



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

ANÁLISIS DE LAS FIGURAS DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL JUSTICIA DE ARAGÓN

Nicolás Heras García

Dirigido por Enrique Cebrián Zazurca

Facultad de Derecho

2018

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LA FIGURA DEL OMBUDSMAN.....	7
3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA.....	11
4. LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS.....	19
4.1 LA ADAPTACIÓN DEL OMBUDSMAN A LOS ORDENAMIENTOS DE LAS CCAA.....	19
4.2 RELACIONES ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESTATAL Y LOS DEFENSORES AUTÓNOMICOS.....	23
5. EL JUSTICIA DE ARAGÓN.....	27
5.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA DEL JUSTICIA.....	27
5.2 NOMBRAMIENTO, CESE Y CONDICIONES.....	29
5.3 PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LOS CIUDADANOS.....	32
5.4 LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.....	34
5.5 LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS.....	36
5.6 FORMAS DE ACTUACIÓN DEL JUSTICIA.....	38
5.7 EL JUSTICIA DEL FUTURO.....	43
6. CONCLUSIONES.....	45
7. BIBLIOGRAFÍA.....	49

ABREVIATURAS

ART.	Artículo
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CAr	Comunidad Autónoma de Aragón
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CP	Código Penal
DGA	Diputación General de Aragón
DP	Defensor del Pueblo
EAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
JAr	Justicia de Aragón
LJAr	Ley del Justicia de Aragón
LO	Ley Orgánica
LODP	Ley Orgánica del Defensor del Pueblo
LOTCC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
MF	Ministerio Fiscal
RJAr	Reglamento del Justicia de Aragón
ROFDP	Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

En este Trabajo Fin de Grado se va a proceder a analizar las figuras de los defensores autonómicos, con una especial atención al Justicia de Aragón. Es un tema al que se hace referencia a lo largo del estudio del Derecho Constitucional e incluso también del Derecho Civil o del Derecho Administrativo, pero quizás no con la profundidad que requiere para el completo entendimiento del importante papel que juegan los defensores en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, la figura del Justicia de Aragón es de gran interés en nuestra tierra debido a la relevancia que tuvo su precedente histórico. Recientemente, ha sido elegido Justicia Ángel Dolado tras los casi 20 años en los que ha estado a cargo de la institución su predecesor, Fernando García Vicente. Por lo que, sin menospreciar los años de historia que hay detrás de esta figura, se trata de un tema que reviste de un toque de actualidad.

Además, la crisis económica ha llevado consigo que se cuestione la existencia de los defensores autonómicos e incluso hay Comunidades Autónomas que han suprimido dichas figuras. También hay debate en torno a la posibilidad de aumentar sus funciones, por lo que queda debidamente justificado el interés que posee este tema.

En cuanto a la metodología seguida en el desarrollo del trabajo, empiezo dando a conocer la figura del Ombudsman sueco y de sus precedentes a lo largo de la historia. Posteriormente procedo a analizar el Defensor del Pueblo en España, ya que los defensores autonómicos se basan en el modelo estatal.

A continuación, ya abarco lo que se refiere a los defensores de las CCAA, haciendo una especial mención de las relaciones entre éstos con el defensor estatal. Finalmente, analizo el núcleo central de este trabajo: la figura del Justicia de Aragón. Hago referencia a su evolución histórica, a su nombramiento, cese y condiciones, a las funciones que tiene encomendadas, al desarrollo de su actuación; para acabar dedico un apartado a cuestiones de debate, de cara a conocer hacia donde se encamina el Justicia en los próximos años.

2. LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

Desde un punto de vista histórico, la evolución de los Estados trajo consigo que éste adquiriera un mayor número de funciones, lo cual contribuyó a que hubiera un incremento de conflictos entre los ciudadanos y la Administración. En este contexto aparece la figura del Ombudsman, cuyo objetivo principal es el control de la Administración para que su actuación se ajuste a la ley.

Aparece por primera vez en el ámbito constitucional en Suecia a principios del siglo XIX, concretamente con la Constitución sueca de 1809, y fue extendiéndose a otros muchos países con el paso del tiempo. No obstante, ya se había perfilado esta institución con anterioridad.

En la misma Suecia se encuentra un antecedente, ya que el rey Carlos XII creó en 1713 un Comisario Supremo para supervisar la Administración e incluso enjuiciar a los funcionarios en casos de delitos graves. En 1719 cambió la denominación por la de Canciller de Justicia y en 1766 pasó a ser nombrado por el Parlamento, adquiriendo la naturaleza parlamentaria, que es una característica fundamental de la figura en la actualidad. Sin embargo, se produjo un retroceso, ya que con Gustavo III volvió a ser nombrado por el Rey, convirtiéndose en un representante gubernamental encargado de la justicia¹.

No obstante, ya en épocas anteriores se pueden encontrar figuras similares. Rebollo Delgado expresa que «el Tribuno de la Plebe es quizás el primer antecedente comparable en algunos aspectos a la institución del Ombudsman». Aparece como consecuencia de la crisis social que azotaba a Roma durante la república. Una característica propia de esta magistratura fue la inviolabilidad y la posibilidad de realizar propuestas legislativas en beneficio de la plebe. Posteriormente, Valentiniano III creó en el año 364 el *Defensor Civitatis*, cuya misión era la «defensa de los intereses de la clase plebeya contra la arbitrariedad y abusos de la clase gobernante»².

En la España musulmana se creó la figura del Señor de la Injusticias (*Sahib al-mazalim*), pero Rebollo Delgado indica que «existe un gran inconveniente en considerarlo como auténtico precedente, y no es otro que su función se ejerce por

¹ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores del pueblo en España*, Reus, Madrid, 2017, pp. 18-19.

² REBOLLO DELGADO, L., *La institución del Ombudsman en España*, Dykinson, Madrid, 2013, pp.20-23

delegación del Califa. Cabe identificarlo más con una función jurisdiccional especial o plenipotenciaria que con una institución independiente en defensa de los derechos de los ciudadanos de la época»³.

Como auténtico precedente, cabe destacar el Justicia Mayor de Aragón, figura que analizaré más adelante. Pero ya adelanto que es el último antecedente en nuestro ordenamiento jurídico⁴.

Volviendo al Ombudsman de la Constitución sueca de 1809, éste va a estar dedicado al control de la Administración, de los órganos jurisdiccionales e incluso de la Iglesia Luterana. Se va a encargar de perseguir los casos más destacados de desobediencia a la ley, para que toda actuación se ajuste a la misma. No hay que olvidar que este Ombudsman es un órgano parlamentario, así que debe realizar un informe anual para rendir cuentas ante el órgano legislativo, mientras que este último tiene la posibilidad de trasladar indicaciones o directrices al comisionado. Por tanto, se puede apreciar una gran relación entre ambos. De hecho, ombudsman es una palabra sueca que significa representante o mandatario⁵.

Se puede asegurar que esta figura actúa como un límite para el poder ejecutivo, ya que se produce una evolución y es el poder legislativo el que vence sobre éste, de forma que supone una contribución a que el monarca vaya perdiendo peso poco a poco en favor del Parlamento.

Sin embargo, con el paso del tiempo se fue difuminando su papel de mandatario del Parlamento y se fue orientando hacia una actuación más independiente. De Andrés hace referencia a esto diciendo que «como consecuencia de ello, también va a cambiar el sentido de las relaciones entre el Parlamento y el Ombudsman, de tal manera que los informes anuales ante el legislativo ya no van a suponer una rendición de cuentas, pasando a configurarse como una recopilación ilustrativa del trabajo desarrollado de forma independiente», de acuerdo al principio de publicidad que debe caracterizar su actuación. «Además, se van perfilando las características subjetivas de los titulares de la institución, de forma que se exigirá que se trate de personas de reconocido prestigio

³ *Ibid.* p.27.

⁴ *Ibid.* p.40.

⁵ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores... cit.*, pp. 19-20.

moral y jurídico que susciten un amplio consenso parlamentario en cuanto a su idoneidad para el desempeño independiente de su función constitucional»⁶.

En cuanto a sus funciones, han quedado al margen las antiguas persecuciones penales que eran propias del Ombudsman en su originaria configuración histórica, ya que eso es algo propio de la independencia de los órganos jurisdiccionales y suponía sobrepasar los límites de sus funciones. Su labor se va a fundamentar en el ejercicio de la *auctoritas* que le otorga el Parlamento y va a pasar a elaborar resoluciones o recomendaciones dirigidas a autoridades y funcionarios⁷.

El Ombudsman ha tenido tanta importancia que se ha expandido a un gran número de países, que recogen dicha institución en sus constituciones, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Aparte de las figuras nacionales, se han creado instituciones territoriales y sectoriales, tal y como sucede en España, e incluso supranacionales, ya que la UE ha creado el Defensor del Pueblo Europeo.

⁶ *Ibid.* pp. 21-22.

⁷ *Ibid.* pp. 22-23.

3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA

Aparece en la Constitución de 1978, concretamente en el art. 54 CE, donde se expresa que «una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

De dicho precepto se puede señalar que se trata de un órgano estatal superior, de dimensión o relevancia constitucional⁸. Más que un órgano constitucional en sentido estricto, se considera que se trata de un órgano auxiliar, ya que, aunque va a ejercer una función estatal de supervisión desarrollada de forma independiente, no cabe olvidar el hecho de que es designado por las Cortes.

No obstante, se puede considerar que es un órgano esencialmente de garantía, debido a que su función fundamental es asegurar los derechos y libertades recogidos en el Título I de la Constitución, por lo que también se trata de un órgano de control, ya que va a vigilar que la actuación de la Administración no vulnere esos derechos.

Los rasgos de esta institución van a quedar definidos en la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que a su vez van a desarrollarse en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

Uno de los rasgos fundamentales de la institución es el de la independencia. El Defensor del Pueblo debe mantenerse al margen del Ejecutivo y del Legislativo para asegurar la imparcialidad, objetividad y eficacia; lo cual permite legitimar su actuación frente a la ciudadanía, ya que de este modo se alcanza una mayor credibilidad⁹. Díez Bueso dice que «el Defensor del Pueblo se relaciona exclusivamente con el Parlamento a través de una Comisión Mixta de relaciones con la institución, pero lleva a cabo un trabajo totalmente separado de las Cortes, por lo que la presentación anual de Informes es una mera comunicación de las tareas realizadas»¹⁰.

⁸ *Ibid.* p. 69.

⁹ DÍEZ BUESO, L., *Los defensores del pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 1999, p. 77.

¹⁰ *Ibid.* p. 31.

De hecho, en el art. 6 de la LODP se expresa que «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». El DP goza de inviolabilidad en el ejercicio de las competencias propias de su cargo. No podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por lo que estamos ante un caso de aforamiento.

En cuanto a las incompatibilidades, en el art. 7 de la LODP se hace referencia a las mismas diciendo que «la condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; con la afiliación a un partido político o 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; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral». De manera que se establece un adecuado sistema de incompatibilidades, de prerrogativas y garantías para distanciar al titular de cualquier ideología política y así lograr la independencia en su actuación.

Hay que tener en cuenta que la institución se sustenta en la *auctoritas* y no en la *potestas*, es decir, se basa en su prestigio para la defensa de los derechos del ciudadano, por lo que tiene un poder de influencia más que de imposición¹¹. El titular debe gozar de la confianza de la ciudadanía para que su actuación sea eficaz, por lo que la neutralidad política y el prestigio personal son dos rasgos esenciales del mismo.

Rebollo Delgado explica que «lo vertiginoso de la actividad de la Administración, y la obligatoriedad de cumplir unos fines específicos, hacen de ellas instituciones poco ágiles para solventar las deficiencias, lo que tiene como consecuencia práctica la lesión de derechos. Por el contrario, la actividad del DP desposeída de los formalismos de un proceso judicial, es una herramienta ágil para subsanar las deficiencias de los poderes del Estado, y como consecuencia, justifica plenamente su existencia»¹². Esto hace que su actuación beneficie tanto al ciudadano como al buen funcionamiento de la Administración.

¹¹ REBOLLO DELGADO, L., *La institución...cit.*, p. 48.

¹² *Ibid.* pp. 55-56

En este sentido, De Andrés defiende que «su capacidad de supervisión permite examinar los problemas en toda su extensión, no limitándolos a actos formales que revisar, como suele suceder en la jurisdicción contenciosa, y se extiende incluso a las funciones propias del poder legislativo, al que puede dirigir resoluciones con el propósito de promover las modificaciones legislativas que considere precisas para evitar situaciones injustas. Además, la actuación rápida, informal y gratuita de los defensores permite llegar a positivos resultados como medio alternativo a los procedimientos ordinarios de garantía individual»¹³.

En cuanto a la proposición y designación del titular, que aparece recogido en el art. 2 de la LODP, la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo propone a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatas. Aunque en la ley se expresa que los acuerdos de la Comisión se establecen por mayoría simple, en la práctica son adoptados por los grupos parlamentarios que tienen los suficientes escaños para que la elección salga adelante, por lo que la proposición es consecuencia de un consenso político anterior¹⁴. Una vez propuesto el candidato o candidatas, se convoca en el plazo de 10 días al Pleno del Congreso para que proceda a su elección. Es designado el que obtiene una votación favorable de las 3/5 partes de los miembros del Congreso. Posteriormente, en el plazo de 20 días, debe ser ratificado por esta misma mayoría en el Senado. En el supuesto de que no se alcancen dichas mayorías, la Comisión procede en el plazo máximo de 1 mes a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los 3/5 en el Congreso, la designación queda realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado.

Posteriormente, tal y como establece el art. 4, una vez que los Presidentes de ambas Cámaras acreditan conjuntamente con sus firmas el nombramiento, se procede a su publicación en el BOE. Por último, el DP toma posesión del cargo ante las Mesas de ambas Cámaras, prestando juramento o promesa del fiel desempeño de su función.

Asimismo, el mandato del DP es para un periodo de 5 años, lo cual pretende desvincularlo del mandato de 4 años de las Cortes, como prueba de la independencia del mismo. No se establece ningún límite legal de mandatos, por lo que se interpreta que puede ser reelegido al finalizar cada mandato.

¹³ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores... cit.*, p. 92.

¹⁴ *Ibid.* p.120.

Podrá ser elegido DP cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Resulta cuanto menos curioso que no se establezca la condición de ser jurista, pero es indudable que el titular debería ser buen conocedor del Derecho para ejercer adecuadamente sus funciones.

Por otro lado, como bien expresa De Andrés, «para que el defensor lleve a cabo su función de acuerdo con criterios de imparcialidad e independencia se hace preciso garantizar que no será removido de su puesto por razones de mera conveniencia política»¹⁵. Por ello, en el art. 5 de la LODP se establecen las siguientes causas tasadas de cese:

- Renuncia.
- Expiración del plazo de su nombramiento.
- Muerte.
- Incapacidad sobrevenida.
- Actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.
- Haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

En los tres últimos supuestos se requiere mayoría de las 3/5 partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado.

Una vez vacante el cargo, se inicia el procedimiento para el nombramiento de un nuevo DP en el plazo máximo de 1 mes. En tanto no procedan las Cortes a una nueva designación, desempeñarán sus funciones de forma interina, en su propio orden, los Adjuntos al Defensor del Pueblo; por lo que se busca que no se interrumpa el ejercicio de las funciones de la institución. De hecho, en el art. 11 de la LODP se recoge que «la actividad del Defensor del Pueblo no se verá interrumpida en los casos en que las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato», ya que en esas circunstancias se puede dirigir a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras. Asimismo, la declaración de los estados de excepción o de sitio tampoco interrumpirán su actividad.

En cuanto a las funciones del Defensor del Pueblo, hay cierto debate en la doctrina, ya que por un lado algunos defienden que del art. 54 CE se puede deducir que son dos las

¹⁵ *Ibid.* p.134.

funciones: la defensa de los derechos comprendidos en el Título I y la supervisión de la actividad de la Administración; por otro lado, hay otros autores que defienden que solo tiene la primera función y que la segunda es un instrumento o medio para garantizar la adecuada defensa de los derechos. Esta última postura es la que adopta Rebollo Delgado al decir que «esta segunda función ha de interpretarse subsumida en la primera, de tal forma que el DP controla la actividad de la Administración y en especial sus actos y resoluciones, para verificar que estos se adecuan a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y que se realizan con pleno sometimiento a la ley y al Derecho, como establece el art. 103.1 CE»¹⁶.

Esta es también la postura defendida por De Andrés, que dice que «la supervisión de la administración fue la única función encomendada a los ombudsmen tradicionales desde su creación. En ese momento la pretensión era complementar los controles clásicos, fundamentalmente el judicial, el parlamentario y el interno, para tratar de cubrir las insuficiencias que se apreciaban en ellos»¹⁷. Sin embargo, el Defensor del Pueblo español actual va más allá de esta tradicional función, ya que su misión principal va a ser la promoción y defensa de los derechos de los ciudadanos.

Otra función muy importante que tiene el DP está recogida en el art. 162 CE, donde aparece la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad (también están legitimados el Presidente del Gobierno, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas) y el recurso de amparo (que también lo puede interponer toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo y el MF).

A través del recurso de inconstitucionalidad, el DP colabora en la función de legislador negativo que corresponde al TC, al convertirse en garante de la Constitución mediante la capacidad de interponer recursos que permitan la expulsión del ordenamiento de las normas legales consideradas inconstitucionales. Asimismo, es una vía indirecta mediante la cual los ciudadanos pueden impugnar la constitucionalidad de una ley¹⁸.

El DP puede interponer recurso de inconstitucionalidad no solo respecto al Título I CE, sino también respecto del resto de preceptos constitucionales, tal y como destaca la STC

¹⁶ REBOLLO DELGADO, L., *La institución...cit.*, p. 100.

¹⁷ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores... cit.*, p. 212.

¹⁸ *Ibid.* pp. 214-215

150/1990: «tanto el Abogado del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid como el Abogado del Estado alegan que en el recurso del Defensor del Pueblo concurre parcialmente un defecto de legitimación, puesto que en el primero de los fundamentos jurídicos de su demanda imputa a la Ley recurrida la infracción del principio de seguridad jurídica que establece el art. 9.3 de la Constitución, siendo así que el Defensor del Pueblo sólo puede actuar, conforme a la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, función que delimita las competencias de la institución. Esta última objeción previa debe ser también rechazada por la sola y simple razón de que los arts. 162.1 a) de la Constitución y 32.1 de la LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo».

Mediante el recurso de amparo se trata de proteger de forma especial los derechos recogidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I y los derechos de los artículos 14 y 30.2 de la Constitución. Sin embargo, como bien dice De Andrés, «esta posibilidad no goza de la misma relevancia que tiene la legitimación para acudir al recurso directo de inconstitucionalidad, puesto que el de amparo puede ser promovido por cualquier persona directamente afectada y, de hecho, lo normal será que sea ésta la que llegue a plantear el recurso, reduciéndose los casos de intervención del Defensor a un mínimo número»¹⁹.

Otra actuación de la institución es la tramitación de las quejas, que es quizás la labor más relevante, ya que va a comprender gran parte de su trabajo. «Las quejas se pueden definir como las actuaciones o abstenciones protagonizadas directa o indirectamente por los poderes públicos que los ciudadanos hacen llegar a los defensores para que sean investigadas y corregidas o para innovar el ordenamiento, por resultar ilegales, irregulares, injustas o consecuencia de mala administración»²⁰.

En el art. 15.1 LODP se señalan una serie de requisitos: «toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado en papel común y en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma».

¹⁹ *Ibid.* p. 222.

²⁰ *Ibid.* p. 257.

En el caso de que la queja sea rechazada, es necesaria motivar dicho rechazo mediante escrito, donde se da la posibilidad de informar al interesado sobre otras vías más adecuadas para ejercitar su pretensión, tal y como establece el art. 17.1 LODP. Además, se recogen una serie de causas para rechazar las quejas: «el Defensor del Pueblo rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso» (art.17.3 LODP).

Al promover la investigación para el esclarecimiento de los hechos, puede solicitar al organismo administrativo investigado un informe. «La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales» (art. 18.2 LODP). Por tanto, hay una obligación legal de colaboración de la Administración con la institución. De hecho, en el art. 502.2 CP se recoge el delito de desobediencia y se hace referencia a la obstaculización de la autoridad o funcionario en la investigación del DP.

Por otro lado, las resoluciones del Defensor del Pueblo pueden adoptar la forma de recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios de deberes legales.

A las tradicionales funciones expuestas anteriormente, se pueden añadir funciones que se han ido incorporando recientemente, como la participación en la efectividad de los mecanismos internacionales de protección de los derechos, en especial de la prevención de la tortura; el control de los derechos en materia de transparencia; la función mediadora; la protección de colectivos vulnerables o con riesgos específicos; la supervisión de servicios públicos, incluidos los gestionados por empresas privadas y las actividades de interés general; o la promoción de los derechos en la sociedad²¹.

Aunque el Defensor del Pueblo es un órgano unipersonal, en el ROFDP se recogen los medios personales que van a colaborar en el funcionamiento de la institución, como es el caso de los Adjuntos, que llevan a cabo una función de auxilio al titular; el Secretario General, que es el responsable de la organización y régimen interno; y el resto del personal al servicio de la institución, que lo conforman los «Asesores-responsables de

²¹ *Ibid.* p. 233.

área, Asesores-técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos» (art.32 ROFDP). Como órgano consultivo se crea la Junta de Coordinación y Régimen Interior, que está compuesta por el Defensor, los Adjuntos y el Secretario general, que tiene voz pero no voto (art. 17 ROFDP).

4. LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS

4.1 LA ADAPTACIÓN DEL OMBUDSMAN A LOS ORDENAMIENTOS DE LAS CCAA

En primer lugar, se debe tener en cuenta que en la Constitución no se hace referencia a los defensores del pueblo autonómicos, por lo que su existencia se deja en manos de los Estatutos de Autonomía²², que son las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas.

«Al amparo de la facultad de organización de las instituciones de autogobierno reconocida a las CCAA (art. 148.1.1ª de la CE), varios Estatutos de Autonomía aprobados tras la CE habilitaron la creación mediante ley de su Parlamento de instituciones similares al Defensor del Pueblo que, en coordinación con él, se encargarían de la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos, pudiendo supervisar la actividad administrativa de su respectiva CA»²³.

En la actualidad, las CCAA que tienen defensor del pueblo son las siguientes:

- Andalucía: Defensor del Pueblo Andaluz
- Aragón: Justicia de Aragón
- Canarias: Diputado del Común
- Castilla y León: Procurador del Común
- Cataluña: Síndic de Greuges de Cataluña
- Comunidad Valenciana: Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana
- Galicia: Valedor do Pobo
- Navarra: Defensor del Pueblo de Navarra
- País Vasco: Ararteko

Por un lado, hay CCAA que han previsto esta institución en sus Estatutos de Autonomía, pero sin embargo luego no la han llegado a crear, como es el caso de Islas Baleares, Cantabria y Extremadura. Por otro lado, hay otras CCAA que sí la crearon, pero posteriormente la acabaron suprimiendo, como sucedió con el Procurador General de Asturias, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el Defensor del Pueblo de la

²² DÍEZ BUESO, L., *Los defensores...cit.*, p. 33.

²³ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», en *Derecho Público Aragonés*, Embid (dir.), 5ª edición, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, p. 255.

Región de Murcia y el Defensor del Pueblo Riojano. En la Comunidad de Madrid se creó la figura del Defensor del Menor, pero también se ha suprimido.

Es necesario tener en cuenta que País Vasco, Cataluña y Galicia recogen dicha figura en sus respectivos Estatutos con anterioridad a la LODP. En cambio, el resto de CCAA tuvieron la posibilidad de tener muy presente las características fundamentales del Defensor del Pueblo, una vez establecidas con claridad en el ámbito estatal²⁴.

Durante los últimos años se han producido reformas que han dado lugar a la última generación de Estatutos. En los mismos, se puede apreciar una mayor concreción de las características básicas y funciones de los defensores²⁵.

Respecto a la naturaleza jurídica de los defensores autonómicos, se puede considerar que son instituciones de carácter auxiliar, puesto que no son esenciales para el funcionamiento de la CA, como sucede con el Presidente, el Gobierno o el Parlamento, pero sí desarrollan una labor de relevancia institucional. Además son de relevancia estatutaria, ya que se recogen en los Estatutos de Autonomía²⁶.

Al igual que sucede a nivel estatal, las instituciones autonómicas se relacionan con los Parlamentos a través de Comisiones parlamentarias y deben presentar un informe anual para comunicar las tareas realizadas. Sin embargo, los Parlamentos no dictan directrices a los defensores sobre el desarrollo de sus funciones y la *auctoritas* de los mismos se fundamenta en la independencia respecto de las tendencias políticas de las Cámaras²⁷.

Es de gran importancia que el defensor sea reconocido socialmente por su trayectoria personal, desvinculada de partidismos políticos extremos, y por su especial sensibilidad por la defensa de los derechos de los ciudadanos²⁸.

En todas las CCAA se prevé la necesidad de una mayoría reforzada en su elección. En la mayor parte de los casos se requiere el voto favorable de 3/5 de los miembros de la Cámara. Sin embargo, hay una excepción, ya que en la Ley reguladora del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana se exige la mayoría de 2/3²⁹.

²⁴ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores... cit.*, pp. 101-103.

²⁵ *Ibid.* p. 106.

²⁶ *Ibid.* p. 115.

²⁷ DÍEZ BUESO, L., *Los defensores...cit.*, p. 70.

²⁸ *Ibid.* p. 78.

²⁹ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores... cit.*, p. 104.

Al igual que sucede con el Defensor del Pueblo, en la mayor parte de las leyes autonómicas se establece el mandato de 5 años. Solo hay 3 excepciones: En Castilla y León son 4 años, en Navarra 6 y en Cataluña son 9 años. Pero en esta última se impide la posibilidad de ser reelegido para el mandato inmediatamente posterior. En los casos del Procurador del Común de Castilla y León y del Ararteko vasco se limita a dos el número de mandatos. Sin embargo, para el resto de defensores no se establece ningún límite a la posibilidad de ser reelegido³⁰.

Las causas de cese y las prerrogativas de los defensores autonómicos son similares a las contempladas para el DP, «con la salvedad de que el aforamiento se refiere al Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad Autónoma»³¹.

Por otro lado, en la mayoría de las CCAA se prevé con carácter necesario la figura del Adjunto, salvo en Aragón y Castilla y León, donde es de carácter facultativo la existencia del mismo. Su número varía en las diferentes instituciones y se encarga de auxiliar al titular y de asegurar la continuidad institucional³². Los defensores autonómicos también cuentan con el Secretario General, que es el responsable de la organización y régimen interno; y el resto del personal al servicio de la institución. También se han creado órganos colegiados similares a la Junta de Coordinación y Régimen Interior estatal, que en algunas CCAA cambian de denominación, como sucede en Canarias (Junta Asesora) o en Aragón y País Vasco (Junta de Coordinación)³³.

En cuanto a lo que se refiere a la dotación económica de la institución, las leyes autonómicas prevén que sea el titular el que presente el anteproyecto de presupuesto a la Cámara y, tras su aprobación por la Mesa pasa a integrarse en el Presupuesto anual del propio Parlamento³⁴.

Respecto a las funciones, al igual que sucede con el DP, todos los defensores autonómicos velan por la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos. Para ello, se van a encargar de supervisar y controlar la actuación de la Administración. Sin embargo, a esta función principal, algunas CCAA han añadido la tutela del

³⁰ *Ibid.* pp. 132-133.

³¹ *Ibid.* p. 147.

³² *Ibid.*, p. 175.

³³ *Ibid.*, p. 204.

³⁴ DÍEZ BUESO, L., *Los defensores...cit.*, p. 90.

ordenamiento jurídico de la CA y la defensa del Estatuto de Autonomía, como es el caso de Aragón.

Hay dos aspectos en los que los defensores autonómicos han incrementado su actividad respecto al defensor estatal: por un lado, han desarrollado un control más amplio y profundo de la actividad discrecional de la Administración; por otro lado, han llevado a cabo una actividad más intensa en lo que se refiere a la mediación³⁵.

³⁵ *Ibid.* p. 73-74.

4.2 RELACIONES ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESTATAL Y LOS DEFENSORES AUTÓNOMICOS

Los defensores autonómicos partieron del modelo estatal, por lo que es indudable que hay numerosas similitudes. Con el objetivo de evitar solapamientos y desarrollar una adecuada colaboración, surge la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

Esta ley solo se compone de dos artículos. En el primero se establece que los defensores autonómicos gozan, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de los Parlamentos autonómicos en los respectivos Estatutos. Se aclara que el aforamiento especial se entiende referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia de la CA. En el art. 2 ya se procede a regular el régimen de colaboración y coordinación de las instituciones.

Como bien dice Díez Bueso, «el hecho de que el *Ombudsman* se haya incorporado a un Estado compuesto ha provocado la necesidad de delimitar el marco en el que las distintas instituciones autonómicas y la estatal deben desplegar sus funciones. La falta de alusión constitucional a los *Ombudsmen* autonómicos y el uso del término "Administración" en el artículo 54 de la Constitución provocó que la Ley Orgánica del Defensor (artículo 12) interpretara que esta institución debía tener competencia de supervisión sobre todas las Administraciones del territorio. Ello implica un solapamiento del control del Defensor del Pueblo y los *Ombudsmen* de las Comunidades en el ámbito de la Administración autonómica y la necesidad de coordinar sus actuaciones»³⁶.

La principal aportación de la Ley 36/1985 es el establecimiento de basar las relaciones entre el DP y los defensores autonómicos «en los principios de colaboración, coordinación y cooperación, descartando por tanto cualquier forma de jerarquía entre ellas, y la previsión de convenios como forma de establecer el desarrollo de esos principios»³⁷.

³⁶ *Ibid.*, p. 71.

³⁷ DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores... cit.*, p. 325.

Como no hay jerarquía alguna, se debe garantizar una adecuada coordinación con el objetivo de evitar posibles duplicidades de actuación o posibles resoluciones contradictorias³⁸.

El art. 2.1 expresa lo siguiente: «La protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril».

En el segundo apartado se establece un mecanismo para garantizar la adecuada coordinación y cooperación: «se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos».

Estos convenios van a dar solución a la concurrencia entre las funciones de ambas instituciones. En general, la investigación y resolución corresponde a la institución que hubiera elegido el ciudadano al presentar la queja. Si la queja se presenta en ambas instituciones, prosigue el procedimiento la que hubiera recibido la queja primero o la que tuviera el curso de la queja más avanzado³⁹. Además de los convenios, desde 1986 se celebran las Jornadas de Coordinación entre los Ombudsmen españoles, que tienen un carácter anual y que están dedicadas a dar a conocer el trabajo desempeñado por las instituciones⁴⁰.

³⁸ *Ibid.*, p. 330.

³⁹ *Ibid.*, p. 334.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 336.

Por último, en el tercer apartado de dicho art. 2 se hace referencia a la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal que se sitúan en el territorio de una CA, diciendo que «el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones». Por tanto, se trata de una actuación que corresponde al DP, sin perjuicio de que éste pueda solicitar colaboración al defensor autonómico.

No cabe olvidar que la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad y recursos de amparo sólo está prevista para el Defensor del Pueblo. Así que los defensores autonómicos deberán solicitar al DP la interposición de dichos recursos si lo estiman oportuno, ya que no lo pueden hacer ellos mismos.

5. EL JUSTICIA DE ARAGÓN

5.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA DEL JUSTICIA

Es indudable que la denominación escogida tiene como precedente histórico al medieval Justicia Mayor de Aragón. El recuerdo del Justicia Juan de Lanuza pervive en el aragonesismo y, una vez recuperada la democracia y configurado el Estado autonómico, las principales fuerzas políticas consideraron como una de las expresiones más significativas de la identidad histórica aragonesa a la figura del Justicia Mayor de Aragón. El legislador estatutario buscó evocar un símbolo de la defensa a ultranza de las libertades y Fueros de Aragón. Sin embargo, aunque el actual Justicia sí tiene por objeto la tutela de los derechos y libertades, las diferencias con el precedente histórico son notables, ya que va a carecer de la potestad jurisdiccional y de otros privilegios como la firma de derecho y manifestación. El JAr no se sustenta en la *potestas* sino en la *auctoritas*, como consecuencia del prestigio personal del titular y de la independencia en el ejercicio de su actividad. Por tanto, se trata de una figura con capacidad de persuasión o influencia, pero no de una magistratura de decisión cuyas resoluciones sean vinculantes⁴¹.

La creación del Justicia de Aragón responde al deseo de recuperar una seña de identidad propia que la singularizase del resto de CCAA. No obstante, cabe insistir en el hecho de que las facultades atribuidas al JAr carecen de la fuerza resolutoria y vinculante que poseían las actuaciones del Justicia Mayor en la defensa de los derechos medievales o de los viejos Fueros del Reino de Aragón⁴².

Polo Marchador justifica su existencia diciendo lo siguiente: «es cierto que en los últimos años, se ha avanzado en el compromiso de las Administraciones con la atención a los ciudadanos pero todavía queda camino por recorrer. Instituciones como el Justicia de Aragón, con una estructura administrativa ligera, dotadas de procedimientos sencillos, ágiles y gratuitos, son un instrumento de extraordinaria utilidad para los ciudadanos cuando los servicios de atención de la propia Administración no funcionan. Y no menos útiles resultan para las Administraciones supervisadas en la medida en que

⁴¹ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia... », *cit.*, pp. 256-257.

⁴² POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia de Aragón», en *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Bermejo Vera, J. y López Ramón, F. (dirs.), Civitas, Pamplona, 2010, pp. 484-485.

cuentan con un mecanismo de control o auditoría externo que permite detectar las posibles disfunciones en la prestación del servicio público»⁴³.

Una diferencia fundamental del JAr respecto al resto de defensores autonómicos es el hecho de que está regulado en el Título II del EAr, que hace referencia a la organización institucional de la CAr. Se configura como institución de la Comunidad Autónoma de Aragón, junto con las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón (art. 32 EAr).

Se considera que se trata de un órgano auxiliar, ya que, en lugar de tener funciones de dirección política o de manifestación de la voluntad general, tiene encomendadas funciones de vigilancia, control, impulso o asesoramiento de carácter técnico-jurídico para asegurar el funcionamiento de los órganos principales. Garrido defiende que no solo se trata de un órgano auxiliar de las Cortes, «sino del entramado institucional aragonés en su conjunto en la medida en que opera como mecanismo de estímulo y contrapeso de los poderes ejercidos por las principales instituciones de la CAr»⁴⁴. De hecho, a diferencia del resto de defensores, en el EAr, la LJAy el RJAy se ha evitado el término «comisionado parlamentario» con el fin de preservar la singularidad y la autonomía institucional con las que se distingue al JAy⁴⁵.

Todos los defensores autonómicos tienen como función principal la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Pero el Justicia tiene otras dos funciones que le diferencia del resto de figuras similares: la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés.

⁴³ *Ibid.* p. 486.

⁴⁴ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia... », *cit.*, pp. 260-261.

⁴⁵ *Ibid.* p. 259.

5.2 NOMBRAMIENTO, CESE Y CONDICIONES

Aunque el JAr es elegido por las Cortes de Aragón, a las que presenta un informe anual sobre su actuación, es conveniente destacar que no está sujeto a mandato imperativo y que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Es decir, desempeña sus funciones con autonomía y según su propio criterio (art. 4.2 LJAr). «Tras su nombramiento, la relación que une a las Cortes de Aragón con el JAr es de colaboración y auxilio, no de subordinación, por lo que no depende fiduciariamente de ellas. Estos rasgos estructurales proporcionan a la institución legitimidad y plena autonomía, lo que, unido a la mayoría cualificada requerida para su elección, refuerza la *auctoritas* de su titular, su neutralidad e independencia de criterio»⁴⁶.

Tal y como establece el art. 7 LJAr, para poder ser elegido Justicia, hay que contar con las siguientes condiciones:

- Ser mayor de edad y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos.
- Gozar de la condición política de aragonés o poseer la vecindad civil aragonesa.

Una vez producido el cese, se inician los trámites para el nombramiento del Justicia en el plazo máximo de 1 mes (art. 11.4 LJAr). El Justicia es elegido en sesión plenaria de las Cortes siguiendo los pasos establecidos en los artículos 8 y 9 LJAr. En primer lugar, cada Grupo Parlamentario podrá proponer un candidato en el plazo de 3 meses a la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior. Dicha Comisión presenta un dictamen ante la Mesa de las Cortes en el plazo de 1 mes. Esta última eleva al Pleno el nombre de un candidato, de acuerdo con la Junta de Portavoces. El candidato debe contar con el voto favorable de 3/5 de la Cámara. Si tras esta primera votación no es elegido, se vuelve a iniciar el procedimiento con nuevas propuestas de los Grupos Parlamentarios. Si celebradas tres votaciones en total, ninguno de los candidatos obtiene la mayoría de 3/5, bastará para las siguientes votaciones la mayoría absoluta.

La mayoría cualificada busca que el Justicia elegido goce de la autonomía, independencia y de la *auctoritas* propia de la institución, por lo que la reducción del

⁴⁶ *Ibid.* p. 261.

apoyo necesario al poder llegar a ser elegido por mayoría absoluta es una decisión desafortunada a juicio de Garrido⁴⁷.

El Justicia elegido presta ante el Pleno promesa o juramento de acatar la Constitución, defender y proteger el Estatuto de Autonomía de Aragón, los derechos individuales y colectivos de los aragoneses, y de tutelar el Ordenamiento Jurídico aragonés. Y en el plazo de 30 días toma posesión de su cargo ante la Mesa de las Cortes, en sesión conjunta con la Junta de Portavoces. Por último, el Presidente de las Cortes firma el nombramiento antes de que se publique tanto en el BOA como en el BOE.

La duración del mandato es de 5 años (art. 8.7 LJA), lo cual manifiesta una clara desvinculación con el mandato parlamentario de 4 años. Una vez concluido el mandato, es posible la reelección del titular, ya que no existe precepto alguno que lo impida.

Respecto al cese, las causas están fijadas en el art. 11 LJA:

- a) Por renuncia expresa que deberá comunicar a la Mesa de las Cortes de Aragón.
- b) Por transcurso del plazo para el que fue elegido.
- c) Por fallecimiento.
- d) Por pérdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil aragonesa.
- e) Por incapacidad declarada en sentencia firme, cualquiera que sea su extensión y límites, o por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, también declarada por sentencia firme.
- f) Por condena por delito doloso establecida en sentencia firme.
- g) Por incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones.

En el último de los supuestos previstos, el cese se decidirá por el Pleno de las Cortes por mayoría de 3/5, tras un debate al que podrá asistir e intervenir el Justicia. La iniciativa para este debate corresponderá al Presidente de las Cortes, a 2 Grupos Parlamentarios o a 1/5 de los Diputados (art. 11.2 LJA).

⁴⁷ *Ibid.* p. 262.

Por otro lado, para preservar la independencia del titular, en el art. 10 LJAr se recogen una serie de incompatibilidades con el cargo: cualquier mandato representativo; la afiliación a partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales o entidades dependientes de éstos; cualquier cargo político o función administrativa; cualquier actividad profesional, mercantil o laboral; las carreras judicial y fiscal, o la pertenencia al Tribunal Constitucional.

«El JAr es, como el resto de figuras afines, un órgano unipersonal. Ello refuerza su autoridad, potencia el conocimiento y prestigio de la institución y facilita sus relaciones con las Cortes de Aragón. Pero para poder realizar su labor, el JAr ha de estar asistido por un equipo humano de su confianza y dotado de un aparato administrativo suficiente»⁴⁸.

El Justicia puede designar, de conformidad con la Comisión de las Cortes con la que se relaciona, un Lugarteniente, que le asistirá en sus funciones (art. 39 LJAr). Asimismo, puede designar libremente los Asesores que estime necesarios, estructurar la institución en áreas especializadas y departamentos y crear una Secretaría General, que se encarga de la gestión del régimen económico, del Archivo y Registro General, de las funciones derivadas de la jefatura del personal funcionario y laboral de la institución y las funciones de asesoramiento y realización de estudios e informes que se encomienden por el JAr (artículos 16 y 17 RJAr). También podrá designar de entre sus Asesores un Asesor-Jefe con funciones generales de coordinación y dirección de las áreas y departamentos (art. 18 RJAr).

El Justicia puede designar un gabinete particular, un gabinete de prensa e información o cualquier órgano de asistencia que considere necesario para el ejercicio de sus funciones (art. 19 RJAr). Por otro lado, la Junta de Coordinación es el órgano consultivo del Justicia en materia de funcionamiento interno. Estará presidida por el Justicia y la integrarán el Lugarteniente, el Asesor Jefe, el Secretario General y los Asesores que el Justicia determine (art.20 RJAr). No obstante, pese a estar contemplada la figura del Lugarteniente en el ordenamiento, nunca se ha provisto y nadie ha sido nombrado desde la creación de la institución.

⁴⁸ *Ibid.* p. 264.

5.3 PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LOS CIUDADANOS

A diferencia de las otras dos funciones principales que vamos a analizar, esta es una función que también tienen tanto el defensor del pueblo estatal como los defensores autonómicos.

Ante esta importante función, surge una cuestión objeto de debate, ¿qué derechos va a proteger y defender el Justicia? Aunque en el art. 59 EAr y en el art. 1 LJAr se habla de los derechos reconocidos en el Estatuto, se debe hacer una interpretación menos restrictiva, ya que en el art. 6 EAr se expresa lo siguiente: «Los derechos y libertades de los aragoneses y aragonesas son los reconocidos en la Constitución, los incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los demás instrumentos internacionales de protección de los mismos suscritos o ratificados por España, así como los establecidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma por el presente Estatuto». Por ello, la doctrina entiende que corresponde al JAr la protección y defensa de los derechos garantizados en el Título I de la Constitución⁴⁹.

Para garantizar la adecuada protección y defensa de estos derechos, el JAr cuenta con un instrumento de notable relevancia: la supervisión de la actividad de la Administración. Esta supervisión no es una función en sí misma, sino que se trata de un medio para el cumplimiento de la función principal de salvaguardar los derechos individuales y colectivos. No obstante, la inspección de la actividad administrativa no se limita a los supuestos de violación de un derecho fundamental, sino que también tienen cabida las actuaciones irregulares de la Administración que no llevan consigo una lesión directa de los derechos subjetivos reconocidos en la CE, y, en especial, el JAr se va a encargar de supervisar aquella actividad administrativa que no está sometida a otros instrumentos de control. De esta manera, se protege al ciudadano de cualquier abuso y negligencia de la Administración⁵⁰.

Ha de tenerse en cuenta que, a diferencia del defensor del pueblo estatal, el JAr no puede interponer ni recurso de inconstitucionalidad ni recurso de amparo, por lo que debe limitarse a aconsejar al ciudadano sobre las vías jurisdiccionales más adecuadas para restituir su derecho. Por este motivo, la labor del JAr se encamina a controlar las

⁴⁹ POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia... », *cit.*, p. 488.

⁵⁰ *Ibid.* pp. 488-489

actuaciones irregulares de la Administración que no causan lesión directa de los derechos constitucionales y que están excluidas de otros tipos de control. «En estos casos su intervención puede ser muy eficaz, pues además de concluir con sugerencias y recomendaciones dirigidas a la Administración puede dar lugar al conocimiento público de los hechos y sus responsables, mediante el correspondiente informe ante las Cortes y a través de los medios de comunicación»⁵¹.

En un principio, la facultad supervisora del Justicia se limitaba a la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, tras la reforma del EAr en 2007 se amplía el ámbito de competencia. En el art. 59.2 EAr se expresa que el JAr puede supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, de los entes locales aragoneses y de las comarcas y de los servicios públicos gestionados por concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la CA⁵².

⁵¹ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia... », *cit.*, p. 267.

⁵² POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia... », *cit.*, p. 495.

5.4 LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Aunque se le encomienda esta novedosa función respecto a las que tienen otros defensores, «el JAr no dispone de facultades para declarar por sí la existencia de una contradicción entre lo establecido en el EAr y una ley, disposición normativa o acto, ni de legitimación activa ante el Tribunal Constitucional»⁵³.

Por ello, el art. 27.1 LJAr establece que «cuando el Justicia, estime que una Ley o disposición con fuerza de ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente ley, se dirigirá inmediatamente a la Diputación General de Aragón o las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia». En el caso en que éstas decidieran no interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad o que no estuvieran legitimadas para ello, el JAr puede dirigirse al defensor del pueblo estatal con el objetivo de que interponga dicho recurso (art. 27.4 LJAr).

Si la violación del Estatuto se deriva de un acto de las Cortes de Aragón, el Justicia requerirá motivadamente a éstas para que lo subsanen y de no hacerlo podrá ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, sugiriéndole la medida a adoptar (art. 28 LJAr).

Se puede observar que, a pesar de haber sido nombrado por las Cortes, el Justicia goza de una total independencia en su actuación respecto a éstas. «El JAr debe comprobar que las leyes emanadas de las Cortes de Aragón no vulneran el EAr, pero no puede convertirse en un supervisor de la actividad política y de las opciones legislativas de las Cortes»⁵⁴, pues de lo contrario podría atentar contra la neutralidad política que se exige al titular. Por ello, la actuación del Justicia debe limitarse al ámbito jurídico-técnico, intentando no entrometerse en aspectos ideológicos.

En el supuesto de que la violación del Estatuto provenga de la actuación de una corporación local aragonesa, el Justicia podrá dirigirse a ésta sugiriéndole la medida a adoptar y le dará cuenta de que ha puesto el caso en conocimiento de las Cortes de Aragón (art. 29 LJAr).

⁵³ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia... », *cit.*, p. 269.

⁵⁴ *Ibid.* p. 272.

Por último, aunque es verdad que en lo que se refiere a la función de defensa del Estatuto de Autonomía lo normal es que el Justicia actúe de oficio cuando tenga conocimiento de una vulneración del mismo, también cabe que los particulares sometan a la consideración del Justicia el examen de alguna norma, en vigor o en fase de elaboración, que consideren que pueda atentar contra el Estatuto⁵⁵.

⁵⁵ POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia... », *cit.*, p. 491.

5.5 LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

Ante esta función propia del Justicia, surge la cuestión de qué es lo que se considera como Ordenamiento Jurídico aragonés. A esta pregunta responde el art. 30 LJAr al considerar que está integrado por:

- El Derecho civil o foral de Aragón.
- Las Leyes aprobadas por las Cortes de Aragón.
- Las disposiciones con fuerza de ley aprobadas por la Diputación General por delegación de las Cortes de Aragón.
- Los reglamentos emanados de la Diputación General en materias cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma.

La razón fundamental para incluir esta función específica del JAr fue el desconocimiento del Derecho foral de Aragón. El legislador consideró que la actuación del JAr podía ayudar a cambiar esta situación. Sin embargo, la tutela se extiende a todo el Ordenamiento Jurídico de Aragón y no solo al Derecho civil⁵⁶.

Tal y como expresa el art. 31.1 LJAr, «cuando el Justicia tenga conocimiento de graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del Ordenamiento Jurídico aragonés que, en su opinión, deban ser corregidos sin tardanza, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes. Este, tras consultar con la Junta de Portavoces, podrá trasladar la queja del Justicia al superior jerárquico del funcionario responsable o al correspondiente Colegio Profesional». Asimismo, el Justicia tiene la posibilidad de dirigirse a cualesquier autoridad que tenga competencia para interponer recursos y ejercitar acciones ante los tribunales, a fin de solicitarle su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de Aragón y proceder a la mejor tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés. El impulso de esta actuación tiene el objetivo de fijar doctrina legal (art. 31.2 LJAr).

Por otro lado, cuando el JAr estime que algún precepto reglamentario emanado de la DGA infringe el Estatuto o el Ordenamiento Jurídico aragonés, se dirigirá motivadamente a la misma recomendando su modificación o derogación. Dicha Recomendación, se publicará en el BOA (art. 34 LJAr).

⁵⁶ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia... », *cit.*, p. 267.

Esta función también está presente en el informe anual que el JAr presenta a las Cortes, donde hará especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del Ordenamiento Jurídico aragonés, pudiendo incluir recomendaciones que las Cortes trasladarán al organismo o autoridad competente (art. 32 LJAr).

El Justicia tiene encomendada la tarea de realizar actividades encaminadas a la difusión, conocimiento, estudio e investigación del Ordenamiento Jurídico aragonés (art. 33 LJAr). Para cumplir con esta tarea, el JAr organiza cursos y jornadas, otorga becas, fomenta la edición de publicaciones referidas al Derecho de Aragón y suscribe convenios con el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado para facilitar el acceso de los jueces y fiscales a publicaciones, cursos y programas de especialización en el Derecho de Aragón. «Mención aparte merece el Foro de Derecho Aragonés. Surgido a iniciativa del Justicia, el Foro de Derecho Aragonés es una "agrupación de hecho" en la que participan prácticamente todos los colectivos y entidades profesionales de los juristas aragoneses: Tribunal Superior de Justicia, Facultad de Derecho, Colegio de Abogados de Zaragoza, Huesca y Teruel, Colegio Notarial, Colegio de Procuradores de Zaragoza y Registradores de Propiedad. Su objeto es promover el conocimiento y estudio del Derecho Aragonés desde la vertiente práctica, debatiendo y poniendo en común los problemas que cotidianamente se plantean a quienes lo aplican e interpretan. Desde 1991 se viene celebrando un encuentro anual conformado cada uno por tres o cuatro sesiones monográficas sobre distintas instituciones de nuestro Derecho civil y, en los últimos años, también del Derecho público aragonés»⁵⁷.

⁵⁷ POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia... », *cit.*, p. 494.

5.6 FORMAS DE ACTUACIÓN DEL JUSTICIA

El Justicia puede actuar en la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos tanto de oficio como a instancia de parte, tal y como se establece en el art. 13 LJAr. La posibilidad de actuar de oficio debe ser valorada de forma positiva por dos motivos: Por un lado, beneficia el ejercicio de las funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés. Por otro lado, beneficia a aquellos grupos de personas que están más desprotegidos y que tienen dificultades para acceder a la institución. Además, se debe tener en cuenta que todas las actuaciones del Justicia son gratuitas para el interesado, y que no es necesaria la asistencia de abogado ni procurador (art. 14.2 LJAr).

«El procedimiento de tramitación de la queja es un procedimiento no formalizado, un cauce mínimamente reglado, a través del cual se desarrolla la actividad de la Institución con la finalidad de conseguir el ejercicio de un control objetivo de la actuación administrativa»⁵⁸. Sin embargo, sí se establecen determinados requisitos. Las quejas se deben presentar por escrito y debe constar la firma del interesado. Se deben describir con la debida claridad los hechos en los que se basan y las pruebas que puedan servir para fundamentarlas (art. 14.1 LJAr). Además, no podrá presentarse una queja cuando hubiere transcurrido el plazo de 1 año desde que el afectado pudo solicitar la intervención del Justicia (art. 14.3 LJAr).

Asimismo, el Justicia no entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada su tramitación se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante un tribunal (art. 15.2 LJAr). «El Justicia rechazará las quejas anónimas y podrá hacerlo respecto de aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación pueda irrogar perjuicio al legítimo derecho de tercera persona», según dispone el art. 15.3 LJAr.

Pueden formular queja las personas físicas o jurídicas que manifiesten un interés legítimo. No suponen un obstáculo para solicitarla aspectos como la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la incapacidad legal, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión ni, en general, cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una Administración o de un poder público. También están legitimados los

⁵⁸ *Ibid.* p. 498.

Diputados de las Cortes de Aragón, las Comisiones de Investigación, la Comisión que se encarga de las relaciones con el Justicia y los miembros de las Corporaciones Locales en su ámbito territorial. Sin embargo, no puede presentar queja ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia (art. 12 LJAr).

En cualquier caso, tal y como expresó con acierto Emilio Gastón, primer titular de la institución, «una de las tareas más importantes de la institución del Justicia es la de prestar asistencia y orientación a muchos ciudadanos aragoneses que, sin formular una queja en concreto, se dirigen en solicitud de información sobre el ejercicio de sus derechos o sobre la forma de resolver un problema concreto»⁵⁹.

En virtud de lo establecido en el art. 40 RJAr, la tramitación de los expedientes se realizará en tres fases:

- Admisión
- Instrucción
- Resolución.

En la fase de admisión se analiza el contenido de la queja y el cumplimiento de los requisitos. En caso de que el JAr rechace una queja, lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, tal y como señala el art. 15.1 LJAr. De las resoluciones o del archivo de las actuaciones, el Justicia dará traslado al autor de la queja, al organismo afectado y a la persona o funcionario interesado, en su caso (art. 24 LJAr). En cambio, si se procede a la admisión, se especificará si se efectúa con finalidad de supervisión, mediación o de mera información al interesado (art. 41 RJAr).

La fase de instrucción la lleva a cabo el Asesor asignado, que se encargará del estudio del asunto y la investigación necesaria, bajo la dirección del responsable de su Departamento. Concluida la instrucción, el Asesor responsable del Departamento eleva al Justicia una propuesta de resolución o de remisión al Defensor del Pueblo, en su caso (art. 42 RJAr).

⁵⁹ DÍEZ BUESO, L., *Los defensores...cit.*, p. 168.

Se podrá dar cuenta a la Administración afectada para que en el plazo que se determine su responsable envíe un informe escrito sobre la cuestión suscitada (art. 16 RJAr). Si la queja afectare a la conducta de las personas al servicio de la Administración, en relación con la función que desempeñen, el Justicia dará cuenta de la misma al afectado y a su superior, con el objetivo de que en el plazo máximo de 15 días el afectado responda por escrito (art. 17 RJAr).

Es de suma importancia destacar que las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración están obligados a facilitar la actuación investigadora (art. 19 LJAr). De hecho, el Justicia puede hacer público el nombre de las autoridades, funcionarios o de los organismos públicos que obstaculizaren sus funciones. Igualmente podrá destacar este hecho en sus relaciones con las Cortes de Aragón (art. 21.1 LJAr). A diferencia de lo que sucede en otras leyes autonómicas reguladoras de figuras afines, el artículo 21.2 de la LJAr advierte de la responsabilidad penal en la que pueden incurrir quienes impidieran la actuación del Justicia, pudiendo éste dar traslado de los hechos al Ministerio Fiscal si fueran susceptibles de constituir delito o falta. Dicho delito de desobediencia está tipificado en el art. 502.2 CP⁶⁰.

En el art. 43 RJAr se recogen las formas que pueden revestir las resoluciones del Justicia:

- Recordatorio: «es la resolución del Justicia de Aragón recordando a la Administración la obligación de ajustarse a determinado precepto legal».
- Advertencia: «es la resolución del Justicia por la que se comunica a la Administración o funcionario, en su caso, la necesidad de modificar un determinado comportamiento que, de persistir, pudiera dar lugar al ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 21 de la Ley reguladora de la institución».
- Sugerencia: «es la resolución del Justicia dirigida a la Administración, a las Cortes de Aragón o a la autoridad competente, indicándoles la conveniencia de iniciar o corregir algún determinado tipo de actuación, en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la institución».

⁶⁰ GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia... », *cit.*, p. 283.

- Recomendación: «es la resolución del Justicia dirigida a la Administración, a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón indicándoles la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones para poner fin a un defecto o irregularidad, en los términos establecidos en la Ley reguladora de la institución».

Tal y como refleja el art. 44.1 RJAr, «el Justicia, tras recibir la contestación del Organismo público, autoridad o funcionario respecto a las resoluciones que les hubiera formulado, acordará el archivo definitivo del expediente, dando cuenta en todo caso al interesado, al organismo afectado y a la persona o funcionario interesado, en su caso, del resultado de sus actuaciones». En los casos de silencio administrativo o falta de contestación, el Justicia reflejará esta circunstancia en su informe anual (art. 44.2 RJAr), donde pondrá especial atención en el hecho de que sus resoluciones fueran seguidas o no (art. 22.5 LJAr).

Pero es importante tener en cuenta que las resoluciones del Justicia no podrán, en ningún caso, modificar o anular actos o resoluciones administrativas (art. 22.2 LJAr), ya que se trata de una institución de persuasión o de influencia que posee *auctoritas* pero no *potestas*, por lo que sus resoluciones no son vinculantes.

No obstante, las resoluciones del Justicia no son susceptibles de ningún tipo de recurso y las quejas que se le formulan no interrumpen los plazos previstos para el ejercicio de las acciones procedentes en vía administrativa o jurisdiccional (art. 15.4 LJAr).

Por lo que se refiere a la relación del Justicia con las Cortes, mediante los informes que presenta da a conocer sus investigaciones y los actos de la Administración que han vulnerado los derechos e intereses legítimos. Es conveniente destacar que los informes no se someten a votación, pues ello atentaría contra la autonomía e independencia del Justicia⁶¹.

El Justicia presenta a las Cortes anualmente un informe en el que constan las quejas recibidas, los expedientes iniciados de oficio, las quejas rechazadas, las que se encuentran en tramitación y los resultados obtenidos de aquellas investigaciones concluidas con resolución. También se especifican las actuaciones realizadas en defensa

⁶¹ *Ibid.* pp. 287-288.

del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico aragonés, con especial referencia al resultado de las Recomendaciones de interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias (art. 35 LJA).

Asimismo, el Justicia puede presentar también informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención (art. 36 LJA y art. 8 RJA).

Los informes se publican en el Boletín Oficial de la Cámara. Dicha publicación deberá hacerse con 15 días de antelación al Pleno señalado para la exposición oral (art. 9 RJA)

El Justicia puede solicitar, cuando así lo estime, comparecencias ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes con el objetivo de mantenerla informada de sus actuaciones. Del mismo modo, la Comisión puede convocar al Justicia cuando lo estime oportuno (art. 10 RJA).

5.7 EL JUSTICIA DEL FUTURO

En primer lugar, cabe abordar la cuestión de la elección del candidato, ya que es cuestión de debate una novedad de la LJAr respecto a lo establecido para otros defensores autonómicos. Se trata del hecho de que sea suficiente la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes si después de tres votaciones no se obtiene la mayoría de 3/5.

El 2 de abril de 2018 Carmen Agüeras, Letrada Mayor de las Cortes, elaboró un informe sobre el cálculo de mayorías cualificadas en las Cortes de Aragón y, en particular, sobre el número de diputados de la Cámara necesario para la elección del Justicia de Aragón. En el mismo se señala que la mayoría de 3/5 conlleva que se requiera el voto favorable de 40 diputados, ya que en las Cortes hay 67 diputados y el cociente da como resultado 40,2, por lo que se aplica la norma de redondeo estándar de los cocientes inexactos.

La mayoría reforzada de 3/5 busca que el Justicia elegido goce de la autonomía, independencia y de la *auctoritas* propia de la institución, por lo que la reducción del apoyo necesario puede llegar a tener cierto peligro. No obstante, la solución final de la mayoría absoluta hace que se evite una paralización del proceso de elección del Justicia cuando gran parte de la Cámara se ha puesto de acuerdo.

Otra cuestión objeto de debate ha sido la relativa a la supresión de los defensores autonómicos. Esto es algo que ha sucedido con el Procurador General de Asturias, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, el Defensor del Pueblo Riojano y el Defensor del Menor la Comunidad de Madrid. Estas CCAA han justificado dicha supresión haciendo referencia a la crisis económica y a la importancia de reducir el gasto público. Asimismo, han argumentado que las funciones del defensor autonómico las puede desempeñar el propio defensor del pueblo estatal de igual manera.

Sin embargo, no se puede olvidar el relevante papel que juegan los defensores autonómicos en la defensa de los derechos de los ciudadanos, por lo que se justifica la existencia de estas figuras, ya que en esta materia no cabe ahorrar en recursos. Parece claro que cuantos más mecanismos haya para garantizar los derechos de los ciudadanos, nuestra sociedad será más democrática.

Además, se debe tener en cuenta la importancia que tiene el Justicia de Aragón, tanto por el simbolismo que representa su precedente histórico como por las funciones que desempeña en la actualidad. Por ello, a diferencia de otros defensores autonómicos, se configura como institución de la Comunidad Autónoma de Aragón, junto con las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón (art. 32 EAr). De hecho, el reciente Justicia Ángel Dolado ha planteado la posibilidad de aumentar las funciones del Justicia, como puede suceder en materia de menores.

En el Resumen del documento de propuestas para el buen gobierno y la buena administración en la IX legislatura de las Cortes de Aragón, presentado en diciembre de 2015 por la Asociación para la Defensa de la Función Pública Aragonesa, aparecen cuestiones relativas al Justicia.

Se propone dotar a la institución de mayores facultades jurídicas para la correcta realización de sus funciones, como puede ser el ejercicio de acciones judiciales en defensa de los derechos fundamentales. También se contempla la posibilidad de que organizaciones ciudadanas puedan presentar candidatos, o incluir a éstas dentro del órgano de selección de los candidatos.

Especial atención requiere la sugerencia de limitar el cargo a un único mandato y de ampliar su duración de cinco a ocho años. Por un lado, esta medida pretende evitar que una misma persona sea reelegida, contribuyendo de esta manera a la regeneración de la figura del Justicia. Por otro lado, la ampliación del mandato a los 8 años parece que busca garantizar un adecuado periodo de tiempo para el correcto desempeño de las funciones atribuidas.

Por último, se propone el nombramiento efectivo del Lugarteniente, que nunca ha tenido lugar, y la conversión de los puestos de Asesor de naturaleza eventual en puestos propios de funcionarios de carrera.

6. CONCLUSIONES

El Ombudsman surge en un contexto marcado por el incremento de las funciones del Estado, lo que daba lugar a un mayor número de conflictos entre la Administración y los ciudadanos. Por tanto, la función principal del Ombudsman que aparece en la Constitución sueca de 1809 va a ser la de controlar la actuación de la Administración para proteger los derechos de los ciudadanos. Dicha figura fue extendiéndose a otros países con el paso del tiempo, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, en épocas anteriores ya había figuras que se pueden considerar precedentes del Ombudsman: el Comisario Supremo de la propia Suecia, posteriormente denominado Canciller de Justicia; el Tribuno de la Plebe y el *Defensor Civitatis* de Roma; el Señor de la Injusticias de la España musulmana; y el Justicia Mayor de Aragón, que tenía un papel muy destacado.

El Defensor del Pueblo en España aparece con la Constitución de 1978, siendo configurado como alto comisionado de las Cortes Generales, ya que es designado por éstas y debe rendirles cuentas. Sin embargo, aunque debe presentar un informe anual a las Cortes, es independiente y su actuación está sujeta a los principios de imparcialidad, objetividad y eficacia.

Su misión principal es la defensa de los derechos y libertades recogidos en el Título I de la Constitución. Se trata de un órgano auxiliar que tiene encomendadas funciones de garantía y control, ya que va a supervisar la actuación de la Administración para que no se produzca una vulneración de los derechos de los ciudadanos.

Al desempeñar sus funciones con autonomía, se establece un sistema de incompatibilidades y prerrogativas, destacando la inviolabilidad en el ejercicio de las competencias propias de su cargo. La neutralidad política y el prestigio personal son dos rasgos esenciales, ya que se sustenta en la *auctoritas* y no en la *potestas*, es decir, se basa en su prestigio para la defensa de los derechos del ciudadano.

Además de la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad y recursos de amparo, la mayor parte de su trabajo va a consistir en la tramitación y resolución de las quejas. Recientemente se han ido otorgando un mayor número de funciones, por lo que

el Defensor del Pueblo está rodeado de un equipo de personas para facilitar el adecuado desempeño del trabajo.

En cuanto a lo que se refiere a los defensores autonómicos, en la Constitución no se prevé su existencia, pero tampoco se impide, por lo que se da la posibilidad de que las CCAA puedan habilitar su creación en sus respectivos Estatutos de Autonomía, al amparo de la facultad de organización de las instituciones de autogobierno reconocida a las CCAA.

En coordinación con el Defensor del Pueblo, se van a encargar de la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos, pudiendo supervisar la actividad administrativa de su respectiva CA.

Al recogerse en los Estatutos de Autonomía, son instituciones de relevancia institucional. Asimismo, tienen un carácter auxiliar, ya que no son esenciales para el funcionamiento de las CCAA.

Aunque se relacionan con los Parlamentos a través de Comisiones parlamentarias y deben presentar un informe anual para comunicar las tareas realizadas, gozan de total independencia en su funcionamiento. Los defensores desempeñan una función técnica o jurídica y deben abstenerse de entrar en debates políticos que manifiesten una determinada ideología. Por ello, se requiere una mayoría reforzada del Parlamento en su elección.

Las causas de cese, las prerrogativas y las funciones son similares a las previstas para el defensor estatal. Sin embargo, han ejercido un control más amplio de la actividad discrecional de la Administración y una actividad más intensa en materia de mediación.

La Ley 36/1985 se va a encargar de regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Se trata de garantizar una adecuada coordinación y colaboración para evitar posibles solapamientos o resoluciones contradictorias. Para el cumplimiento de dichos objetivos, se establecen convenios sobre los ámbitos de actuación y se celebran Juntas de Coordinación.

Respecto a la figura del Justicia de Aragón, es indudable que el nombre escogido es fruto del simbolismo que representa su precedente histórico, el Justicia Mayor de Aragón. No obstante, las diferencias son numerosas, ya que las decisiones de la actual institución carecen de fuerza resolutoria y vinculante.

Una diferencia fundamental respecto al resto de figuras similares radica en el hecho de que se configura al Justicia como institución de la Comunidad Autónoma de Aragón, junto con las Cortes, el Presidente y el Gobierno de Aragón.

También es conveniente destacar que, además de la común función de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, tiene otras dos funciones encomendadas: la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés.

Aunque es elegido por las Cortes de Aragón y debe presentar un informe anual a éstas, desempeña su actuación de manera autónoma. Como prueba de ello, se necesita una amplia mayoría para ser elegido, el mandato es de 5 años y no coincide con el de las Cortes, las causas de cese son tasadas y hay una serie de incompatibilidades con el cargo para garantizar su independencia.

El Justicia puede actuar tanto de oficio como a instancia de parte. La resolución de las quejas constituye gran parte de su trabajo. Dichas resoluciones pueden revestir la forma de recordatorios, advertencias, sugerencias y recomendaciones.

En los últimos años se ha puesto en duda la necesidad de la existencia de los defensores autonómicos, debido principalmente a la crisis económica. De hecho, hay CCAA que han optado por suprimir dichas figuras, pasando a absorber el defensor estatal las funciones que tenían encomendadas. Sin embargo, considero que su papel en la defensa de los derechos de los ciudadanos es fundamental y no se debe escatimar en esfuerzos y recursos para garantizar una sociedad más humana y más justa.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERAS ANGULO, C., *Informe sobre el cálculo de mayorías cualificadas en las Cortes de Aragón y, en particular, sobre el número de diputados de la Cámara necesario para la elección del Justicia de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2018.
- ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ARAGONESA, *Resumen del documento de propuestas para el buen gobierno y la buena administración en la IX legislatura de las Cortes de Aragón*, Zaragoza, 2015.
- DE ANDRÉS ALONSO, F.L., *Los defensores del pueblo en España*, Reus, Madrid, 2017.
- DÍEZ BUESO, L., *Los defensores del pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 1999.
- GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», en *Derecho Público Aragonés*, Embid (dir.), 5ª edición, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014.
- POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia de Aragón», en *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Bermejo Vera, J. y López Ramón, F. (dirs.), Civitas, Pamplona, 2010.
- REBOLLO DELGADO, L., *La institución del Ombudsman en España*, Dykinson, Madrid, 2013.

Normativa y jurisprudencia:

- Constitución Española de 1978.
- LEY 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón.
- Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

- LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.
- Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, aprobado por la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón en sesión conjunta celebrada el 6 de julio de 1990.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre, (BOE núm. 266, de 06 de noviembre de 1990. ECLI:ES:TC:1990:150).