tendo en conta as especialidades funcionais de ámbalas dúas institucións.

Manifestación da autonomía do Valedor é a consagración da dependencia orgánica funcional e disciplinaria do seu persoal, que se someterá ás normas de réxime interior aprobadas pola propia oficina do Valedor e supletoriamente polo Estatuto de persoal do Parlamento de Galicia.

A potestade organizativa do Valedor do Pobo atópase condicionada por varios factores. En primeiro lugar o cadro de persoal debe ser aprobado pola Mesa do Parlamento, atribuíndoselle só ó Valedor unha capacidade de

---

<sup>16</sup> Neste sentido resulta de interés o traballo de Mercedes Ferrer Baquero e Francisco J. Polo Marchador: "El Justicia de Aragón" incluído no volume colectivo *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*. Zaragoza, outubro 2001. Páxinas 601 a 667.

proposta. Ademais, a designación dos asesores do Valedor debe axustarse ós límites presupostarios, aspecto este que trae de actualidade a previsión xenérica de contar cunha dotación económica necesaria para o funcionamento da institución. Esta limitada autonomía presupostaria contéplase dun xeito restrictivo en comparación co outro organismo dependente do Parlamento, o Consello de Contas, pois no artigo 12 da Lei do Valedor do Pobo se dispón que a dotación económica do Valedor constituirá “unha partida dos presuposto do Parlamento de Galicia”.

O derradeiro condicionamento que sofre a potestade organizatoria do Valedor afecta ó restante persoal non asesor. Este persoal debe reuni-la condición previa de funcionario de calquera Administración pública, e a súa vía de adscrición ó Valedor producirase polos procedementos normais de provisión dos postos de traballo (concurso público ou libre designación). Entendo non obstante, que nada impide acudir ós restantes medios de provisión de postos de traballo previstos na lexislación xeral da función pública, singularmente e para supostos transitorios á comisión de servizos.

Cecais coa finalidade de fomentar a captación de persoal para a oficina do Valedor, establécese o dereito a ser declarados na situación administrativa de servizos especiais na Administración de orixe a aqueles funcionarios que proveñan doutras administracións públicas galegas. Este principio conta coa excepción daqueles que se incorporen a través de concurso público, que pasarán á situación prevista no artigo 54 da Lei da función pública galega.

Manifestación da vinculación que o persoal ten a confianza do Valedor é que tanto vicevaledores como asesores adscritos á súa oficina cesan automaticamente no momento da toma de posesión dun novo Valedor nomeado polo Parlamento.

Esta regulación xurídica do persoal ó servizo do Valedor faime coincidir coas ideas de autores como Daniel Jacoby<sup>17</sup> que sinala a posible insuficiencia da infraestrutura administrativa dos defensores, postulando a conveniente colaboración con organización do terceiro sector, pois o voluntariado pode en moitas ocasións servir de vía de canalización das demandas contidas nas queixas dos cidadáns.

---

<sup>17</sup> Así Jacoby, Daniel, “The future of the Ombudsman”. Linda Reif (ed.), *The Ombudsman concept*. International Ombudsman Institute, Edmonton, 1995, páxina 223.

#### **4. Actuacións do Valedor**

##### **A) Suxeitos pasivos da supervisión**

A actuación do Valedor iniciada de oficio ou a instancia de parte, pode afectar a moi diversos ámbitos que se detallan na súa normativa reguladora.

Por suposto, que a Administración autonómica e “os seus axentes” son obxecto do control e supervisión do Valedor do Pobo. No debate parlamentario de elaboración do artigo 54 da Constitución, subscitáronse diversas posturas acerca de que o Defensor do Pobo estatal supervise a actividade da Administración autonómica. Como sinala Eduardo Roca Roca<sup>18</sup> a tramitación parlamentaria foi moi tortuosa, e concluíu cun modelo de supervisión que prima ante todo os principios de colaboración entre o Defensor do Pobo estatal e Valedor do Pobo.

Tamén debe colaborar coas actuacións do comisionado parlamentario autonómico a Administración local, os seus organismos autónomos e empresas e entes públicos ou participados que dela dependan. Esta parte da Administración pública está sometida á actuación do Valedor “no ámbito das competencias que lle corresponden á Comunidade autónoma, de conformidade co Estatuto de Autonomía e coa lexislación vixente”. Parece que a configuración do sometemento da Administración local é moito máis matizada debe entenderse de acordo á interpretación que da mesma ten feito o Tribunal Constitucional con motivo da análise doutras leis autonómicas reguladoras dos defensores comunitarios. Neste sentido cabe traer a colación a sentenza do Tribunal constitucional de 12 de xullo de 1988 na que se analiza o contido da lei autonómica aragonesa reguladora do “Justicia de Aragón”:

“...En conclusión, el art. 2.2 L 4/1985 de 27 junio, no es inconstitucional ni desborda los límites del art. 33.2 EAA, siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los Entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias “en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón” (art. 2.2) y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Sólo así puede entenderse que el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el art. 33.2 EAA.”

<sup>18</sup> “El defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas”. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, nº 14 (1987) páxinas 167 a 215.

Manuel Aragón Reyes<sup>19</sup> mostra a súa extrañeza ante disposicións de outras comunidades autónomas nas que se atribúe o Valedor a potestade de dirixirse ás Corporacións locais cando das súas actuacións se derive alguha violación do Estatuto de Autonomía. Certamente esta previsión non está presente no caso galego, e ademais chocaría frontalmente coa autonomía local e a configuración estatutaria das entidades locais na nosa Comunidade autónoma.

Deben render contas ó Valedor do Pobo os servicios xestionados por persoas físicas ou xurídicas, mediante concesión administrativa, e en xeral, calquera organismo ou entidade pública ou privada que realice funcións de servicio público, sometida a calquera tipo de tutela. Tamén aquí se limitan as actuacións do Valedor a aquelas materias integradas en competencias autonómicas, de acordo á cláusula citada anteriormente.

Por último, a lexislación autonómica contempla o posible control daquelas materias que fosen obxecto de transferencia ou delegación conforme ó artigo 150 da Constitución, apartados 1º e 2º. Resulta rechamante a expresión legal que trata de posibilita-lo control tanto no caso de que a Comunidade autónoma administre as materias como asunto propio, coma no suposto de "administración comisionada". Como sinalou para o caso francés Bardiaux<sup>20</sup>, nestes supostos o do Valedor do Pobo pode desempeñar un importante papel de mediación entre os cidadáns e a Administración.

Finalmente, e incumprindo os criterios máis reputados de técnica normativa, establécese unha cláusula residual no artigo 16, apartado 3º da Lei do Valedor do Pobo, pola que as demais administracións públicas, deberán relacionarse co Valedor dentro dos principios de coordinación, cooperación e colaboración, establecidos no artigo 12 da Lei orgánica do Defensor do Pobo, e na propia Lei 36/1985, de 6 de novembro. A crítica deste precepto é clara, pois non inclúe a descrición das administracións que deben colaborar co Valedor esta previsión, senón o falar das facultades con que conta o comisionado parlamentario autonómico.

<sup>19</sup> No seu traballo: "La ley del procurador del común del Castilla y León", no volume colectivo *El procurador del Común. Defensor del Pueblo y Comunidades autónomas*. Cortes de Castilla y León -Universidad de Valladolid.1995. páxina 52.

<sup>20</sup> Bardiaux, Philippe, "Le modele continental". Epaminondas A. Marias (ed.), *The European Ombudsman (Working documents)*, European Institute of Public Administration. Maastricht,1994, páxinas 5-6.

## **B) Iniciativa**

A análise da iniciativa do procedemento nas actuacións do Valedor, non resulta unha cuestión valadí, xa que, por imperativo do artigo 34 da Lei serán aqueles que inicien a solicitude das actuacións os que recibirán as respostas por parte do Valedor do Pobo.

En primeiro lugar, toda persoa natural ou xurídica que invoque un interese lexítimo pode dirixirse ó Valedor. Como sinala Laura Díaz Bueso<sup>21</sup>, non hai limitacións por parte das persoas físicas ou xurídicas, o que parece xustificicado polo desexo de cubrir vías de protección para ámbitos distintos dos tradicionais. Por outra banda, a alusión ó “interese lexítimo” ten a suficiente amplitude para evoca-la ampla dimensión que o Tribunal Constitucional atribuiu a esta expresión dentro do contido do artigo 24 da Constitución.

Tamén os deputados do Parlamento de Galicia poden individualmente dirixirse ó Valedor do Pobo. Non é esta unha vía que habitualmente se teña dado, pero non cabe dúbida que pode constituirse nun camiño de substanciar certos ámbitos de avaliación legislativa en sentido amplo nun sentido que ten aberto a obra de Alberto Figueroa<sup>22</sup> o lembrarnos a actuación prestacional das comunidades autónomas e as posibles vías para o seu control.

As comisións parlamentarias da Cámara galega relacionadas coa defensa dos dereitos e liberdades públicas, tamén poden solicita-la intervención do valedor naquelas cuestións atribuídas á súa competencia. Certamente, nunha interpretación ampla cabe concluir que tódalas comisións parlamentarias teñen unha maior ou menor relación cos dereitos e liberdades públicas, ou canto menos con todos os que se califican de tales no título primeiro da Constitución Española.

Para rematar, a Comisión de Peticions prevista no artigo 48 do Regulamento do Parlamento de Galicia, poderá transmitirle aquelas peticións que reciba o Valedor, aspecto este que se verá condicionado pola recente aprobación da Lei orgánica reguladora do dereito de petición, que establece

---

<sup>21</sup> “El modelo de Ombudsman autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas”. Revista vasca de Administración pública. n° 53. 1999. Páxina 15.

<sup>22</sup> Figueroa Laraudogoitia: “Administración prestacional y comunidades autónomas”. Revista vasca de Administración pública. n° 57. 2000. Páxinas 81 a 97.

certas prescricións ó respecto, en concreto na súa Disposición adicional primeira, que trata dos Reximes especiais:

“1. Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.”

Se ben a disposición adicional segunda deixa a salvo as queixas presentadas polos cidadáns ante o Defensor do Pobo ou os órganos análogos das Comunidades autónomas que se tramitarán conforme o disposto na súa normativa específica. Pérez-Ugena y Coromina<sup>23</sup> entende que pese a clara relación existente entre a Comisión de Peticións e o Defensor, non cabe considerar a creación do comisionado parlamentario como un intento de revitalización do dereito de petición, pois non se ten producido un reforzamento das facultades das Comisións de Petición das Cámaras.

Por contra, establécese unha interdicción da iniciativa ante o Valedor respecto ás autoridades administrativas, posto que no ámbito dos asuntos da súa competencia non poderán presentar queixas ante o Valedor do Pobo. Esta previsión preséntase como claramente xustificada, posto que a Administración e os seus órganos son “potentior personae” e polo tanto non necesitan de singulares proteccións a través destes órganos que o constitucionalismo social crea precisamente para a tutela dos dereitos dos particulares. Como apunta Díaz Tejera<sup>24</sup> sí será habitual a personación de funcionarios públicos ante os ombudsmen, sobre todo en relación ó cumprimento dos principios esenciais contidos no artigo 103 da Constitución en relación á función pública.

### **C) Aspectos temporais**

As actuacións do Valedor do Pobo non se vinculan ó calendario de sesións do Parlamento, de tal xeito que, nin os espazos entre os períodos dinarios de sesións, nin aqueles que teñen lugar con motivo da disolución

Na súa monografía: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. 1996. Páxina 112.

<sup>4</sup> Na súa aportación “Los funcionarios públicos ante los defensores del Pueblo”, no volume *X Jornadas de coordinación entre defensores del pueblo*. Barcelona outubro de 1995.

ou expiración do mandato do Parlamento, paralizan a actividade do mesmo. Nestes supostos, as relacións do Valedor se manterán ca Deputación Permanente da Cámara. Trátase dun dos casos previstos no artigo 55 do Regulamento do Parlamento de Galicia con carácter residual ó explicata-las funcións da Deputación Permanente<sup>25</sup>.

Tampouco a declaración dos estados de excepción e sitio interrompe as actividades do Valedor, e máis. O propio dereito de acceder os cidadáns ó mesmo mantense en vigor. Nada di a Lei galega acerca do estado de alarma, o que entendo como unha lagoa que debe ser interpretada no sentido de incluí-la dentro dos períodos nos que o Valedor segue mantendo as súas actividades. Tampouco parece afortunada a expresión legal contida no artigo 15 2º in fine "sen perxuízo dos disposto nos artigos 55 e 116 da Constitución", xa que estes non regulan outra cousa que a suspensión de dereitos nos supostos de estados excepcionais ou pola actuación de bandas armadas ou elementos terroristas.

#### **D) Dereitos tutelados**

Un primeiro grupo de dereitos garantidos pola actuación do Valedor son aqueles comprendidos no artigo 1º da Constitución respecto dos cales o Valedor pode supervisa-la actuación da Administración da Xunta e conforme á modificación da súa Lei no ano 1994 tamén a actividade da Administración local no ámbito das competencias autonómicas.

Maior dificultade ten delimitar aqueles outros dereitos que o Valedor defende e que están contidos dentro dos principios rectores que dimanan do título preliminar do Estatuto de Autonomía para Galicia. Ó meu xuízo, os dereitos que poden rastrexarse neste título son: "o dereito á identidade" contidos nos artigos 1 apdo. 2º e 2 apdo.2º do EAG, a "cláusula Lelio Basso" contida no artigo 4 apdo. 2º EAG, "o dereito a vivir e traballar na propia terra" contemplado no artigo 4 apdo. 3º EAG, "o dereito ó uso da lingua" establecido no artigo 5 apdos. 2, 3 e 4 EAG, e finalmente "o dereito á protección dos emigrantes" contemplado no artigo 7 do Estatuto.

---

<sup>25</sup> Par un estudio detido das competencias e configuración da Deputación permanente do Parlamento de Galicia pode consultarse o meu traballo: "As sesións parlamentarias: o Pleno e a Deputación Permanente" publicado no número 16 da Revista galega de Administración pública. maio-agosto 1997. Páxinas 285 e seguintes.

## 5. Procedemento

O ordenamento xurídico dispón distintas vías de tramitación das queixas segundo nos atopemos cos distintos contidos ás que estas poden afectar. Primeiramente aquelas queixas “xudiciais” reciben un tratamento específico nos supostos nos que o Valedor, por razón do exercicio das funcións propias do seu cargo, teña coñecemento dunha conducta ou feito presumiblemente delictivo. Nestes casos deberá comunicarllo ó Ministerio fiscal, sen limitarse a esta actuación, posto que posteriormente poderá solicitar información sobre o estado de tramitación no que se encontren as actuacións iniciadas á súa instancia.

Con carácter xeral, as queixas “xudiciais”, é dicir, as referidas ó funcionamento da Administración de xustiza, dirixiráas o Valedor ó Ministerio fiscal e ó Consello xeral do Poder xudicial, sen prexuízo de incluí-las no seu informe á Cámara. Por outra banda, establécese a prohibición para o Valedor de entrar no examen individual daquelas queixas sobre as que esté pendente a resolución xudicial, debendo suspenderse as actuacións que fosen iniciadas se se interpuxo por persoa interesada demanda ou recurso ante os tribunais. Esta salvedade non impide que a problemática xeral suscitada poida ser estudada pola oficina do Valedor e tampouco obsta a supervisión do mesmo respecto da Administración autonómica que deba resolver as peticións e recursos que lle fosen formulados ó respecto. Ó meu xuízo, trátase dunha regulación que tenta de evita-la xudicialización da actuación do Valedor do Pobo.

### A) A iniciativa

As queixas de contido claramente administrativo constitúen a meirande parte das substanciadas polo Valedor. A iniciativa destas queixas debe de cumprir unha serie de requisitos, xa que debe formularse por escrito identificado contendo os datos do autor da queixa e o relato dos feitos que a motivan. Establécese ademais, a necesidade de sinatura e a caducidade dun ano para a súa presentación a partir do coñecemento dos feitos. Paralelamente contéplanse unha serie de garantías para o autor da queixa que van dende a posibilidade de que a mesma se tramite con carácter confidencial, o dereito a acuse de recibo, o carácter gratuito das actuacións do Valedor e a innecesariedade de letrado nin procurador para a presentación das queixas.

Unha vez tramitada a queixa, esta poderá rexeitarse mediante escrito motivado, no que se poderá informar o interesado do máis oportuno en dereito á súa actuación. A tramitación das queixas segue nas institucións autonómicas a práctica da súa acumulación, encontrando unha excepción subliñable no caso do Valedor do Pobo de Galicia, como podemos comprobar nos informes anuais dos primeiros anos de vida desta institución.

### **B) A Instrucción**

Unha vez se tramita a queixa, esta é sometida a un proceso de instrucción que se califica pola lei coma de sumario e informal. En todo caso, o Valedor informará o organismo ou dependencia administrativa do contido da solicitude, recabando os datos oportunos que lle serán remitidos nun prazo de quince días. A lei permite que o Valedor valore a complexidade do asunto por si o prazo dos quince días é moi limitado para a confección da información necesaria para a instrucción do expediente.

Pode darse lugar a un certo obstruccionismo da Administración, nos supostos nos que esta plantexe certa negativa ou negligencia ó envío dos informes solicitados. Esta actuación pode ser considerada polo Valedor “hóstil” e entorpecedora, ante o que pode adoptar tres medidas fundamentais:

- a) Pode proceder á publicación inmediata da actividade hóstil ou entorpecedora, se ben non se establece por que medios sería posible levala a cabo. Esta publicación non suporía alteración algunha do principio xeral de publicidade que autores como Gregorio de Tejada<sup>26</sup> entenden ínsito na esencia da institución do Ombudsman.
- b) Pode tamén destaca-la actuación como hóstil ou entorpecedora no seu informe anual ou especial.
- c) Pode por último, poñer-los feitos en coñecemento do seu superior xerárquico, o que poderá dar lugar ás oportunas responsabilidades disciplinarias no caso de supor infracción administrativa.

---

<sup>26</sup> No seu traballo: “La pedagogía de la comunicación de los ombudsmen con la opinión pública a través de los medios de comunicación social”, na obra colectiva *X Jornadas de coordinación entre Defensores del Pueblo*. Barcelona, 5 e 6 de outubro de 1995.

### C) Medidas de actuación

Unha vez superada a fase de resposta por parte da administración requirida ábreanse unha serie de posibilidades de actuación por parte do Valedor do Pobo a lei só cita algunhas pero autores como Mercedes Vera<sup>27</sup> defenden que as facultades dos valedores non están tasadas sobre todo no tocantes á defensa dos dereitos fundamentais do título primeiro da Constitución.

O persoamento do Valedor é unha das primeiras posibilidades que se abren respecto á súa actuación. Obviamente esta medida non se levada a cabo habitualmente polo titular da institución senon que o farán os seus adxuntos ou a persoa na que deleguen. Esta última previsión legal prantexa certos problemas de constitucionalidade, pois o meu xuízo, o exercicio dunha postestade administrativa de supervisión non poderá delegarse indiscriminadamente nun terceiro, pois cando menos deberá levarse a cabo por alguén integrado na organización da oficina do Valedor.

Este persoamento pode abarcar a calquera centro ou dependencia da administración pública da Comunidade Autónoma Galega, dos seus entes ou empresas pública dependentes da mesma ou afectos a un servizo público. A finalidade do persoamento pode ser triple: a comprobación de datos, a realización de entrevistas persoais ou o estudo de expedientes e documentos relacionados co motivo da actuación. Esta última intención non pode vir limitada pola negativa das autoridades a facilita-lo exame da documentación interesada agás os supostos estalecidos na lexislación especial (lei de segredos oficiais e condicionantes establecidos na lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común).

O persoamento do Valedor pode provocar que os problemas que atopen ca administración den lugar a unha dación de conta ós superiores xerárquicos ou ó organismo de que aquel dependese. En todo caso esta dación de conta producirase dun xeito contradictorio xa que o afectado responderá por escrito e coa aportación de cantos documentos e testemuñas coide oportunos, o prazo para a contestación deberá ser inferior a 10 días.

---

<sup>27</sup> Tomado de "Notas sobre la adaptación del ombudsman a los ordenamientos de las comunidades autónomas". *Autonomías*, n.º 19. Barcelona. Decembro de 1994.

Cabe a posibilidade de que se comprobe a veracidade das testemuñas a través dunha entrevista co funcionario para a ampliación de datos. Se o funcionario se nega a este trámite pode ser requirido polo Valedor para que manifieste por escrito as razóns que o asistan. Igualmente se a negativa a responder á requisitoria do Valedor ou á entrevista con el procede do superior xerárquico do funcionario afectado deberase manifestar por escrito motivado ó comisionado parlamentario autonómico, que no sucesivo manterá as actuacións investigadoras directamente co superior xerárquico do funcionario afectado.

A información que se poña de manifesto ó longo dunha investigación do Valedor terá carácter reservado sen prexuízo da obriga contida con carácter xeral na lei de axuízamento criminal respecto á denuncia de feitos que puidesen revesti-lo carácter delictivo.

#### **D) Os deberes de colaboración**

Un principio que imbúe con carácter xeral o funcionamento das institucións que me ocupan é o da obriga xeral que teñen os poderes públicos de colaborar e prestar auxilio ó Valedor do Pobo. Hasta tal punto se manifesta esta idea que a lexislación autonómica contén a previsión da necesidade por parte do Valedor de obter datos fóra do ámbito territorial da Comunidade Autónoma, posibilitándolle a solicitude ó Valedor do Pobo ou a outras institucións similares de acordo ós principios de coordinación e cooperación establecidos na lei orgánica 3/1981, do 6 de abril. O noso Tribunal constitucional tivo ocasión de pronunciarse acerca do contido desta cooperación con motivo da sentenza do 15 de setembro de 1988 en relación co “Sindic de Greuges” de Cataluña:

“...Por idénticas razóns tampoco se percibe contradicción alguna entre el precepto impugnado y los arts. 8 y 9.1 EAC. Al no regular la L 36/1985 competencia alguna de las figuras autonómicas análogas al Defensor del Pueblo, difícilmente podría haberse vulnerado el art. 9.1 EAC, que atribuye a la Generalidad la competencia para regular sus instituciones de autogobierno. Y tampoco puede entenderse que delimitar supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos pueda afectar negativamente, sino más bien al contrario, al deber de los poderes públicos de Cataluña de promover las condiciones y remover los obstáculos a la libertad e igualdad de ciudadanos y grupos sociales que contempla el art. 8 EAC.”

En relación con este principio de colaboración establécense uns criterios respecto ó obstruccionismo levado a cabo por funcionarios autoridades ou axentes. Neste sentido o Valedor poderá optar por unha triple vía: en primeiro lugar pode dar conta dese obstruccionismo ó superior xerárquico, en segundo lugar se entende que a actuación é constitutiva de delicto poderá comunicarlo ó Ministerio Fiscal, e por último se entende o máis efectivo é a publicidade e a sanción política pode recoller tales actitudes nos seus informes ó Parlamento de Galicia.

Corolario do deber xeral de colaboración é o principio de gratuidade e indemnización respecto ós particulares que se lle roguen gastos ou prexuízos materiais. Serán compensados con cargo ó presuposto do Valedor unha vez sexan xustificadas debidamente.

### **E) Terminación**

A finalización do procedemento das queixas pode producirse como xa citamos por diversas causas aínda que a máis común será a da aprobación dunha resolución por parte do Valedor. O contido destas resolucións pode ser moi variado.

A.- O Valedor pode suxerirle á administración pública a modificación dos criterios utilizados na produción dos seus actos e resolucións. Obviamente trátase de modificar algún aspecto que integre elementos discrecionais nos actos administrativos posto que o que é propiamente procedemento non se atopa no ámbito dispositivo das administracións públicas ó estar delimitado taxativamente na lei. Esta actuación de mediación que leve a cabo o Valedor ante a Administración non interrompe os prazos establecidos para os diferentes procedementos administrativos, pois do contrario podería ser perxudicial para o cidadán que vería decaer-lo seu dereito ó recurso por ter acudido a esta maxistratura de opinión<sup>28</sup>.

B.- O Valedor pode instar unha modificación normativa cando como consecuencia das súas investigacións chegase ó convencemento de que o cumprimento rigoroso dunha norma pode provocar situacións inxustas ou

---

<sup>28</sup> Para un estudio pormenorizado do Valedor como maxistratura de persuasión, María José Corchete Martín: *El defensor del Pueblo y la protección de los derechos*. Ediciones Universidad de Salamanca. 2001.

perxudiciais para os administrados. Ponse aquí de actualidade o principio latino “*summum ius, summa iniuria*”, que como é ben sabido posibilita tamén os órganos xurisdiccionais conforme a súa lei orgánica a proposta de modificacións no ordenamento xurídico ó lexislador. Como sinala Cora Rodríguez<sup>29</sup> esta vía tense utilizado para solicitar do Parlamento de Galicia a modificación da lei reguladora da renda de integración social.

C.- O Valedor ten a posibilidade de requiri-la actuación inspectora e sancionadora. Esta facultade producírase no caso de que as actuacións se realizaran con ocasión de servicios prestados por particulares en virtude dun acto administrativo que os habilitase para elo.

O cauce formal das resolucións é moi variado e non aparece claramente xerarquizado na lei do Valedor, na que só se dí que este poderá formular ás autoridades e funcionarios das administracións públicas advertencias, recomendacións, recordatorios dos seus deberes legais e suxerencias para a adopción de novas medidas. Según López Basaguren e Maestro Buelga<sup>30</sup> é bo diferenciar as recomendacións coas suxerencias ós efectos do seu valor indicativo para adoptar medidas posteriores.

Parte da doutrina entende que o elenco das resolucións citadas non é tasado e así autores como Ricardo Medina inclúen a posibilidade de usar-la opinión pública como xeito de persuasión sobre as autoridades, funcionarios ou axentes que incumpran os criterios do Valedor.

Unha vez que o Valedor aproba unha resolución pode encontrar certos incumprimentos por parte de funcionarios e autoridades que non sexan dilerxentes co seu deber de responder por escrito e no prazo dun mes. Neste caso ábreanse varias posibilidades de sanción.

En primeiro lugar unha vez formulada a recomendación e en ausencia de resposta o Valedor poderá poñer-las antecedentes do escrito e as recomendacións efectuadas en coñecemento do conselleiro do departamento afectado ou da máxima autoridade da administración pública galega. A lei non é clara ó definir que entende por “máxima autoridade da Administración Pública galega”, e ó meu parecer, de non tratarse dunha mera infracción organizativa

<sup>29</sup> Na súa conferencia: “La institución del Valedor do Pobo”, incluída no volume *Los defensores del Pueblo en la España de 2000*. Fundación Alfredo Brañas. Santiago de Compostela, 2000. Páxina 207.

<sup>30</sup> Tomado do seu libro *El ararteko*. IVAP. Oñati. 1993.

sobre a que tería competencias o conselleiro en materia de administración pública, tal expresión debe entenderse referida ó presidente da Xunta de Galicia.

Seguidamente se tampouco ten unha xustificación axeitada o Valedor pode incluír tal asunto no seu informe anual ou especial con expresa mención dos nomes das autoridades e funcionarios que persistan naquela actitude. Esta previsión legal pode prantexar problemas na súa colisión co contido do artigo 18 da Constitución Española e neste sentido o Valedor deberá de ser particularmente coidadoso na redacción do seu informe para que a crítica se manteña no ámbito da liberdade de expresión e non afecte a dereitos personalísimos das autoridades e funcionarios.

Por último se das actuacións practicadas se deriva unha constatación de que se orixinou por abuso, arbitrariedade, discriminación ou erro, negligencia ou omisión dun funcionario unha queixa, o Valedor dirixirase ó interesado facéndolle constalo seu criterio ó respecto, ó tempo que o superior xerárquico formulándolle as suxerencias pertinentes.

## **5. As relacións do Valedor cos restantes ombudsmen españois**

### **A) O ámbito de colaboración**

O Valedor do Pobo ten atribuído o exercicio das facultades de investigación en relación coas institucións e organismos que afectan ó ámbito de competencias autonómicas. A lei galega é moi respectuosa coas posibles interferencias competenciais derivadas da existencia do Defensor do Pobo do Estado<sup>31</sup>, e así de xeito xenérico di que as competencias do Valedor do Pobo se exercitarán sen prexuízo do disposto no artigo 12 da lei orgánica 3/1981 do 6 de abril e do artigo 2 da lei 36/19 do 6 de novembro. Esta faceta das relacións entre comisionados parlamentarios e os seus ámbitos de competencias é unha temática que como apuntou Conde-Pumpido<sup>32</sup> ten ocupado á doutrina fondamente dende a creación dos Valedores autonómicos.

<sup>31</sup> Aspecto que non foi tan respectado pola doutrina que chegou a postular a existencia exclusiva dos valedores autonómicos e a innecesiedade do Defensor del Pueblo no caso español. Así P. De Vega: "Los órganos del estado en el contexto regional", en *Informe anual del proyecto de Constitución*. *La Costituzione Spagnola nel trentennio della Costituzione italiana*. Bolonia. A. Forni 1978.

<sup>32</sup> No seu traballo: "La relación entre los ombudsmen nacionales, regionales y locales". No volume colectivo: *The importance of the regional ombudsman. Third european ombudsman conference*. Vitoria-Gasteiz, 1993.

O ámbito da colaboración ten unha dobre posibilidade segundo esta se dirixa ó Defensor do Pobo ou ós distintos comisionados autonómicos.

No primeiro caso a relación do Valedor pode consistir en solicitarlle que, en defensa de lexítimos intereses dos cidadáns galegos e tendo en conta o que el considere oportuno, interpoña ou exercite o recurso de inconstitucionalidade ou de amparo. Como é ben sabido do Valedor do Pobo non ten lexitimación activa ante o Tribunal Constitucional e polo tanto instrúméntase esta vía indirecta de posible presenza do Valedor ante o máximo intérprete da Constitución. Unha vía máis respectuosa coa autonomía do Valedor do Pobo e dignificadora da súa posición institucional sería a de utilizarlo artigo 162.2 da Constitución e, de xeito parello a como se ven de facer coas entidades locais con motivo do conflito en defensa da autonomía local, atribuírle a través da modificación da lei orgánica do Tribunal Constitucional a súa intervención directa nos procesos constitucionais.

Ademáis o Valedor pode requirir ó Defensor do Pobo para que dirixa recomendacións a órganos do Estado cando as deficiencias no funcionamento da administración tutelada polo Valedor se deriven de causas alleas á Comunidade Autónoma. Neste sentido atopamos dous supostos claramente diferenciados. Por unha banda se o problema procede de normas de competencia estatal precisárase dunha intermediación do Defensor do Pobo perante o Parlamento estatal ou o Goberno. Por outro lado se a deficiencia é debida a un defectuoso funcionamento da Administración Central do Estado o Defensor do Pobo intermediará ante estes ámbitos executivos. Como apunta Embid Irujo<sup>33</sup> a idea inicial na solicitude de aprobación dunha lei que regulase a colaboración entre o Defensor del Pueblo e os autonómicos era a de garantir o seu ámbito de autonomía, pero a posteriori o contido da lei ten sido máis ben restrictivo respecto ás competencias dos órganos rexionais.

O ámbito de colaboración do Valedor do Pobo cos comisionados parlamentarios autonómicos é moito máis limitado establecéndose só que o Valedor pode dirixirse a eles en dous supostos: en primeiro lugar o Valedor pode solicita-la colaboración dos seus colegas autonómicos para o exercicio das súas funcións, o que entra de cheo nos principios de colaboración que

---

<sup>33</sup> Embid Irujo, Antonio: *El control de la Administración pública por los comisionados autonómicos*. MAP. Madrid.1991.

imbúen o funcionamento do Estado autonómico. Por outra banda é posible tamén que a comunicación do Valedor se dirixa a unha finalidade de coordinar as actuacións conxuntas de queixas que excedan ó ámbito territorial da Comunidade Autónoma galega.

## B. O procedemento

Só se explicita a institucionalización da colaboración do Valedor do Pobo co Defensor do Pobo e non cos autonómicos, o que garda certa relación co maior detalle que a lei galega outorga á regulación do ámbito de colaboración coa institución estatal.

Establécese unha diferenciación moi clara entre a posibilidade de asinar acordos de coordinación (que supoñen o recoñecemento dunha superioridade xerárquica por parte do Defensor do Pobo respecto ó Valedor galego, nunha liña doctrinalmente defendida por Bar Cendón<sup>34</sup>) e acordos de colaboración (que en principio, prantexan un traballo de igual a igual entre ámbalas dúas institucións). Así faise unha remisión xenérica ó previsto nas leis estatais reguladoras do Defensor do Pobo e a que trata sobre a coordinación coas figuras autonómicas análogas. En todo caso esta colaboración como ten sinalado Visiedo Mazón<sup>35</sup>, non pode supoñer unha abdicación por parte do Defensor del Pueblo das súas competencias, nen tampouco impedir os mecanismos de delegación no tocantes ó exercicio das facultades concretas a desenvolver polos comisionados parlamentarios autonómicos.

Os citados acordos necesitan dunha ratificación "política" da Comisión de Peticións e a súa posterior publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* e no *Diario Oficial de Galicia*. Ámbalas dúas publicacións responden a lóxicas diferentes, e así a primeira delas recoñece a natureza parlamentaria do órgano Valedor do Pobo, e a segunda ten que ver co ámbito da supervisión do Valedor, que como sabemos se centra na Administración pública galega.

Aquelas queixas que reciba o Valedor e se refiran a ámbitos das administracións públicas que non son da súa competencia debe remitirlas

<sup>34</sup> Antonio Bar. "La regulación jurídica de los Defensores del pueblo regionales": ¿ Cooperación o conflicto? *Revista de derecho político*. Números 18-19. Madrid 1983.

<sup>35</sup> Francisco Visiedo. "El defensor del pueblo en el ámbito de las Comunidades autónomas: principales problemas que se plantean". Na obra colectiva: *Cortes Generales, Vol.III*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, páxs. 2297 a 2317.

o Defensor do Pobo. Igual tratamento reciben as que inicie de oficio respecto a infraccións ou irregularidades que el constate. Bótase de menos unha previsión similar a aquelas queixas que poidan ser constitutivas de delito e que o Valedor remite ó Ministerio Fiscal, nas que se posibilita o seguemento posterior da “vida da queixa” en cuestión. Especialmente afortunada sería esta posibilidade no caso de aquelas queixas que se presentan ante o Valedor a instancia de parte, pois do contrario neste suposto o comisionado parlamentario autonómico se converte nunha mera oficiña intermediaria entre o cidadán e o Defensor do Pobo estatal.