

## EL PERSONERO DEL COMÚN: COMISIONADO DE LA ASAMBLEA PARA LA DEFENSA DEL CIUDADANO<sup>1</sup>

Por D. FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ MORA  
*Becario-Colaborador*  
*Departamento de Derecho Público*  
*Universidad de Extremadura*

### **Resumen**

Este trabajo pretende avanzar en el conocimiento de una figura parlamentaria: el Personero del Común, entendiendo éste como un Comisionado de la Asamblea de Extremadura, como establece el art. 48 del Estatuto de Autonomía. Se estudia el marco jurídico existente en torno a esta figura y se analiza la regulación futura que se debe dar a la misma, pues está pendiente de desarrollo; todo ello encuadrado dentro de la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura que, en el nuevo art. 48, hace una mención más amplia de este organismo que el antiguo art. 52, que ya lo contemplaba.

### **Abstract**

This project intends to deepen into the knowledge of a parliamentary figure: the «Personero del Común», this being understood as the Assembly of Extremadura Commissioner, as established in Article 48 of the Statute of Autonomy. This project makes a study of the legal frame existing around this figure, apart from analysing the future regulation that must be applied to it, since it is pending a development. All this will be included in the passing of a new Statute of Autonomy in Extremadura, which makes a wider mention of this organisation in the new Article 48 than in the former Article 52, although it already considered it.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue galardonado con el 3.º Premio «Asamblea de Extremadura: Vivir el Parlamento», correspondiente al año 2011.

## SUMARIO

- I. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
- II. DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN
  1. DESCRIPCIÓN
  2. COMPARACIÓN CON LOS COMISIONADOS DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
  3. EL TÉRMINO: «EL PERSONERO»
- III. PROPUESTAS PARA EL PERSONERO DEL COMÚN EXTREMEÑO
  1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
    - A) **El antiguo**
    - B) **El nuevo**
  2. SUGERENCIAS
- IV. CONCLUSIONES

## I. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo pretende avanzar en el conocimiento y difusión de una figura parlamentaria: el Personero del Común<sup>2</sup>, entendiendo éste como un Comisionado de la Asamblea de Extremadura, como establece el art. 48 del Estatuto de Autonomía<sup>3</sup>. Se estudia el marco jurídico existente en torno a esta figura y se analiza la regulación futura que se debe dar a la misma, pues está pendiente de desarrollo.

La figura del *Personero del Común* debe entenderse dentro del proceso autonómico. Ya en la reforma, en 1999, del antiguo E.A. se previó la misma, se evidenció la necesidad de dar mayor protección a los extremeños en sus relaciones con la, cada vez más omnipotente, Administración. Llevamos 12 años de retraso, de incumplimiento, del desarrollo y puesta en efectivo de esta figura que, con la reciente reforma del E.A. encuentra un desarrollo y una evidencia del interés en implantarla en nuestro territorio.

El *Personero* es una tarea pendiente de la Asamblea y de toda Extremadura, con este estudio sobre el mismo se intenta ofrecer una aportación para la futura legislación, contribuyendo al futuro de la democracia, dada día más efectiva, de Extremadura.

## II. DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN

### 1. DESCRIPCIÓN

¿Qué es un Defensor del Pueblo o el *Personero del Común*? Es la traducción «a la española» o «a la extremeña» del Ombudsman sueco, es decir, siguiendo al Prof. Fairén Guillén, un órgano elegido por un Parlamento (comisionado de éste y responsable ante el mismo), individual, primario, con competencia propia, de control y vigilancia de la Administración para la protección de los derechos de los ciudadanos<sup>4</sup>.

El origen, por tanto, de estos defensores debemos situarlo en el Ombudsman (literalmente: «persona que da trámite» o «que tramita») de Suecia, país cuya Constitución de 1809, art. 96, incorporó esta figura como delegado del Parla-

---

<sup>2</sup> En adelante, «Personero».

<sup>3</sup> En adelante, E.A.

<sup>4</sup> V. FAIRÉN GUILLÉN, *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, tomo I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

mento (aunque ya entre 1766 y 1772 fue nombrado por los cuatro estamentos representativos y no por el Rey), estableciendo que: «El Parlamento debe, en cada sesión ordinaria, designar a un jurisperito de probada ciencia y de especial integridad, en calidad de mandatario del Riksdag (Parlamento), encargado, según las Instrucciones que éste le dará de controlar la observancia de las leyes por los Tribunales y funcionarios y de perseguir (...) a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por imparcialidad, favor o cualquier otro motivo (...)». Por tanto, aparecía una figura de control de la Administración que coexistiría con otra, con las mismas funciones, nombrada por el Rey, ya desde 1713.

En la actualidad, es el art. 6 de la Constitución sueca de 1975 el que regula esta figura. En su Estatuto, del mismo año, se prevé la existencia de cuatro Ombudsman, uno de los cuales es el jefe administrativo, que supervisarán la actividad administrativa, en todas sus dependencias, personal y organismos estatales y locales.

Esta figura sueca pronto se extendió a nivel mundial, como se refleja en la siguiente tabla:

| <i>País</i>      | <i>Año de creación</i> | <i>Peculiaridades</i>  |
|------------------|------------------------|--|
| Finlandia        | 1919                   |  |
| Dinamarca        | 1953                   |  |
| Noruega          | 1962                   |  |
| Gran Bretaña     | 1967                   | Designado por el Gobierno. El ciudadano accede a través de un diputado o senador |
| Francia          | 1973                   | Médiateur. En los mismos términos que G. Bretaña                                 |
| Portugal         | 1975                   | Proveedor de Justicia. Lo nombra el Presidente de la República                   |
| Austria          | 1977                   |  |
| España           | 1978                   |  |
| Alemania Federal | 1949                   | Ámbito militar   |
| Italia           | 1974-1980              | Contemplado para determinadas regiones   |
| Suiza            | 1971                   | Sólo en el cantón de Zúrich  |
| Estado Unidos    |                        | Contemplado en algunos Estados   |
| Colombia         | 1991                   |  |
| Bolivia          | 1994                   |  |

En un ámbito supranacional, desde el Tratado de Maastricht de 1992 el ciudadano europeo cuenta con el Defensor del Pueblo Europeo, nombrado por el

Parlamento europeo, conociendo los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios.

Para el análisis de las competencias de esta figura hay que tener en cuenta lo que establece el Prof. Feltrer Rambaud<sup>5</sup>:

«(...) hoy en día en los Estados constitucionalmente demócratas, no es frecuente que el ciudadano tenga que soportar una flagrante y directa violación de los derechos fundamentales, pero por el contrario constituye el pan nuestro de cada día el conjunto de irregularidades, desatenciones o simple ineficacia que caracterizan las relaciones entre el ciudadano y la moderna Administración pública».

Así, tanto la L.O. Defensor del Pueblo como las distintas regulaciones autonómicas han atribuido a los defensores la función, tanto de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce, como de vigilar a la Administración para que cumpla con los cometidos que impone el art. 103 de la Constitución, a saber: objetividad, legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. Por tanto, cualquier tipo de disfunción administrativa con relevancia constitucional.

Tendrá especial relevancia el cumplimiento del principio de eficacia, relacionado con la calidad y el rendimiento, el nivel de prestación de la Administración; difícilmente justiciable por los Tribunales de Justicia pero sí controlable por estas instituciones.

En la exigencia de la legalidad se podrían incluir también el cumplimiento de los principios que deben guiar la actuación de la Administración, reconocidos tanto en la Constitución como en el E.A., como la protección de la juventud e infancia, de la cultura, sanidad, política de retorno de emigrantes, etcétera.

Es necesario, antes de ahondar más en el estudio que nos ocupa, cuestionarnos diversas cosas: ¿es necesaria la creación de este tipo de instituciones?, ¿acaso no cuenta el ciudadano con medios eficaces para su defensa frente a la Administración? De forma contundente tenemos que responder de forma afirmativa a la primera pregunta y de forma dubitativa a la segunda.

En términos generales, el ciudadano cuenta con varias vías para la defensa de sus derechos e intereses: la vigilancia que llevan a cabo los Parlamentos, la posibilidad de acudir ante ciertos órganos de la propia Administración y la vía judicial ante los Tribunales de Justicia; no obstante, todas ellas cuentan con deficiencias y aspectos ineficientes.

En primer lugar, existen diversos órganos de la Administración que pretenden que ésta misma actúe bajo la legalidad que le impone el art. 103 de la Cons-

---

<sup>5</sup> L. FELTRER RAMBAUD, en A. Rovira Viñas, *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2002.

titución. De esta forma, la propia estructura jerárquica del sistema administrativo tiende a conseguir esto e incluso se han creado diversos órganos que pretenden actuar, de modo interno, contra las prácticas de dudosa legalidad, entre los que destacan las inspecciones. No obstante, no debemos olvidar que estos órganos no son sino administrativos, insertos en la propia estructura contra la que el ciudadano pretende reclamar, con lo que no actúan, por tanto, con la objetividad deseada.

Es función de los Parlamentos el velar por los intereses de los ciudadanos, siendo una forma la observancia y control de la propia Administración pero, como veremos más adelante, no cuentan con los medios y las posibilidades adecuadas para esta actuación.

Siempre se puede predicar que el ciudadano va a poder acudir a los Tribunales de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Esta afirmación, hecha de forma genérica, es cierta, pero se vuelve dudosa cuando analizamos los casos concretos. Sirva de forma ejemplificativa lo expresado por la Conferencia Parlamentaria, convocada por la Asamblea Constitutiva del Consejo de Europa, en 1972, cuando se estudiaba la creación de un ombudsman supranacional:

«(...) los sistemas jurídicos de protección clásica, aunque sean más perfeccionados, son frecuentemente inoperantes, pues sólo intervienen *a posteriori* y, a menudo, tras largas demoras, sin que ni siquiera se pueda, en este caso, superar la inercia de la Administración. En consecuencia, conviene considerar con interés la institución de un órgano que acoja y tramite las peticiones y tenga acceso a los documentos internos de los servicios públicos, órgano inspirado en el Ombudsman escandinavo»<sup>6</sup>.

Estamos ante un sistema judicial que, por la propia configuración necesaria del proceso, es lento y alambicado. Más aún, si se tiene en cuenta la situación de colapso de la totalidad de Juzgados y Tribunales de nuestra Comunidad Autónoma, y no sólo de ella, los plazos y las resoluciones de los casos se antojan excesivos en muchas ocasiones. Por otra parte, los actos procesales son complejos para un ciudadano profano en Derecho.

Nos encontramos ante la situación de «obligar» al ciudadano que sufre una intromisión en sus derechos o una desatención en los mismos, de acudir a los Tribunales cuando, en la mayoría de las ocasiones, ese «no-respeto» no reviste excesiva importancia (no obstante, los derechos deben ser cumplidos en su totalidad y en la totalidad de los casos). El ciudadano medio y, más aún, de las clases sociales más desfavorecidas, se ve en la perspectiva de considerar al sistema judicial como un «coste» que tendrá que valorar para ver si el «beneficio» que pretende conseguir es mayor o menor, más aún cuando en la mayoría de las ocasiones el ciudadano ni siquiera pretende un beneficio de rango eco-

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, *Conférence parlementaire sur le droits de l'homme*, Strasbourg, 1972, pág. 117 y págs. 74 y 75.

nómico, sino que una determinada situación no vuelva a producirse. El ciudadano, en multitud de ocasiones, en la mayoría, decidirá no acudir a estos órganos, más si tenemos en cuenta los necesarios desembolsos que *a priori* se obligan a realizar.

Por otra parte, se puede considerar que los Tribunales de Justicia sufren un vacío en su actuación, en tanto en cuanto es difícil pensar cómo se va a probar y a exigir que la Administración cumpla, por ejemplo, con la máxima de «eficacia» recogida en el art. 103 de la Constitución, ¿Cuál es el *quantum* que un Juez debe exigir en este sentido a la Administración? Esto se ve paliado con la discrecionalidad y libertad de actuación por parte del *Personero*.

De esta forma, aparece una institución, la que analizamos, que se presenta como gratuita para el ciudadano. Éste no necesitará ninguna defensa ni representación ni tendrá que asumir costas por el funcionamiento de la misma. Por otra parte, el acceso al mismo se realizará de forma simple, mediante queja por escrito sin formalidades especiales, siendo la configuración del proceso menos larga y con menos actos.

Gran importancia tiene que el ciudadano medio que va a percibir la resolución de casos de mediana importancia de forma más o menos rápida y efectiva se sentirá protegido frente a toda clase de actuación y actividad de la Administración. Establece el Ombudsman Nebenzahl que: «(...) apenas podrá cumplir su función con éxito si ignora la inmensa agitación que pequeños asuntos pueden originar en los ciudadanos medios, y fracasa en demostrar a la Administración que lo objetivamente falto de importancia es lo bastante importante para él». No obstante, continúa diciendo «(...) Realmente el Ombudsman no puede vivir solamente a base de pan y mantequilla. Su capacidad de análisis y su prestigio, en otras palabras, las condiciones esenciales de su futuro éxito, se realzan en ocasiones, cuando se introduce en casos difíciles que envuelven sumas de dinero considerables, cuestiones de principios o de derechos civiles básicos»<sup>7</sup>.

Así, el ciudadano quejoso quedará satisfecho cuando acuda al *Personero* y observe que, o bien la Administración es reprendida y consigue una subsanación de su daño o una futura ley o modificación remedian una irregularidad. Incluso, se verá satisfecho si, aún no admitiendo el *Personero* su queja, éste le explica las razones que le llevan a esto de forma comprensible.

¿Qué naturaleza tiene el Defensor del Pueblo o, en el caso extremeño, el *Personero del Común*? El propio art. 48 del E.A. se encarga de decirlo: comisionado de la Asamblea. En este sentido, sigue la línea del art. 54 de la Constitución, que lo denomina Alto Comisionado, y del antiguo art. 52 del E.A., que lo diseñaba como similar al Defensor del Pueblo.

<sup>7</sup> NEBENZAHL, *The direct and indirect impact of the Ombudsman*, conferencia pronunciada el 9 de septiembre de 1976.

Mucho se ha escrito sobre la naturaleza jurídica de estos órganos. Así, el Prof. Ferrari<sup>8</sup> establecía que «el Defensor del Pueblo puede calificarse también de órgano auxiliar, puesto que las dos actividades que el Ordenamiento le encomienda, supervisar la actividad administrativa (...) es claro que constituyen dos paradigmáticas funciones no creadoras de Derecho y, en consecuencia, no constitucionales, no activas».

Ciertamente, es aceptable esta fundamentación jurídica, puesto que el *Personero* será una institución elegida por otra, se establece una similitud al negocio del mandato civil, donde el mandante sería la Asamblea de Extremadura y el mandatario, el *Personero*. La primera encomienda al segundo una función concreta y específica: vigilar a la Administración en defensa de los derechos de los ciudadanos. El *Personero*, es cierto, no crea Derecho, como sí la Asamblea, no es un órgano, en ese sentido (como establece Ferrari) «activo».

No obstante, el *Personero* es algo más que un mero órgano auxiliar de los Parlamentos: es un auténtico comisionado del mismo y, lo es, en primer lugar, porque así lo establecen los textos bases, entre ellos, el E.A. Pero no sólo por eso: el *Personero* es un fiduciario parlamentario, es una institución en la que la Asamblea deposita su confianza, una confianza muy reforzada al elegirle por tres quintas partes, para encomendarle una especial tarea. Esa persona titular del órgano cuenta con tal confianza de los diputados que estos le delegan una actividad con la que cuentan, como es el control para el buen funcionamiento de la Administración y del respeto de los derechos de los ciudadanos. La actividad de los parlamentos, de los órganos donde la sociedad está completamente representada, tanto que los podemos identificar como la sociedad, no se extingue en la creación de las leyes sino en el desvelo para que el sistema funcione y esto es encomendado al *Personero*.

Para la mayoría de la doctrina, los Defensores del Pueblo son dependientes orgánicamente, auxiliares, de los distintos parlamentos pero, funcionalmente, son independientes, porque tienen libertad en su actuación y no están sometidos a mandato alguno. Es la distinción entre el criterio orgánico y funcional. Es funcionalmente independiente pero orgánicamente dependiente, comisionado, del Parlamento, porque actúa por encargo de éste.

## 2. COMPARACIÓN CON LOS COMISIONADOS DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la actualidad, en la mayoría de las Comunidades Autónomas existe una figura similar al futuro *Personero del Común* extremeño similar, a su vez, al Defensor del Pueblo español; son las siguientes (podemos observar la diversidad de nombres que se han adoptado para esta institución):

<sup>8</sup> G. FERRARI, *Gli Organi Ausiliari*, Milán, Giuffrè, 1956.

| <i>Nombre de la Institución</i> | <i>C.A.</i>    | <i>Ley que lo crea</i>          |
|---------------------------------|----------------|---------------------------------|
| Ararteko                        | País Vasco     | Ley 3/85, de 27 de febrero      |
| Síndic de Greuges               | Cataluña       | Ley 14/84, de 20 de marzo       |
| Valedor do Probo                | Galicia        | Ley 6/84, de 5 de junio         |
| Defensor del Pueblo andaluz     | Andalucía      | Ley 9/83, de 1 de diciembre     |
| Justicia de Aragón              | Aragón         | Ley 4/85, de 27 de junio        |
| Diputado del Común              | Canarias       | Ley 1/85, de 12 de febrero      |
| Síndic de Greuges               | C. Valenciana  | Ley 11/88, de 26 de diciembre   |
| Procurador del Común            | C. y León      | Ley 4/99, de 8 de enero         |
| Síndic de Greuges               | Islas Baleares | Ley 1/93, de 10 de marzo        |
| Defensor del Pueblo             | C.F. Navarra   | Ley Foral 4/2000, de 3 de julio |
| Procurador General              | P. de Asturias | Ley 5/05, 16 de diciembre       |
| Defensor del Pueblo             | C.-La Mancha   | Ley 16/01, de 20 de diciembre   |
| Defensor del Pueblo             | R. de Murcia   | Ley 6/08, de 20 de noviembre    |
| Defensor del Pueblo             | La Rioja       | Ley 6/06, de 2 de mayo          |

Vamos a realizar una comparación en la regulación dada por las diferentes normativas autonómicas:

- Duración del mandato: cinco años excepto en Cataluña y Navarra, donde es de 6 años.
- Mayoría necesaria para el nombramiento: 3/5 de la Asamblea respectiva. En el caso de Cataluña, si a los 3 meses no se consigue esa mayoría, se realizará por mayoría absoluta, también en La Rioja si no se consigue tras tres votaciones.
- Re-elección: la regulación dada en Castilla-León, País Vasco, La Rioja y Asturias posibilita un segundo período. En Valencia y Murcia se establece que cabe la re-elección pero no se especifica el número de veces.
- Adjuntos con los que cuenta: Cataluña, Islas Baleares, Navarra, País Vasco y Asturias reconocen la existencia de un adjunto (en el caso de Cataluña se le atribuye especialmente la defensa de los derechos del niño, en Asturias se establece que lo nombrará el Defensor y en Navarra que lo hará la Junta Foral por mayoría de 3/5). 2 adjuntos acompañarán al Síndic de Valencia y al Defensor canario (con el cometido especial de defensa de los derechos de los mayores, contando además con una Junta asesora) y 3 al Valedor gallego (propuesto por la Comisión de peticiones del Parlamento). En Andalucía se establece la necesidad de contar con 4 adjuntos.
- Legitimación para acudir al Defensor: en diferentes Comunidades se reconoce la competencia de los Entes Locales de acudir a éste. En las Islas

Baleares se establece que también podrán hacerlo los Diputados nacionales y Senadores (se entiende de la circunscripción de las Islas).

- En cuanto a especiales funciones atribuidas al Defensor, en Castilla y León se le encomienda la defensa del Estatuto y en Aragón y La Rioja, además, del Ordenamiento propio (parecen funciones poco apropiadas por la naturaleza del órgano).
- Administraciones que supervisa: hay una referencia a los Entes Locales en el caso aragonés, castellano-manchego y catalán, donde también se controlará a las personas físicas y jurídico-privadas que presten servicios públicos debido a una concesión. Las referencias más novedosas están en Murcia y Asturias, donde también serán controlables las Universidades públicas y los colegios profesionales.
- La posibilidad de acudir al Parlamento y Gobierno autonómicos y al Defensor del Pueblo nacional para pedir que se presente un Recurso de Inconstitucionalidad o un Recurso de Amparo está reconocida en la mayoría de las legislaciones (en menor medida en el caso de Recurso de Amparo). En la regulación dada en Murcia, también se prevé la solicitud de presentar un conflicto de competencias. En el caso de las dos Castillas y La Rioja, esta petición será por violación del E.A. por alguna disposición normativa.
- En relación a temas aislados destacables, la regulación (aunque no la da el E.A.) canaria fija la sede de su defensor en Santa Cruz de la Palma, que no es capital de provincia (junto a esta Comunidad, únicamente Extremadura establece esto). Por otra parte, El Reglamento de Les Corts de Cataluña regula que en la presentación del Informe anual, el Síndic se ausentará para que los grupos políticos debatan, aunque sobre el informe no se presenten propuestas de resolución.

### 3. EL TÉRMINO: «EL PERSONERO»

Resulta llamativa la evocación al término «personero», denominación romance para designar al que, por mandato de otra persona, ejecuta actuaciones en su nombre, en juicio o fuera de él, término que se ha venido sustituyendo en nuestros días por el de «procurador».

Ha sido históricamente en los pueblos del antiguo Reino de Castilla la figura del *Personero* la propia del pueblo llano, el legítimo representante de estos, el defensor del bien público, del bien común de los ciudadanos del tercer estamento. Tanto es así, que el Prof. Rodríguez Molina le ha denominado «la voz del común» y el «defensor de la comunidad ciudadana», llegándose a plantear si es realmente el antecedente de la moderna figura del Defensor del Pueblo<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> J. RODRÍGUEZ MOLINA, *El Personero: portavoz y defensor de la comunidad ciudadana*, 2006.

Así, esta figura, que tuvo su primer reflejo en la Ley de las Siete Partidas, tiene origen en la segunda mitad del siglo XIV, cuando se produce un cambio en la estructura tradicional de organización de los municipios de Castilla. Originariamente, la forma de organización de los mismos era el concejo abierto, todos los habitantes participaban de forma directa en la toma de decisiones (este sistema se mantiene en Carrascalejo, municipio de Badajoz). No obstante, por esa época, Alfonso XI impone el sistema de regidores y de concejo cerrado, de elección o imposición de representantes que serían los que tomarían las decisiones en nombre de sus ciudadanos. Aún así, el pueblo se resistió a dejar de participar de una forma más directa en la defensa de sus intereses, adoptando el sistema de elección por ellos y sólo por ellos de su *procurador*, de su *personero*, que defendiera sus intereses y sus derechos allá donde fuesen cuestionados.

En un primer momento, el *personero* se encargó de la defensa de las concesiones realizadas a los municipios, sobre todo en las Cartas Pueblas para territorios reconquistados frente al Reino musulmán. Las concesiones reales a las ciudades, que gozaban de cierta autonomía, fue el caballo de batalla primigenio de estos representantes del común, incluidos los usos y costumbres provenientes de antiguo que habían sido ratificados por la Corona.

Pero este ámbito de actuación de los personeros fue ampliándose a cualquier «negocio o pleito» de los ciudadanos o a la «determinación e intereses en juicio y fuera de éste». El cometido de éstos fue haciéndose más general, dejándose el específico de defensa de las prerrogativas propias otorgadas, hacia una verdadera defensa del «bien común». Esto se puede extraer del pronunciamiento del Rey en 1439, tras la petición de la ciudad de Úbeda de nombramiento de su *personero*:

*«Otrosy, me fue suplicado (...) que mande dar licencia a los dichos omnes buenos pecheros para que pudiesen constituyr e constituyesen vn procurador o personero en cada año, para que siguiese sus negoçios e pleitos, e que en la dicha constitucion del dicho procurador, no teniendo que ver los alcaldes e regidores de la dicha çibdad (...).»*

Se hace una mención al seguimiento de «negocios y pleitos», a una defensa más genérica de todos los intereses de los ciudadanos, por tanto. Cabe destacar el mandato de que fuese el procurador nombrado únicamente por los habitantes de la ciudad, sin intervención de los Regidores, de los representantes de la Corona en la ciudad, que habían tendido tradicionalmente a evitar el cumplimiento de las funciones de los dichos representantes de los ciudadanos, por el temor a sus actuaciones y peticiones. Así, en varias ocasiones, pidieron al rey que destituyese esta figura alegando que provocaba revueltas o motines entre los ciudadanos (por ejemplo, ante Felipe II en 1551), sirvan como ejemplo las alegaciones por las oligarquías de «*deseando evitar las asomadas, levantamientos*» de las que acusaban a los procuradores, vertidas en el Consejo Real Pleno de 1767, tras el cual se dictaron el Auto Acordado de 5 de mayo de 1767 y el R.D. de 26 de junio, por los que quedaron establecidos los Diputados y Personeros del Común.

También resulta identificativa, en cuanto a las funciones que pasaron poco a poco a desempeñar estos representantes, la carta de personería otorgada por el Concejo de Baeza, en 1356, de la que se extrae:

«(...) *Contra quien nos demanda o demandas avemos o esperamos aver, o ellos an contra nos o esperan aver, asi en los pleitos movidos, commo en los por mover (...)*».

La carta de personería o carta de procuración era el instrumento que tenía que otorgarse por el Concejo al *personero* para presentarla en sus actuaciones, en juicio o fuera del mismo, y acreditarse como representante de la ciudadanía de un determinado lugar. Así, éste no es sino sólo un representante, un comisionado directo de los ciudadanos y como tal tiene que tener un documento que lo acredite, documento que puede ser retirado en cualquier momento por la ciudadanía. Similar a lo que ocurre (o va a ocurrir) con el *Personero del Común* de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que es comisionado del Parlamento, órgano de representación directa de todo el pueblo extremeño.

Siguiendo de nuevo al Prof. Rodríguez Molina, recoge una serie de cometidos llevados a cabo por personeros a lo largo y ancho del Reino de Castilla, entre los que podemos destacar:

- Integridad en los términos jurisdiccionales, pastos comunes y guarda de los cultivos.
- Recaudación de rentas y tributos y su posterior destino.
- Buena administración del pósito.
- Fomento del libre comercio.
- Vigilancia del buen estado del sistema defensivo.
- Atento seguimiento del proceder del gobierno ciudadano: cumplimiento de los deberes de los regidores, lucha contra la corrupción administrativa y reclamación de una eficiente y rápida administración de Justicia para todos los vecinos. Dentro de este apartado, cabe destacar, como ejemplificativa, la actuación del procurador del común Alonso Molina Manda, de la Ciudad de Archena, con su oposición al nombramiento del Alcalde del municipio por incurrir en incompatibilidades, tras lo que se abrió un debate sobre si esto podía ser cometido o no de esta figura.

Es este último aspecto el más novedoso en una figura medieval y el más representativo de las actuales funciones de estas instituciones: la vigilancia de aquellos que están al servicio de la comunidad para que realicen su actividad bajo la idea de justicia y respeto a los derechos de los administrados, actividad que van a encargar, a confiar, los parlamentos a los modernos personeros.

El término «personero», al igual que «persona», viene de «personae» y «propon», que hace referencia al carácter o representación por la cual se actúa, pasando a referir al que representa a un conjunto de personas, más concretamente, a un concejo. No fue, no obstante, «personero» el único concepto con el

que se designó a esta figura, sino que también fue denominado «procurador», «síndico personero», «síndico procurador», «procurador del común», «personero del común»; en ocasiones, a medida que las funciones de estos iban aumentando, las distintas denominaciones hacían referencia a actuaciones concretas de los mismos, sin que debamos vislumbrar figuras distintas.

No termina la existencia del *personero* con el fin del Medievo, sino que tiene su prolongación en otras épocas históricas; así, el art. 309 de la Constitución de Cádiz, cuando hace referencia al gobierno de los entes locales, establece:

«Para el gobierno interno de los pueblos habrá ayuntamientos compuesto de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos».

Asimismo, tras la muerte de Fernando VII, la regente María Cristina dicta Real Orden en 1833 en la que se lee:

«(...) elección incluirá los oficios de alcaldes ordinarios, donde no residan alcaldes mayores, alcaldes de las hermandad donde los haya, regidores, diputados personeros, síndicos procuradores generales y demás oficios del Ayuntamiento».

Es la denominación de «diputados personeros» la que hace referencia a la figura que estamos analizando, pues los síndicos procuradores generales eran un equivalente que empezaron a ser vitalicios o elegidos por el Ayuntamiento pero no por los vecinos.

Finalmente, en Extremadura fue muy destacada la figura del Procurador Común de Cáceres, que fue suprimida por los regidores a finales del s. XV, al establecer que ya era suficiente con el procurador general del concejo (similar a los síndicos procuradores generales vistos en el párrafo anterior). No obstante, los pecheros se quejan a la Reina Católica pues los regidores no atendían a las Ordenanzas dadas en 1477, donde se establecía la existencia del Procurador del Común. En 1489 la reina establece que se mantenga el respeto a las Ordenanzas de 1477.

### III. PROPUESTAS PARA EL PERSONERO DEL COMÚN EXTREMEÑO

#### 1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

##### A) El antiguo

Ya el antiguo E.A. de Extremadura (L.O. 1/1983, de 25 de febrero), tras la reforma de 1999, establecía, en su art. 52, que «Una Ley de la Asamblea creará y regulará el régimen jurídico y funcionamiento de un órgano similar al Defensor del Pueblo, previsto en el art. 54 de la Constitución, cuyo titular deberá ser elegido por las 3/5 partes de los miembros de la Asamblea de Extremadura».

Así, desde los inicios de la andadura autonómica se previó un órgano *similar al Defensor del Pueblo* que velase por los derechos de los ciudadanos extremeños ante la Administración, órgano que, hasta la fecha, no ha visto ni creado su Estatuto, ni elegido a su titular.

Esta pronta previsión en un E.A. no fue única de la Comunidad Autónoma extremeña (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Islas Baleares y Extremadura, aunque Cantabria y nuestra Comunidad Autónoma no lo tienen todavía desarrollado) y es el reflejo de los debates que, ya desde la redacción de la Constitución, se plantearon en torno a la creación de estos órganos en las Comunidades Autónomas. Así, el Grupo Parlamentario Mixto presenta una enmienda (la n.º 64) en el Congreso de los Diputados al Anteproyecto de Constitución, en la que se incluía «En todas las naciones y regiones del Estado que accedan a un organismo jurídico específico existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo». En el Senado, el Grupo de Senadores Vascos presenta la enmienda n.º 297 a la redacción dada por la ponencia y el Congreso de los Diputados, en la que se pretende incluir el siguiente texto: «En las Comunidades autónomas existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo». En los mismos términos se presenta la enmienda n.º 993, en la que se añade al apartado 1 del texto proveniente del Congreso de los Diputados: «En las Comunidades Autónomas, el Defensor del Pueblo actuará como comisionado de las asambleas legislativas correspondientes», justificándolo en el contacto inmediato que va a tener con la sociedad de su región el comisionado de las Asambleas legislativas autonómicas, contacto del que no dispone de forma tan directa el Defensor del Pueblo.

No obstante, tales enmiendas no fueron aceptadas, quedando la redacción del art. 54 de la C.E. tal como sigue: «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».

## B) El nuevo

El actual art. 48 del E.A. de Extremadura supone una ampliación a lo dispuesto en el art. 52 del antiguo Estatuto. Así, se contemplan diversas innovaciones:

- *Personero del común* como *nomen iuris*.
- Mención expresa de que nos encontramos ante un comisionado de la Asamblea de Extremadura.
- Control de las instituciones autonómicas y locales.
- Sede en Plasencia.

En primer lugar, cabe reseñar que anteriormente no se atribuía denominación específica a esta figura, sino que únicamente se establecía que sería similar

a la del Defensor del Pueblo del art. 54 de la Constitución. Tampoco se recogía expresamente que estuviésemos ante un comisionado de la Asamblea; no obstante, la mera referencia a la similitud con la figura estatal hacía ya pensar en un régimen similar al establecido en el art. 54 de la Constitución, donde se le caracteriza como Alto Comisionado de las Cortes Generales.

Al ser comisionado de la misma, hay que destacar que la Asamblea de Extremadura tiene por uno de sus cometidos velar por los intereses de los ciudadanos, siendo una forma la observancia y control de la propia Administración, pero ¿caso la Asamblea tiene medios suficientes para llevar a cabo tan ardua tarea? Los diputados no pueden tener conocimiento de la mayoría de anomalías que se dan en la Administración sencillamente porque no tienen un contacto directo y continuo con la misma y no tienen medios para que ese contacto se pueda llevar a cabo. De la misma forma, parece que el acceso de los ciudadanos para quejarse de irregularidades que, caso por caso, tienen una importancia objetiva media, parece impensable si atendemos a la configuración del sistema actual parlamentario. Los diputados no podrían otra cosa que atender e investigar irregularidades, desatendiendo a su función primordial de creación de cuerpo legislativo y de control al Gobierno. Los Parlamentos no pueden investigar todas ni la mayoría de las anomalías de que tengan conocimiento y en las interpelaciones al Gobierno y en los debates se podrán tratar un número muy pequeño de casos, los que tengan mayor relevancia. Así, es creando un órgano comisionado del mismo, como el *Personero del Común*, la forma idónea que tiene la Asamblea para velar de forma eficaz, mediante un equipo que es responsable ante la misma, del cumplimiento de los deberes que la Administración debe seguir y del respeto hacia los derechos de los administrados.

La protección del ciudadano por parte de la Administración, los Tribunales y los Parlamentos se ha demostrado insuficiente, por tres razones<sup>10</sup>:

- Por la recuperación del uso de derechos y libertades que ha experimentado la sociedad española a raíz del proceso de democratización, con la mayor exigencia en el respeto de los mismos.
- Por las variadas formas que hoy revisten las relaciones Administración-Administrado y el aumento cuantitativo y cualitativo de éstas. El Estado del Bienestar supone una continua injerencia y prestaciones por parte de la Administración y, en mayor medida, de la Autonómica. Esto, no obstante, también conlleva la posibilidad de mayores infracciones y desatenciones al ciudadano, que se deben paliar con instrumentos adecuados, como el *Personero*.
- Por la exigencia del cumplimiento del principio de eficacia por parte de la Administración.

---

<sup>10</sup> L. FELTRER RAMBAUD, en A. Rovira Viñas, *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2002.

El Prof. Rivero destaca que «el sistema (de un defensor del pueblo) presenta tres evidentes ventajas: para comenzar, la facilidad con que la intervención del Ombudsman puede ser solicitada, completada por la posibilidad que le está reconocida de actuar *ex officio*; de otro lado, los poderes de investigación cuasi ilimitados de que dispone, y por último, la amplia publicidad que da a sus intervenciones»<sup>11</sup>.

La idea fundamental de esta figura es la cercanía, la proximidad del ombudsman con respecto a los ciudadanos ¿cumple con esta función enteramente el Defensor del Pueblo?, ciertamente no. Al ciudadano extremeño le va a ser gravoso y dificultoso acudir a un órgano que tiene su sede en Madrid y no tiene ninguna delegación en Extremadura. Esto es lo que viene a suplir el *Personero*, viene a constituirse en un órgano cercano a los ciudadanos que intenta proteger, contando con todas las características del Defensor del Pueblo y teniendo mayor conocimiento de la Administración que controla.

El *Personero* es un comisionado de la Asamblea, nos encontramos ante una habilitación que opera la misma en un órgano para la defensa de estos derechos; es, como cita el Prof. La PÉrgola<sup>12</sup>, una especie de *longa manus*, de una prolongación de la propia Asamblea, que es utilizada para controlar a la Administración y sin la cual no podrían realizar esta tarea.

En la práctica, la mayor evidencia de esa función de comisionado parlamentario podemos verla en que el nombramiento del *Personero* se realizará por la Asamblea de Extremadura, es decir, es una persona directamente elegida por los diputados; además, con una mayoría notablemente reforzada: tres quintas partes de la Cámara, con lo que se refuerza la confianza depositada en el mismo y el consenso en torno a su persona. También asegura esto su independencia, al no depender de un partido político, sino del consenso entre los mismos. Pero la conexión con la Asamblea no debe acabar aquí; se manifestará, por ejemplo, en la presentación de informes ante la misma o en la capacidad de los Diputados de acudir al *Personero*.

Importancia tiene que se haya señalado ya la sede para esta institución: la ciudad de Plasencia. Importancia, por una parte, porque nos permite vislumbrar que el hecho de que se esté pensando ya en la ubicación quiere decir que el desarrollo de esta figura pudiere ser próximo en el tiempo, a diferencia de lo que ha ocurrido con el ya antiguo E.A. Parece que el legislador está pensando en cuestiones concretas para la aplicación efectiva de esta figura.

Por otra parte, parece adecuada la elección de Plasencia, ciudad que ya ha hecho público el ofrecimiento del céntrico Palacio del Deán como sede, donde actualmente residen los juzgados de la ciudad, que van a ser trasladados. En una Comunidad Autónoma bi-provincial, como la extremeña, resulta interesante el

<sup>11</sup> Jean RIVERO, *Les libertés publiques*.

<sup>12</sup> A. LA PÉRGOLA, «Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979, págs. 69-92.

reparto de las instituciones autonómicas por el territorio. No es aconsejable la acumulación total de organismos en una sola de las provincias, más aún cuando nos encontramos con una de las Comunidades Autónomas de mayor extensión de España, donde un reparto institucional parece lógico y justo. Plasencia, una de las ciudades de mayor importancia de Extremadura, es justa recibidora de esta institución que supondrá un punto de referencia para la defensa de todos los extremeños y extremeñas. En una sociedad en la que la comunicación telemática supone la actividad cotidiana, resulta completamente factible que los órganos no tengan que estar todos juntos, pues la comunicación entre ellos, por ejemplo, entre la Asamblea y el *Personero*, va a ser posible e igualmente eficiente. Por todo lo expuesto, parece acertada esta elección.

En cuanto a la posibilidad de controlar tanto a la Administración de la Comunidad Autónoma como a los Entes Locales, no es única del E.A. de Extremadura. Por el contrario, y a modo de ejemplo, el art. 2.2 de la ley reguladora del Justicia de Aragón dispone que: «El Justicia de Aragón podrá también supervisar la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el E.A. atribuya competencias a la Comunidad de Aragón».

No obstante, debemos tener en cuenta que sobre esta previsión ya existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, S.T.C. 142/1988, interpretativa del precepto antes transcrito, que establece: «No es inconstitucional ni desborda los límites del art. 33.2 del Estatuto de Aragón, siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los entes locales aragoneses sólo podrá ejercerse en materias en las que el E.A. atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón y respecto de los que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales». Por tanto, teniendo en cuenta esta Sentencia, se establecen dos requisitos para que el *Personero* pueda entrar a investigar sobre una Administración Local (si no se cumplen, el competente será el Defensor del Pueblo):

- Que se realicen sobre competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Extremadura en su E.A. (en la práctica, las competencias son muy amplias).
- Que en el caso concreto se trate de una materia delegada de la Junta de Extremadura a un Ente Local. Sólo en este supuesto. No supone ninguna innovación del Tribunal Constitucional, por otra parte, porque en este caso la competencia sigue siendo de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las funciones del *Personero*, el E.A. se limita a decir que serán *similares* a las del Defensor del Pueblo, estudiadas anteriormente en este trabajo.

## 2. SUGERENCIAS

- **Actividad del Personero y control de la Asamblea.** La actividad del *Personero* debe estar controlada por la Asamblea a lo largo de su actuación,

fundamentalmente a través de informes dirigidos a la misma. En las distintas legislaciones se prevé la redacción de un informe anual debatido en los Parlamentos y dirigidos a estos, con intervención de los diferentes diputados, en los que se expone el trabajo, los conflictos solucionados por el *Personero* y sus observaciones en torno a la normativa o a una administración concreta. Este informe anual podrá ser completado con informes especiales por razón de la urgencia, que deberán ser también debatidos en la Asamblea si se considera necesario. Debe preverse, incluso, que la Asamblea de Extremadura pueda llamar a comparecer al *Personero* cuando tenga dudas sobre una determinada situación.

Se deben regular, por consiguiente, dos tipos de actividades del *Personero*: las ordinarias y las extraordinarias. Dentro de las primeras se encontrará, por ejemplo, la realización del Informe anual del que hablamos en el párrafo anterior. No obstante, se deben prever actividades que se adecuen a una concreta necesidad puntual en la sociedad extremeña, unas actividades extraordinarias, unas actuaciones especiales, bien sugeridas por el Parlamento, bien por el propio *Personero*. Así pues, a la vista, por ejemplo, de la violación de unos derechos concretos por la Administración o hacia un determinado sector ciudadano, podrá acordarse la investigación sobre lo mismo y determinadas actividades en un período de tiempo.

- **Legitimación.** La legitimación para acudir al *Personero* no debe tenerla únicamente el ciudadano extremeño sino también los diputados de la Asamblea de Extremadura, individualmente, o la Comisión que se vaya a crear (como sería aconsejable) para relacionarse con el *Personero*. Así, si un diputado o la citada comisión tienen conocimiento de un acto de la Administración que vulnere los derechos de los extremeños, podrán solicitar la intervención del *Personero* para su investigación, como un legitimado más. El *Personero* podrá o no intervenir, lo que se tiene que asegurar es que, si lo hace, informe adecuadamente a quien solicitó su intervención y, si no lo hace, manifieste las razones que le han llevado a ello, exactamente igual que si se tratase de un particular. Esta legitimación activa para acudir vendría, no por ser perjudicado sino, más bien, por ser el *Personero* comisionado de la Asamblea.

También es interesante señalar que la competencia para acudir a los ombudsmen autonómicos en el caso, por ejemplo, de Cataluña, Islas Baleares y Castilla-La Mancha no la tienen únicamente los ciudadanos particulares y diputados, sino también los miembros de las Corporaciones Locales. Es una posibilidad interesante a contemplar en el caso extremeño, máxime cuando la mayoría de los municipios no tienen capacidad propia para llevar a cabo estas investigaciones. La ayuda al municipio debe ser un principio a seguir dentro de la política no sólo estatal sino también autonómica.

- **Remisión de peticiones al Defensor.** Sería conveniente, por otra parte, la introducción en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura de un

artículo similar al 46.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que señala que: «La Comisión de Peticiones examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara: Al Defensor del Pueblo, (...)». Esto es, si llegase petición de un ciudadano a la Asamblea de Extremadura de una situación que pareciese entrar dentro del ámbito de actuación del *Personero*, parecería lógico que se remitiese a éste, órgano específico dedicado a dicha actividad.

- **Presupuesto del Personero.** Al ser un órgano comisionado de la Asamblea de Extremadura y, a semejanza de lo que ocurre con el Defensor del Pueblo estatal y los respectivos de las Comunidades Autónomas, el presupuesto del *Personero* deberá integrarse en los Presupuestos de la Asamblea; no en los presupuestos de la Junta de Extremadura, pues es un órgano que no debe depender en ningún caso del ejecutivo, sino de su órgano matriz. No tienen presupuestos independientes en ninguna Comunidad al no ser órganos independientes orgánicamente, por todo lo que hemos visto *ut supra*. Sí se le debe dar capacidad al *Personero* de elaborar el proyecto de su presupuesto con respeto a las directrices marcadas por la Mesa de la Asamblea, para enviarlo al Presidente de la misma. En cuanto a la ejecución, deberá tener la superior atribución de fijar las directrices para la ejecución del presupuesto<sup>13</sup>.
- **Requisitos para la elección de Personero.** No contempla el E.A. ninguna previsión sobre los requisitos que debe cumplir el *Personero* para ser elegido. En el caso de la L.O. del Defensor del Pueblo, sólo se requiere ser español en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos (en la práctica, ser mayor de edad, no incapacitado y sin tener en curso una condena penal limitativa de estos derechos). En las legislaciones autonómicas se suele incluir la referencia a que se tenga la «condición política de vasco o catalán» o la «vecindad administrativa» de una determinada Comunidad. Esto parece lógico y aconsejable también para el caso extremeño pues no cabe duda de que será una persona con la vecindad administrativa en nuestra Comunidad Autónoma la que tenga, *a priori*, un mejor conocimiento del funcionamiento de nuestra Administración y un mayor contacto con la misma. No atenta contra el principio de igualdad al acceso de los cargos porque la vecindad administrativa se adquiere con la residencia, por tanto, cualquiera que resida en la Comunidad, sea cual sea su lugar de nacimiento, podrá ser elegible.

No se ha exigido en ninguna legislación la obligación de ser «jurista de reconocido prestigio», condición que sí es necesaria para otros cargos. Esto ha sido muy discutido; parte de la doctrina ha entendido que para una

---

<sup>13</sup> Competencia que se le atribuye en el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, art. 8k.

mejor defensa de los derechos era necesario el conocimiento del sistema jurídico por parte del defensor, otros han establecido que al tratarse de un cargo que va a conllevar el estudio de los casos y el trato continuo con la Administración, se requieren otras cualidades personales más que esta condición de jurista prestigioso. El debate está ahí. En Ordenamientos Jurídicos de otros países se ha exigido también que sea una persona de notable integridad personal y moral. No parece acertada la idea de que se exijan determinadas circunstancias en el individuo pues, por ejemplo, no es absolutamente necesaria la experiencia en el Derecho, que podrán tenerla sus asesores, su equipo. No cabe duda que los diputados sabrán valorar el conjunto de características personales de los candidatos a *Personero*.

- **Período y destitución.** El *Personero* será elegido por sus «mandantes», que es la Asamblea, para ejercer funciones que ésta le encomienda. La Asamblea, evidentemente, transcurrido el período que se establezca (que debería ser de 5 años a semejanza del Defensor del Pueblo, para evitar que coincida con el período legislativo y reforzar así la independencia) podrá volver o no volver a elegirlo. Cuestión más espinosa es la relacionada con la destitución del *Personero*. Si hacemos aquí un estudio comparado, la L.O. del Defensor del Pueblo establece cinco causas de cese del mismo, siendo la cuarta «por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo», que tendrá que ser observado por las 3/5 de las Cortes, misma mayoría que lo nombró. Las normativas autonómicas han copiado este precepto literalmente. A nivel europeo, algunos países nórdicos incluyen el cese por la pérdida de confianza del Parlamento, mediante una mayoría reforzada igual a la que le nombró. En esta materia entran en juego dos principios: la independencia de los ombudsmen y el carácter de comisionado del parlamento correspondiente. Creemos que la norma española combina las dos a la perfección: por una parte, asegura la independencia del Defensor del Pueblo y, por otra, mantiene intacto el cordón que le une al Parlamento y, si éste considera negligente su actuación, como comisionado suyo, podrá destituirle, eso sí, con la mayoría de 3/5 partes y siempre que sea una negligencia «notoria».
- **Ley reguladora.** Una diferencia con respecto a la regulación estatal es que no existe previsión en el E.A. sobre la mayoría necesaria para la aprobación de la Ley reguladora del *Personero*, mientras que a nivel estatal es necesaria una Ley Orgánica. Esto nos sitúa ante la paradoja de que, mientras que el órgano primigenio, el Defensor del Pueblo, del que los comisionados autonómicos, incluido el extremeño, se consideran como «similares», necesita una mayoría específica para su regulación, y en el caso de los autonómicos, «hijos» de éste, no es necesaria tal mayoría. No tiene sentido que el E.A. exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes reguladoras del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas y no establezca este requisito en el caso del *Personero*. Al tratarse de la defensa de los derechos

de los ciudadanos y a fin de conseguir la independencia del *Personero*, habrá que perseguir el consenso en torno a la aprobación de esta Ley.

- **Medios.** Para el buen desarrollo y funcionamiento del *Personero* es fundamental contar con una adecuada atribución de medios personales y materiales. En primer lugar, tiene gran importancia la localización de la sede, dentro de Plasencia, del *Personero*. El ciudadano tiene que vislumbrar la existencia de una institución que vela por sus derechos y, esa visualización depende, en gran medida, de la situación geográfica del mismo. En este sentido, si se cumplen con las expectativas de situarlo en el céntrico Palacio del Deán placentino se estará satisfaciendo esta necesidad.
- **Medios materiales.** Va a resultar de vital importancia la atribución de un sistema informático y de telecomunicaciones punteros. El *Personero* tiene la misión de controlar la Administración de toda Extremadura, con lo que tiene que facilitarse que el ciudadano de cualquier punto de la región acceda a éste de la forma más fácil, rápida, segura y efectiva. Por otra parte, no debemos olvidar, una vez más, que nos encontramos ante un delegado de la Asamblea de Extremadura, con lo que se tiene que asegurar que las relaciones entre ambos sean fluidas a pesar de la distancia que separa ambas sedes.
- **Medios humanos y adjuntos.** En cuanto a los medios humanos, el *Personero* debe contar, en primer lugar, con una figura ya estudiada: el Adjunto. Éste es el «segundo de a bordo» de la institución, siendo llamado a sustituir al *Personero* en un momento dado por cualquier circunstancia. Es la persona que tiene que aportar mayor confianza y apoyo al *Personero* en sus tareas. En cuanto a su número, ya hemos visto que en las regulaciones autonómicas éste varía entre uno y cuatro. Desde nuestro punto de vista, dos adjuntos es un número que puede satisfacer las necesidades de la figura. En cuanto al nombramiento, cabe destacar que en la legislación nacional, el segundo adjunto lo propone el partido de la oposición cuando se pacta el nombre del Defensor del Pueblo (aunque en la L.O. del Defensor se establezca que lo elige él mismo). En la C.A. de Navarra ya se ha establecido la elección por parte también de la Diputación Foral. Podría ser aconsejable que, para fomentar el acuerdo y la confianza alrededor del equipo del *Personero* se busque un consenso en torno no sólo a él mismo, sino también a sus adjuntos. Sería interesante la idea de que, asimismo, los distintos adjuntos se especializasen en la defensa en torno a un sector de los derechos, como los de la mujer, juventud, etc., de los que tuvieran mayor autoridad y experiencia.
- **Conocimiento de la institución por parte del ciudadano.** Asimismo, en cuanto al acceso de los ciudadanos al *Personero*, es cierto que se debe potenciar el conocimiento de esta institución, de sus concretas funciones, y favorecer la posibilidad de acudir al mismo. En este sentido, destaca el programa del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, denominado

«El Defensor cercano», que consiste en las visitas del Defensor a diversos municipios de la Comunidad durante los lunes de cada semana.

- **Coordinación.** En Extremadura existe la figura del Defensor del Paciente, que depende, a diferencia del *Personero*, del Ejecutivo. No obstante, será necesaria la articulación de mecanismos de relación eficientes para evitar el solapamiento entre ambas instituciones.

#### IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. Actualmente, la existencia de una figura que defienda los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones de la Administración y que controle el respeto de ésta a los principios constitucionales es necesaria, debido al aumento de interrelación que se da, cada vez con mayor intensidad, entre la Administración y el administrado. El *Personero del Común* vendría a cumplir este objetivo en Extremadura, mejorando la necesaria conexión con la realidad social, que no tiene el Defensor del Pueblo estatal.

SEGUNDA. Nos encontramos ante un retraso en la creación del *Personero del Común* de 12 años, pues ya se incluyó en la reforma del E.A. de 1999. Por tanto, la puesta en funcionamiento será un avance necesario y deseado en la andadura democrática de nuestra Comunidad.

TERCERA. El *Personero* es un comisionado de la Asamblea de Extremadura, que le encomienda las tareas estudiadas. Esto se refleja, entre otras cosas, en la elección y control en las actuaciones por parte de la Asamblea.

CUARTA. El hecho de ser comisionado de la Asamblea se evidencia también en que los diputados deben tener legitimación activa para acudir al *Personero*, independientemente de la capacidad para solicitar la comparecencia ante la Cámara y la redacción de informes expuestos ante la misma.

QUINTA. La elección de Plasencia como sede del *Personero* es acertada, al suponer una redistribución de órganos estatutarios.

SEXTA. Como se ha comentado, el *Personero* deberá ser elegido por mayoría de 3/5 de la Cámara. Es aconsejable que haya también un consenso en torno a los adjuntos del mismo. También sería recomendable esta exigencia de consenso para la aprobación de la Ley que lo regule, puesto que el Estatuto no requiere una mayoría cualificada de aprobación de la misma.

SÉPTIMA. El hecho más importante para el efectivo funcionamiento del *Personero* lo constituye la dotación adecuada de medios tanto personales (adjuntos y asesores) como materiales (entre otras, una tecnología y telecomunicación punteras). Por otra parte, es necesaria la divulgación de la existencia y funciones de esta figura entre los ciudadanos, las competencias del mismo y las formas de acudir a él. Esto se puede conseguir con diferentes campañas educativas o publicitarias, o incluso participando el *Personero* en los medios de comunicación. También se deben divulgar los derechos que el ciudadano tiene ante la Administración.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA IZAGUIRRE, J. M., *El Ararteko, Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1994.
- ASTARLOA VILLENA, F., *El Defensor del Pueblo en España*, Palma de Mallorca, Ensayos Jurídicos, Universitat de les Illes Balears, 1994.
- BAR CENDÓN, A., «La regulación jurídica de los Defensores del Pueblo Regionales ¿Cooperación o conflicto?», *Revista de Derecho Político*, n.º 18-19, 1983.
- FAIRÉN GUILLÉN, V., *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, tomos I y II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- FLORIANO CUMBREÑO, A., *Documentación histórica del archivo municipal de Cáceres (1229-1471)*, Cáceres, 1987.
- GARCÍA OLIVA, M. D., *Documentación histórica del archivo municipal de Cáceres (1475-1504)*, Cáceres, 1988.
- LA PÉRGOLA, A., «Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979.
- MORILLO-VELASCO PÉREZ, J. I., «El Defensor del Pueblo andaluz», *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 19, 1994.
- PELLÓN RIVERO, R., *El Defensor del Pueblo, legislación española y derecho comparado*, Madrid, Servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Col. Informe, 1981.
- RODRÍGUEZ MOLINA, J., *El Personero: portavoz y defensor de la comunidad ciudadana*, 2006.
- ROVIRA VIÑAS, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2001.
- SUANCES-CARPEGNA, V., «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 8, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- , *Los Ombudsman regionales en el Ordenamiento jurídico español: su ámbito subjetivo de competencias*, 1984.
- VV.AA., *El Defensor del Pueblo y la Administración*, Mesa redonda celebrada en Madrid, los días 1, 2 y 6 de julio de 1981, Madrid, Servicio central de publicaciones, col. Actas y documentos, 1981.