



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

Excmo. Sr. Presidente del
Senado
Cortes Generales
Plaza de la Marina Española, s/n
28071 - Madrid

EL DEFENSOR DEL PUEBLO
REGISTRO
SECRETARÍA GENERAL

SALIDA
29/09/2021 – 21117999

EXCMO. SR.:

El artículo segundo, apartado dos, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que “Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario”.

Tal precepto fue redactado, en su formulación actual, por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo. En la exposición de motivos, se dice:

“Si bien es cierto que en determinadas ocasiones ambas Comisiones pueden, e incluso en algún supuesto deben, reunirse conjuntamente, el hecho de que el régimen de funcionamiento habitual sea con carácter independiente dificulta a menudo la *relación* entre las Cortes Generales como todo institucional, compuesta de dos Cámaras, con el Defensor del Pueblo, alto comisionado de las mismas.

En aras a corregir tal deficiencia, buscando establecer un *cauce de relación* más eficaz a la esencialísima Institución del Defensor del Pueblo, parece oportuno, y que toda vez que la normativa constitucional no lo impide, establecer una única Comisión en las Cortes Generales encargada de *relacionarse* con el Defensor del Pueblo. Comisión que estará integrada tanto por miembros del Congreso como por miembros del Senado”.

Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo, apartado uno, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, el Defensor del Pueblo se dirigirá a las Cortes Generales “a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente”, y que el artículo 8.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo establece



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

que corresponde al Defensor del Pueblo “mantener relación directa con las Cortes Generales a través del Presidente del Congreso de los Diputados, y con ambas Cámaras a través de sus respectivos Presidentes”, me dirijo a V.E. para trasladarle algunas cuestiones cuya resolución resulta necesaria para el exacto cumplimiento de mis obligaciones constitucionales ante la mencionada Comisión Mixta.

Tales cuestiones se suscitan a la luz de tres ámbitos de consideración: la independencia del Defensor del Pueblo, el sentido de la dación de cuenta a la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo y algunas solicitudes de comparecencia de la propia Comisión o de los Grupos parlamentarios en esta Legislatura.

La independencia del Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo, alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título Primero de la Constitución (artículos 54 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica del 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” (artículo sexto, apartado uno, de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

La amplitud de los términos del artículo sexto (no sujeción a mandato imperativo, no recepción de instrucciones, desempeño de las funciones con autonomía y según su criterio) configura un estatus de independencia en el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo con respecto al Parlamento, que lo designa como alto comisionado, configurándose entonces, desde la asunción de funciones, en institución independiente.

Subyace la idea de que el Parlamento pueda contar con un análisis independiente de la situación de los derechos constitucionales en el conjunto de las Administraciones Públicas para que, desde la legitimidad de origen (la elección parlamentaria) y la legitimidad de ejercicio (el desempeño independiente) puedan el Parlamento y los Grupos parlamentarios, a su vez, tomar decisiones con respecto a las Administraciones públicas, la creación legislativa y el control del Gobierno, teniendo en consideración, si lo estiman oportuno, los análisis y las resoluciones del Defensor del Pueblo.

En el ámbito doctrinal, en los *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo* (Aranzadi, 2002) puede leerse respecto al artículo 6 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (Gurrera Roig): “No hay otra forma más clara de garantizar la independencia del Defensor, en relación con las Cámaras legislativas, que aplicarle este instituto (se refiere a la prohibición del mandato imperativo), ya tradicional en el ámbito legislativo, de la prohibición de condicionar la



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

voluntad por ninguno de los poderes del Estado. Con respecto al Defensor del Pueblo y a sus Adjuntos, la prohibición del mandato imperativo quiere decir que no están condicionados ni reciben instrucciones por parte del poder legislativo del que son comisionados, ni de ninguno de sus componentes; actúan con plena autonomía y libertad de criterio, hasta el punto de que disponen de la legitimación para recurrir los actos de los tres poderes mediante el recurso de inconstitucionalidad y el de amparo, una garantía de su independencia” (pág. 148).

En el mismo sentido, Fernando Sainz Moreno afirma en “Defensor del Pueblo y Parlamento (Relaciones con las Cámaras)”, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas* (Universidad Carlos III de Madrid, 1992): “La autonomía que se reconoce al Defensor, incluso frente a las Cortes, y su desvinculación de las vicisitudes que éstas experimenten (...) no guarda relación con las fórmulas propias de una comisión o de un mandato, sino más bien con el ejercicio de una función estatal sostenida por el Parlamento, pero no instrumentalizada por el mismo” (pág. 42).

Igualmente, Álvaro Gil-Robles señala en *El control parlamentario de la Administración. El ombudsman* (INAP, 1981): “el primer punto que es necesario destacar radica en la total independencia operativa del Defensor del Pueblo, frente a cualquier poder público, hasta el punto de que no sólo no recibirá mandato imperativo alguno (art. 6 LOPD), sino que aquéllos deberán prestarle su colaboración y auxilio cuando se les requiera (art. 19 LOPD). Situación de independencia especialmente presente en las relaciones entre el Defensor y las Cortes” (pág. 311).

Las prerrogativas personales del Defensor y sus Adjuntos están al servicio de esta independencia (artículo sexto, apartados dos, tres y cuatro, de la Ley Orgánica 3/1981) y prácticamente no difieren de las de los Diputados y Senadores.

Ello no obsta a que, por otra parte, el artículo 200, apartado segundo, del Reglamento del Congreso de los Diputados establezca que “los Diputados, los Grupos Parlamentarios y las Comisiones podrán solicitar, mediante escrito motivado y a través del Presidente del Congreso, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos”. Lo que coincide además con la previsión del artículo 10.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo: “Los Diputados y Senadores individualmente, las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos, en el ámbito de su competencia”.

Pero tales solicitudes, si bien muy cualificadas por su origen, no son, en modo alguno, vinculantes, pues el Defensor del Pueblo “no estará sujeto a mandato imperativo alguno” (artículo sexto, apartado uno, de la Ley Orgánica 3/1981). Por ello, el artículo 31.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo dispone además: “Cuando su intervención se hubiere iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo hubiese solicitado y al término de sus investigaciones de los resultados alcanzados. Igualmente, *cuando decida no intervenir* informará razonando su desestimación”.

La dación de cuenta a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

La dación de cuenta del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales emana de la propia Constitución, que en el artículo 54, tras referirse a la supervisión de la actividad de la Administración, indica que lo hará “dando cuenta a las Cortes Generales”.

Los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica 3/1981 se refieren al “informe anual” a las Cortes Generales y a los informes “extraordinarios”. A partir del año 2010 se remite también a las Cortes el informe anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, función a la que se refiere la disposición final única de la Ley Orgánica 3/1981. Como se ha indicado, el artículo segundo, apartado dos, de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo dispone que “Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado *encargada de relacionarse* con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario”.

La independencia funcional del Defensor del Pueblo, que conlleva la actuación “según su criterio”, ha de cohonestarse con el deber constitucional de dación de cuenta a las Cortes, a que se refiere la Constitución, lo que no encierra ninguna dificultad y es práctica consolidada en los Informes anuales y monográficos y en las comparecencias en el Pleno del Congreso, en el Pleno del Senado y en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

La Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992, sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, se refiere a sus funciones en el artículo cuarto (redactado conforme a la Resolución de las



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta de 25 de mayo de 2000). Además de lo que se refiere a las comparecencias de los candidatos a Defensor del Pueblo y Adjuntos (apartados 2 y 3) y al debate del informe anual (apartado 4), el apartado 1 indica: “La Comisión Mixta ejercerá las funciones previstas en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo y conocerá de los asuntos que le encomienden las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado”.

Las referencias a la Comisión Mixta en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo son las siguientes:

- Artículo 3, en cuya virtud “El Defensor del Pueblo únicamente es responsable de su gestión ante las Cortes Generales. Los Adjuntos son directamente responsables de su gestión ante el Defensor del Pueblo y ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo”.
- Artículo 8.b), que dispone que corresponde al Defensor del Pueblo “proponer a los Adjuntos, a efecto de que la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo otorgue su conformidad previa al nombramiento y cese de los mismos”.
- Artículo 11, en el que, tras referirse al sometimiento del informe anual a la Comisión Mixta, indica que “el Defensor del Pueblo podrá dar cuenta periódicamente a la Comisión mencionada de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto y *la Comisión podrá recabar del mismo cualquier información*”.
- Artículo 12.1.c), sobre la colaboración de los Adjuntos con el Defensor “en las *relaciones* con las Cortes Generales y la Comisión Mixta en ellas constituida al efecto”.
- Artículo 12.2, párrafo primero: “La delimitación de los respectivos ámbitos de funciones de los dos Adjuntos se llevará a cabo por el Defensor del Pueblo, *poniéndose en conocimiento* de la Comisión Mixta constituida en las Cortes Generales *en relación con* el citado Defensor. Para ello, cada Adjunto se responsabilizará de las áreas que se le atribuyan”.
- Artículos 13.1 y 16.1.d), sobre conformidad previa de la Comisión Mixta para el nombramiento y cese de los Adjuntos. Se refiere el primero de los artículos citados a la Comisión como “*encargada de relacionarse* con el Defensor del Pueblo”.

Las atribuciones de la Comisión Mixta con respecto al Defensor, además de lo concerniente a los nombramientos y ceses mencionados, y del debate de los informes presentados por el Defensor del Pueblo, se configuran por las expresiones “*dar cuenta*” o “*poner en conocimiento*” (cuyo sujeto es el Defensor y pueden serlo los Adjuntos), “*relacionarse*” (lo que es, por definición, bilateral),



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

“recabar” (cuyo sujeto es la Comisión, y se refiere a la información que puede solicitar al Defensor).

Por tanto, la Comisión Mixta “se relaciona” con el Defensor y le “recaba información” y, podríamos decir, “recibe” la “dación de cuenta” del Defensor.

Estas atribuciones han de cohonestarse (en el segundo sentido del vocablo: “armonizar o hacer compatibles dos cualidades, actitudes o acciones”) con la independencia del Defensor del Pueblo. Es, pues, una relación con una institución independiente, con todos los límites propios, en el ejercicio de la “relación”, de esta condición.

Resulta, pues, evidente, que nada tiene que ver esta Comisión con las Comisiones Legislativas y de control del Gobierno, cuya función es sustancialmente distinta. Y lo es por un doble orden de razones: porque legislan y controlan al Gobierno y porque el Gobierno no es *independiente* de las Cortes.

Cuestiones suscitadas por algunas solicitudes de comparecencia de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo o los Grupos parlamentarios en esta Legislatura.

En la actual Legislatura he comparecido 7 veces ante la Comisión Mixta, los días 13 de febrero, 15 de junio, 20 de octubre y 26 de noviembre de 2020, y los días 27 de abril, 25 de mayo y 22 de junio de 2021. No he sido llamado a comparecer todavía con respecto al Informe anual 2020 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, presentado antes del verano.

La Comisión Mixta o los Grupos parlamentarios en ella representados han solicitado mi comparecencia sobre diversas cuestiones como la sanidad (covid), la educación (inicio del curso) o las migraciones (situación en Ceuta o en Canarias), que no plantean ningún problema teórico, al versar sobre las quejas recibidas y/o las actuaciones del Defensor del Pueblo en estas materias.

Sin embargo, en fechas recientes se han producido algunas solicitudes de comparecencia que, al hilo de las reflexiones que acabo de exponer, suscitan dudas sobre mis deberes al respecto, que sería oportuno resolver.

Se trata de la petición de comparecencia para informar sobre el posicionamiento del Defensor del Pueblo en relación con la reforma que prepara el Gobierno de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional; la petición de comparecencia para informar sobre el



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

posicionamiento del Defensor del Pueblo en relación con la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; y dos relacionadas entre sí, las peticiones de comparecencia para informar sobre la justificación de constitucionalidad del estado de alarma y para informar sobre la Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, con fecha 3 de septiembre de 2020, por la que se denegaban las 617 solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, sus prórrogas y demás normas dictadas al amparo del estado de alarma por el Gobierno.

Debo añadir una iniciativa inhabitual en esta Comisión: la proposición no de ley para que no exista una dualidad entre el ejercicio y disfrute de los derechos en la España vaciada del mundo rural y las grandes ciudades.

No cabe la menor duda de que la Comisión Mixta puede solicitar al Defensor del Pueblo cualquier información, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, lógicamente en relación con las quejas recibidas y las actuaciones de supervisión de la Administración (artículo 54 de la Constitución), y que ello puede hacerlo por escrito o solicitando su comparecencia, pero cabe preguntarse, y sería necesaria una decisión de las Cámaras:

- Si el Defensor del Pueblo debe comparecer para “informar sobre el posicionamiento” de la institución relativo a una eventual reforma legislativa anunciada por el Gobierno y que todavía no se ha producido.
- Si el Defensor del Pueblo debe comparecer para “informar sobre el posicionamiento” sobre una Ley Orgánica vigente, descontextualizada la solicitud con respecto a eventuales quejas al Defensor del Pueblo que pudieran haberse producido en el marco de su aplicación.
- Si el Defensor del Pueblo debe comparecer para informar sobre una Resolución denegatoria de la interposición de recurso de inconstitucionalidad, cuyo contenido es público (por lo que se conocen los argumentos jurídicos de la decisión adoptada), asunto sobre el que, además, ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. Comparecencia en la que nada podría añadirse a lo escrito en la Resolución publicada, y cuya solicitud parece pretender perturbar la independencia de criterio en el ejercicio de un derecho (que no un deber) por parte del Defensor del Pueblo como legitimado activo para la interposición de recurso de inconstitucionalidad. Criterio coincidente, por lo demás, con el del Grupo parlamentario



Defensor del Pueblo (e.f.)

Francisco Fernández Marugán

solicitante de la comparecencia, que tampoco presentó recurso de inconstitucionalidad, pudiendo hacerlo.

- Si el Defensor del Pueblo debe comparecer para informar sobre asuntos que ya han sido debatidos en las comparecencias sobre el Informe anual.
- Si deben someterse a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo proposiciones no de ley, a la vista de sus competencias, o ello sería más bien propio de otros órganos de las Cámaras parlamentarias.

En síntesis y fundamento común de las cinco dudas que se suscitan, me preocuparía que, en el contexto de la legítima lucha política, no se distinguiese nítidamente entre las atribuciones de las Comisiones parlamentarias Legislativas y de control político y aquellas de carácter *relacional e informativo*, como es la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, sin perjuicio de que siempre proceda en esta Comisión la no menos legítima crítica, que nos ayuda a ejercer mejor, desde la independencia, nuestras funciones.

Solicito, pues, de V.E. que dé cuenta a la Mesa de la Cámara de estas consideraciones, en orden a que se adopte una decisión sobre las cuestiones que le traslado, que considero importantes para una ordenada vida parlamentaria. Me mueve a adoptar esta iniciativa ante V.E. la voluntad de ejercer correctamente mis obligaciones constitucionales de dación de cuenta, en el sentido que se decidiera por los órganos competentes de las Cámaras.

Saluda atentamente a V.E.,