

“FUTURO DE LAS LEYES”

La ley del Ararteko. Construyendo el futuro **Una reflexión sobre las defensorías del pueblo** **Parlamento Vasco** **12 junio 2023**

Génesis y aprobación de la Ley del Ararteko **Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado**

Ante todo, quisiera agradecer al Ararteko y al Parlamento Vasco organizadores de este seminario, la amabilidad de invitarme a participar en el mismo y el honor de pedirme que formule algunas reflexiones sobre la génesis y la aprobación de la ley del Ararteko.

Corresponder a este encargo me retrotrae necesariamente a un mundo de recuerdos y experiencias que ya creía olvidados, por ser fruto de una vivencia muy intensa como fueron aquellos años de la puesta en marcha de la institución del Defensor del Pueblo, y de algunas otras similares de ámbito autonómico, como la del Ararteko.

1.- La Constitución de 1978 además de consagrar en nuestro país una vuelta a la democracia después de los horrores de la guerra civil y una larga dictadura, no solo proclamó un amplísimo catálogo de derechos y libertades fundamentales de las personas, sino que también estableció las instituciones que habrían de velar por su respeto y defensa y entre ellas introdujo la novedad del Defensor del Pueblo.

Una institución como sabemos con origen en la del Ombudsman escandinavo, pero con la novedad de aterrizar en un ordenamiento como el español, totalmente ajeno a este tipo de mecanismos, sin experiencia en la materia y además llegada de la mano de una notable indiferencia de la doctrina, volcada en el restablecimiento de las instituciones mas tradicionales, como era el caso del Tribunal Constitucional.

El art.54 de la Constitución le encomienda una función esencial como es la defensa de los derechos comprendidos en su título primero, lo que deberá hacer supervisando la actividad de la Administración, en su acepción más amplia, y otorgándole dos instrumentos importantísimos y excepcionales como es la posibilidad de interponer los recursos de amparo e inconstitucionalidad a tales fines. La definición última de su campo competencial y modo de operar se encomiendan a una ley orgánica, en cuya elaboración tuve la fortuna de poder colaborar.

Obviamente no voy a detenerme en su análisis, porque no es el objeto último de estas reflexiones, pero sí creo que sería interesante profundizar en algún momento en todas las circunstancias que rodearon aquel alumbramiento institucional, sus avatares de puesta en marcha y sus esfuerzos por definir un espacio propio de actuación institucional, no competitivo con otros sino colaborador complementario en la búsqueda de un objetivo común a toda democracia real, como es la mejor y más eficaz defensa de los derechos de las personas.

Toda esta tarea debería hacerla, además, compaginándola con la que por su parte realizasen las diferentes figuras similares que se constituyesen en las Comunidades Autónomas, pues la Constitución había acabado con el caduco sistema centralista de ordenación territorial del Estado, sustituyéndolo por el de las Autonomías, más cercano al sistema federal, aunque fuese tabú decirlo.

Y precisamente la búsqueda de un encaje armónico entre la institución nacional y las autonómicas, fue también uno de los retos a los que hubo de hacer frente, buscando establecer unos criterios y unos instrumentos legales que permitiesen un funcionamiento coordinado, en el mejor interés de la ciudadanía y la defensa de sus derechos, y lejos de cualquier pretensión de imponer inaceptables criterios jerárquicos a la legítima independencia y autonomía de todas y cada una de ellas, en su ámbito competencial.

2.- Cuando se inician los trabajos parlamentarios para la elaboración y posterior aprobación de la Ley del Ararteko en abril de 1985, en mi condición de adjunto al Defensor del Pueblo y por decisión de este, había tenido la oportunidad de colaborar en la elaboración de otras tres que la precedieron, como fueron la Ley 9/1983 del Defensor del Pueblo Andaluz, la Ley 14/1984 de 20 de marzo de creación del Sindic de Greuges de Cataluña y la Ley 6/1984 de 5 de junio creando el Valedor do Pobo en Galicia. Mas tarde seguiría los trabajos preparatorios de la ley 3/1985 de tres de abril del Ararteko y la del Justicia de Aragón de 27 de junio del mismo año.

Como es natural en todas y cada una de ellas la definición del ámbito competencial constituía un punto clave a dejar claro, no solo para evitar tensiones innecesarias y confusiones entorpecedoras de la actuación institucional sino esencialmente, en mi opinión, para buscar la mayor eficacia posible en la defensa de los derechos de los ciudadanos que nos encomendaba la Constitución y los Estatutos respectivamente.

He de reconocer que en cuanto a las leyes andaluza y gallega esta cuestión fue rápidamente resuelta dejando claro que la competencia de las nuevas instituciones abarcaba la Administración autonómica, empresas públicas dependientes de ella y otros entes similares y la administración local en materia competencia de la Comunidad. Lo que para algunos sectores de la Administración del Estado subyacía en aquella cuestión, era la necesidad de preservar la autonomía municipal reconocida por el art. 137 de la Constitución, cuyo control no se discutía al Defensor del Pueblo con una competencia universal atribuida constitucionalmente, sino a las instituciones autonómicas similares. Eran momentos de gran sensibilidad en este punto y la elaboración de estas leyes entraban en un terreno sensible.

Tan es así, que recuerdo muy especialmente los trabajos de elaboración del proyecto de ley del Sindic de Greuges de Cataluña, pues tuvieron la amabilidad de invitarme a participar en las sesiones preparatorias en la sede del Parlament en Barcelona. Y al llegar al punto competencial, era clara la voluntad mayoritaria de los partidos allí presentes de ampliar la competencia del Sindic no solo a la administración autonómica, sino también a toda la administración local, sin más precisiones.

A este deseo, se unían la necesidad de clarificar también el tratamiento a dar a las quejas contra el mal funcionamiento de la Administración de justicia y una serie de prerrogativas que eran solicitadas por unos y otros.

Recuerdo perfectamente que, con la mayor prudencia posible, advertí a los señores diputados mi inquietud ante la posibilidad de que la futura ley incluyese un artículo con esta fórmula competencial expansiva. Mi preocupación no era tanto en ese momento defender a ultranza las prerrogativas competenciales del defensor del Pueblo, sino intentar evitar que las instituciones autonómicas naciesen en un ambiente de conflicto institucional, de tensión que finalizara en la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En mi opinión ese camino era malo para todos, pues debilitaría a los defensores autonómicos y crearía desde el primer momento dificultades añadidas para poder actuar coordinadamente. Era necesario encontrar una vía por donde dar solución a estas demandas, en lo que tuvieran de razonables y constitucionales.

A mí entender el camino más razonable era el de desarrollar por ley las previsiones del art.12.2 de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, el cual establecía que *“a efectos de lo previsto en el párrafo anterior (posible control de la Administración autonómica por el defensor del Pueblo), los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación”*. Coordinación y cooperación entre las instituciones era la clave.

3.- Entendiendo esta posibilidad, los parlamentarios catalanes adoptaron una fórmula perfectamente en línea con las anteriores leyes autonómicas y desde el Defensor del Pueblo promovimos un proyecto de ley para establecer el marco adecuado en el que resolver esas dificultades y favorecer la mejor acción de las instituciones autonómicas.

No obstante, en el trámite de la que luego sería 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”* se introdujo una enmienda, creo recordar que ya estando el proyecto en debate en el Senado, por la que se acotaba el acceso al control de las administraciones locales, en términos que decepcionaron a los parlamentarios catalanes y ello fue la causa del recurso que más tarde interpusieron contra dicha ley y que el Tribunal Constitucional en su sentencia 157/1985, rechazó, confirmando su constitucionalidad.

Al margen de este desencuentro, la ley permitió extender una serie de prerrogativas y garantías, tal y como habían sido solicitadas por los entes autonómicos, fijar la vía de contacto con el fiscal que corresponda en cada respectivo ámbito territorial y lo que

resultaba aún más interesante, se abría la posibilidad de que el Defensor del Pueblo pudiera solicitar la colaboración de los defensores autonómicos para “la supervisión de órganos de la administración pública estatal que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma”.

Años más tarde, la STC 137/2010 de 16 diciembre deja claro que no es inconstitucional que el Sindic de Greuges controle la Administración local y los organismos públicos o privados vinculados a ellas, pero le recuerda lo ya dispuesto en la STC 31/2010 de 28 de junio en el sentido de que no puede pretender hacerlo en exclusividad, pues ello iría contra lo dispuesto en el art. 54 de la Constitución.

4.- En aquel contexto y aun cuando todavía no se había planteado y resuelto el conflicto constitucional suscitado por el Parlament de Catalunya, se iniciaron los trabajos que darían lugar a la Ley 3/1985 de 3 de abril por la que se crea y regula la institución del Ararteko. Pero en el ánimo de todos estaban presentes estos problemas a los que siete meses después intentaría dar solución la citada ley de coordinación.

La verdad es que los debates sobre el proyecto de ley y la relectura de las actas tanto de Comisión como Pleno me lo confirman, fueron un ejemplo de búsqueda de acuerdos por encima de cualquier otro criterio de interés partidario, así como de obviar cualquier posibilidad de conflicto constitucional, sin por ello dejar de abrir las puertas a una cooperación con el Defensor del Pueblo que permitiese ampliar campos de actuación.

Es cierto que, en la Exposición de motivos de la ley, en su punto 7 se desliza una palabra que, si no se precisase a continuación su verdadero alcance, hubiera podido plantear algún problema. Me refiero al primer párrafo de ese apartado cuando se dice literalmente que, “en cuanto al marco propio de su actividad es menester señalar que la misma se vincula, en primer lugar, a todas las Administraciones Públicas que operan en el ámbito de la Comunidad Autónoma”, pero acto seguido la cuestión se aclara al establecer “es decir, los poderes y facultades se extienden a la Administración Común, a la propia de los Territorios Históricos y la Local”. El art.9.1 de la ley lo deja perfectamente claro.

Otro posible conflicto se resuelve al retirar del art. 36.1 la expresión “en exclusiva” cuando se refiere a las potestades de investigación del Ararteko. Por lo demás la referencia a los futuros acuerdos de cooperación y coordinación son continuos y marcan las pautas para una colaboración fructuosa entre el Ararteko y el Defensor del Pueblo u otras instituciones autonómicas similares.

No quiero extenderme más en estas breves reflexiones sobre la elaboración de una norma, en mi modesto criterio ejemplar, y su contexto, sin antes hacer referencia a un punto que siempre me extraña, pero que la practica ha demostrado no ser conflictivo.

Me refiero a la proclamación de la independencia del Ararteko, con respecto al cual tal condición se le reconoce reiteradamente, pero en el momento de regular su relación con el Parlamento se considera que en tanto en cuanto que Comisionado del mismo puede recibir instrucciones de este.

Concretamente, en el art. 1º. 3 se afirma que es independiente de las Administraciones Públicas, pero acto seguido se dice literalmente que “solo recibe instrucciones del Parlamento en la forma que este determine”. Y en el punto 4º de este mismo precepto, un tanto reiterativamente, remacha que el Ararteko se relacionará con el Parlamento en la forma que este determine. Cuando se acude al art. 35 que regula la colaboración con el Parlamento no se hace referencia alguna a tales instrucciones, ni a como se formularan y su posible alcance, y si por el contrario que el Ararteko podrá declinar razonadamente la intervención se hubiere iniciado a instancia de una Comisión o un parlamentario.

Lo cierto es que el grupo de Euskadiko Ezkerra presentó una enmienda que luego retiró, proponiendo una fórmula muy similar a la del art. 6º de la Ley del Defensor del Pueblo. Decía así, “El Ararteko no estará sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibirá instrucciones de nadie para el desempeño de sus funciones”.

Desconozco si con posterioridad se ha articulado algún procedimiento específico para que se puedan materializar unas posibles “instrucciones” del Parlamento a su Comisionado, pero lo que sí sé es que el Ararteko ha sido siempre plenamente independiente en el ejercicio de sus funciones y que el Parlamento Vasco ha respetado y protegido dicha independencia en todo momento.

No quisiera terminar esta intervención sin un muy especial recuerdo para Juan San Martín Ortiz de Zarate, primer Ararteko y al que me unió una sincera amistad y un profundo respeto y admiración.

Muchas gracias.