

MARÍA PÉREZ-UGEMA y COROMINAS: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 1996, 340 páginas.

JOSÉ F. MERINO MERCHÁN (\*)

La obra de la Profesora María Pérez-Ugena, «Defensor del Pueblo y Cortes Generales» tiene su origen en la Tesis doctoral por ella defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en abril de 1994, ante un Tribunal que fue presidido por el Profesor y Magistrado del Tribunal Constitucional don Manuel Jiménez de Parga, maestro de la autora en la disciplina del Derecho Constitucional en la citada Facultad, quien ahora prologa el libro.

Se ha dicho del Defensor del Pueblo que es un símbolo de la «auctoritas» moral que debe presidir a los ciudadanos, un referente ético del justo proceder de los servidores de la cosa pública; porque en efecto, su razón de ser está más que en un control efectivo de las Administraciones Públicas en la constante vigilia de los valores superiores del ordenamiento y de los derechos fundamentales inherentes a la persona y en la preservación de unos y otros por los servidores públicos del Estado en tan diario contacto con los ciudadanos.

Ese es el perfil que sirve de guía a la Doctora Pérez-Ugena para desarrollar su obra, partiendo de sus precedentes históricos más remotos que se remontan al «Defensor civitatis» o «Plebis» romano, es decir, aquel servidor de los intereses públi-

---

(\*) Profesor de Derecho Constitucional.

cos del Bajo Imperio romano, a quien se le encomendaba la sagrada protección de los habitantes de la ciudad y que tuvo tanto en el «Sahid Al mazalim» de la España musulmana como en el «Justiciazo» del medievo aragonés su continuación como oidores de las quejas y agravios que los ciudadanos tenían contra los contrafueros de las autoridades y empleados públicos. Ya en estos primeros y borrosos albores de la figura de lo que hoy es el Defensor del Pueblo, se encontraban los elementos de autoridad ética y moral que hay que reivindicar plenamente para la institución actual.

Pero con todo, es un hecho contrastado por la doctrina, que la figura que ocupa la obra de Pérez-Ugena no arranca del Derecho patrio ni del medievo sino del *Ombudsman* nórdico y sus raíces ideológicas se conectan con la Revolución francesa, siendo adoptado por primera vez en el Reino de Suecia a principios del siglo XIX. El Defensor del Pueblo es, por tanto, una figura si no completamente extraña a nuestro ordenamiento jurídico sí al menos un tanto desconocida, si salvamos los remotos precedentes a que se ha aludido. En este punto, la autora se afilia a la corriente de que el reconocimiento por parte del artículo 54 de la Constitución de 1978 no es una constatación de algo ya existente, aunque fuese en sus vestigios más remotos, sino que se está ante una auténtica instauración de la figura. Es decir, el Defensor del Pueblo es una creación del legislador constitucional a partir de determinados precedentes existentes en el Derecho comparado vigente, sobre cuya proliferación el profesor Garrido Falla ha ironizado al referirse al fenómeno de los «ombudsman».

Dentro del amplio y complejo sistema de controles previsto en la Constitución de 1978, el alto comisionado de las Cortes Generales tiene sus propios rasgos específicos, constituyéndose como diría La Pégola en una voz autorizada y en una eficaz magistratura de persuasión que actuaría sólo en la tutela de los ciudadanos cuando éste se encuentre desamparado por el resto de los poderes públicos. En consecuencia, se perfila como una institución de claros contornos fiscalizadores aunque con efica-

cia jurídica muy difusa, porque de sus actos no se desprenden efectos directos e inmediatos sino declaraciones que gracias a su autoridad moral pueden convertirse en mandatos para el recto proceder.

Carácter como el descrito lleva de la mano a la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo. Cuestión nada pacífica que ha enfrentado desde casi su aparición a dos corrientes de opiniones. Para algunos el Defensor del Pueblo es un órgano estatal, para otros es un órgano de la sociedad, lo que daría más honddura y profundidad a su función persuasoria y de defensa de los ciudadanos frente a los poderes públicos. La Doctora Pérez-Ugena acoge la tesis de que el Defensor del Pueblo es un órgano estatal, y dentro de éstos estaría inmerso en los llamados «órganos estatales superiores», categoría ésta en la que se incluyen aquellos entes organizativos previstos por la Constitución y que son cauces de expresión continuada, concentrada y unitaria de una determinada parcela de la global actuación del Estado, como ha escrito Aguilar Fernández-Hontoria.

No obstante eso último, niega la Profesora Pérez-Ugena que el Defensor del Pueblo tenga la consideración de órgano interno de las Cámaras, y tampoco lo asimila sin más a los órganos constitucionales, al no encajar completamente los elementos de estos últimos en tan peculiar institución, sino que se inclina por el criterio de catalogar al Defensor del Pueblo como «órgano de relevancia constitucional», al ocupar una posición preminente y ejercer vitales funciones de garantía, control y consulta y al desarrollar sus competencias con plena autonomía orgánica y funcional en el propósito de velar de forma continuada por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento. Esta misma posición también se predicaría del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado; pero mientras que éstos dos últimos tienen designadas unas singulares funciones, como son fiscalizar las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público en el caso del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y la suprema función consultiva del Gobierno para el Consejo de Estado, en cambio, las competencias del Defensor

del Pueblo son por su índole inespecíficas: como órgano que actúa por y para la sociedad, rindiendo anualmente un informe de sus actuaciones a las Cortes Generales como representante del pueblo español.

Pero el problema de la naturaleza del Defensor del Pueblo no se agota en su concepción con la posición institucional como órgano relevante de la sociedad y del Estado, sino que se proyecta hacia la relación que guarda con las Cortes Generales. A tal cuestión dedica María Pérez-Ugena el Capítulo VI de su libro, señalando al respecto que el estudio de la naturaleza de la relación entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales gira en torno a dos ideas, distintas pero complementarias entre sí. De un lado, es preciso salvaguardar la independencia del Defensor del Pueblo frente a cualquier otro órgano, y muy especialmente, frente a las Cortes, que habrán de designar al titular de esta institución. De otra parte, existe sin embargo, desde el punto de vista orgánico, una clara dependencia del Defensor del Pueblo hacia las Cortes Generales. Lo que convierte a la relación entre ambos órganos en algo complejo.

La declaración de autonomía contenida en la LODP está también presente en el Derecho comparado, lo que es aprovechado por la autora para hacer un «ex-cursus» revelador sobre tal extremo en los países donde más profundamente ha arraigado el Defensor del Pueblo.

En todo caso, se señala por la autora siguiendo a la doctrina más autorizada en este punto, que si bien al principio, como se desprende de su proceso de nombramiento y de su propio *status* jurídico, puede afirmarse que la dependencia *ab initio* de las Cortes es real, luego se produce una cierta independencia respecto de las mismas, únicamente mediatizada por depender presupuestariamente de ellas y por la necesidad de presentar ante las Cortes un informe anual sobre su actividad. No obstante, no se puede decir, sin más, que el Defensor del Pueblo sea una prolongación de nuestro Parlamento, una especie de *longa manus* del mismo, cuya misión sea ejercer aquellas funciones y

competencias que el Parlamento hoy día, pese a tenerlas constitucionalmente atribuidas, no puede llegar a desarrollar en la práctica.

Como consecuencia de lo anterior, el Defensor del Pueblo se movería en dos niveles distintos: en uno primero en que el D.P. podría considerarse como Comisionado y en cierta forma subordinado a las Cortes; y en un segundo nivel en que no actuaría como Comisionado parlamentario, como sería, por ejemplo, en aquellos casos en que interpone un recurso de inconstitucionalidad. Este doble enfoque del que es objeto la relación D.P.-Cortes Generales podría interpretarse como la plasmación del deseo de alejar a ese instituto del poder ejecutivo, ya que es éste el poder que, básicamente, habrá de fiscalizar.

No sería justo terminar esta referencia al libro de la Profesora Pérez-Ugena sin señalar la extensión y profundidad con que aborda otras cuestiones no menos importantes relacionadas con el D.P. como son sus fuentes normativas (Capítulo III), sus funciones, organización y actividad (Capítulo IV), la Comisión Mixta Congreso-Senado como cauce de relaciones entre las Cámaras y el D.P. en los procesos de tutela constitucional como muestra de su independencia frente a las Cortes Generales (Capítulo XII).

En definitiva, estamos ante una magnífica obra de gran interés para todos aquellos que nos movemos en el ámbito del Derecho público e incluso, se hace interesante su lectura para los ciudadanos en general, que han de ver en el Comisionado de las Cortes Generales su defensor natural frente a los poderes públicos.