

Fecha recepción: 16.10.2007

Fecha aceptación: 05.11.2007

# EL DEFENSOR DEL PUEBLO: UN ÓRGANO POLÍTICO- ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS\*

POR

ANTONIO COLOMER VIADEL

Profesor Titular de Derecho Constitucional.  
Universidad Politécnica de Valencia.

## A MODO DE PRESENTACIÓN. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ENTRE EL TRIBUNO DE LA PLEBE Y EL «PODER NEGATIVO»

Los días 11 y 12 de diciembre de 2006 participé en la Universidad de Sassari, en Cerdeña, en un Encuentro bajo el título «Conflitto e Costituzione Republicana». Se centraba en el 2500 aniversario de la secesión de la plebe de Roma que se retiró al monte Sacro, en el 494 A.C.

La solución del conflicto, un año después, supuso la creación de la magistratura del Tribuno de la Plebe, de una enorme importancia en la historia de la Roma clásica.

La capacidad del Tribuno de la Plebe para paralizar las resoluciones de todas las magistraturas, no concediendo el pláacet a las mismas, explica el sistema dual de poder en la República romana.

---

\* Resumen del segundo ejercicio presentado a las pruebas de habilitación nacional de Catedrático de Derecho Constitucional celebradas en Murcia en junio de 2007.

Cicerón, al analizar la *potestas* de estos tribunos como garantes de la libertad de los ciudadanos, sostiene que sin este tribunado no existe República.

En tal magistratura se encuentra un antecedente lejano de los modernos defensores cívicos.

Uno de los análisis más brillantes y elogiosos es el realizado por Maquiavelo para quien la creación de los Tribunos de la Plebe en Roma es lo que hace a la República más perfecta y libre.

En el siglo XVIII se establece la conexión entre el derecho de resistencia y el poder tribunicio, como instrumento de la voluntad popular. Rousseau va a ser el gran constructor del derecho de resistencia, y de los nuevos tribunos del pueblo, que no son ni poder legislativo ni ejecutivo, pero «...ne pouvant rien faire il peut tout empêcher...». De este modo establece la conexión entre soberanía popular y poder negativo.

La doctrina del poder negativo será también desarrollada por Fichte en Alemania, y la doctrina romanística en Italia.

El derecho de huelga, y en especial la huelga general, no sólo económica sino también política, se considerará una expresión de ese poder de «impedir», de esa soberanía negativa del pueblo.

El constitucionalismo burgués y censitario cancelará el tribunado plebeyo y negará el derecho de resistencia, recogido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

El rescate del concepto de poder negativo es obra, en los años 70 y siguientes del siglo XX, de autores romanistas, en el contexto de la crisis cultural y política italiana.

La búsqueda de una mayor y mejor democracia, profundizando en los canales para una ordenada soberanía del pueblo, bajo la forma de poder negativo, se encuentra, entre otros, en las obras de Castelli, Mortati y Catalano.

En este sentido, Castelli valora la institución del ombudsman escandinavo, deseando que el modelo fuera imitado en otros países y lamenta que no hubiera encontrado eco en Italia.

La posición de Catalano es más radical. Critica la influencia de los grupos de interés y presión en el Gobierno y en el Parlamento, y apunta la posibilidad de nuevos protagonistas sociales y políticos —sindicatos, estudiantes, agrupaciones de ciudadanos— para reconstruir el aspecto «negativo de la soberanía».

Considera que la institución del *ombudsman* se reduce a un complemento de la división de poderes y a un moralismo más o menos ligado a los intereses de los partidos.

Por mi parte, defendí, aun polemizando con el profesor Catalano, la institución del Defensor del Pueblo que se equilibra y complementa con otras ga-

rantías jurisdiccionales en la defensa de los derechos de los ciudadanos y hace real la tutela judicial efectiva.

Indiqué, además, que una diferencia fundamental entre el ombudsman sueco y el Defensor del Pueblo español es que el primero no puede actuar contra actos del legislativo, mientras que nuestro Defensor está dotado del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, y también del recurso de amparo, lo que le aproxima a ese «poder negativo» indirecto, aunque no «impide» por sí mismo, pero eleva los recursos al Tribunal Constitucional que es quien tiene la capacidad de resolver, o también puede solicitar la actuación del Ministerio Fiscal.

Empero el profesor Catalano considera el simple control de constitucionalidad complementario de la división de poderes y alejada de la auténtica institución política «impeditiva», como es el Tribuno de la Plebe.

Otro problema distinto es la deriva un tanto esquizofrénica de un Defensor que en su origen es comisionado de las Cortes Generales, y por otro lado puede recurrir las leyes emanadas de tales Cortes. Más allá de las garantías de plena autonomía en esta iniciativa, ya propuse en la posible creación de los Defensores Municipales que éstos fueran de elección popular directa, y habría que considerar una posible reforma constitucional encaminada también a la elección popular directa del Defensor del Pueblo.

Tal necesidad se hace más evidente cuando la pasión política se ha mezclado últimamente en la presentación por varios grupos parlamentarios de una petición de reprobación y cese del Defensor, por haber interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña (véase Diario de sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. De relaciones con el Defensor del Pueblo. Número 77, 19 de octubre de 2006), y aun antes de escuchar sus motivos, lo que también se había solicitado casi al mismo tiempo. Por cierto, que uno de los argumentos reiterados en su contra es que no recurrió contra el Estatuto Valenciano, cuando la regulación del *Síndic de Greuges* catalán y valenciano es idéntica. Tal apreciación es manifiestamente incorrecta. Entre otras diferencias, en el Estatuto Catalán se establece el carácter «exclusivo» de la competencia del Síndic —con lo que cierra el paso para acudir al Defensor del pueblo—, lo que, además de ser ilegal, impide al ciudadano beneficiarse de la capacidad del Defensor para presentar recursos de inconstitucionalidad o de amparo. Este carácter exclusivo no aparece en el Estatuto Valenciano<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La irritación de los partidos nacionalistas y de Izquierda Unida contra el Defensor del Pueblo por haber interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán, les llevo a solicitar su cese, e incluso discutir la legitimidad del Defensor para presentar ese recurso, reprochándole que lo hubiera presentado sin debatirlo previamente con aquellos que le habían nom-

Por ello es necesaria una revisión a fondo de la organización y funcionamiento de la institución del Defensor del Pueblo, a partir de sus regulaciones constitucionales, legales y reglamentarias, para fortalecer una institución, incluso con las reformas necesarias en estos distintos ámbitos legales.

En el Informe del Defensor del Pueblo referente al año 2005 y presentado en la misma sesión del 19 de octubre de 2006 que hemos citado, se constata el incremento de solicitudes de ayudas de los ciudadanos, en forma de quejas, el incremento de las colectivas, lo que implica mayor conciencia cívica y, en general, el reconocimiento por la ciudadanía de la institución como una de las más valoradas. En este sentido habría que estudiar también otra posible reforma constitucional que permitiera al Defensor promover la convocatoria de referéndum popular, sobre temas de especial relevancia, al menos en el nivel de propuesta.

Implicaría ello aproximarse, aunque débilmente, al espíritu inspirador del histórico Tribuno de la Plebe, y al «poder negativo» del pueblo, del que debe ser un instrumento institucional.

La complejidad técnica y burocrática del Estado actual y de sus diferentes administraciones, la verdadera avalancha legislativa y reglamentaria, y de decisiones administrativas que abruman a los ciudadanos, hace urgente el fortalecimiento máximo de la institución, mediante una red simbiótica en donde se integren los defensores autonómicos, los municipales, que deberían crearse, y el Defensor estatal, para proteger con la mayor eficacia los derechos de los ciudadanos e impulsar en ellos la conciencia democrática y participativa en el reclamo ante injusticias, negligencias y cualquier comportamiento inequitativo de las administraciones.

## I. ALGUNOS CARACTERES BÁSICOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO; DERECHO COMPARADO

El art. 54 de la CE remite a una futura ley orgánica que regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales,

---

brado. En el colmo de la contradicción constitucional, un diputado nacionalista señala: «Este Congreso aprueba el Estatuto de Cataluña y un miembro elegido por este Congreso, el Defensor, recurre lo que ha aprobado este Congreso que le nombró a él ¡Vaya incongruencia!». Véase Diario de Sesiones de las Cortes, Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, nº 84, 14 de febrero de 2007. Un análisis en Colomer Viadel, Antonio, «Algunas reflexiones sobre la regeneración democrática y la conciencia ciudadana», Revista Acontecimiento, n.º 83, 2007.

designado por éstas para la defensa de los derechos del Título 1 de la CE, para cuyo fin supervisará la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Lógicamente también informará la opinión pública.

En España ya existe un control jurisdiccional bastante completo de la Administración, por la vía contencioso-administrativa y por el Ministerio Fiscal.

La LO 3/1981, del 6 de abril, sobre el Defensor del Pueblo viene a desarrollar el art. 54 de la CE, y precisar mejor tal institución como una magistratura de opinión. De ahí la legitimidad para el recurso de inconstitucionalidad. Por ello resulta dudoso considerarlo sólo como un Comisionado de las Cortes Generales.

El antecedente más conocido es el *Ombudsman* sueco, de 1809.

Los antecedentes remotos se encuentran en el tribuno romano de la plebe, en el *sahib-al Mazi*, del Al-Andalus musulmán, el Justicia Mayor de Aragón —aunque éste era un verdadero juez— y el Diputado del Común, de Canarias.

En su primera configuración constitucional existe cierta imprecisión sobre su naturaleza jurídica y cometidos. La Institución se encuentra entre las presiones para minimizar su papel —por la desconfianza de la Administración— o la creencia de que va a ser la panacea para todos los males.

En este sentido el profesor Víctor Fairén, en una obra clásica sobre el Defensor, acuñó la frase de que éste no debía ser ni marioneta ni dragón.

En el debate constituyente pasa de ejercer acciones de tutela de derechos ante tribunales hasta una genérica y amplísima función de respeto a los principios del Estado de Derecho. Finalmente es en la Comisión Mixta, de carácter secreto, donde se establece la redacción actual, eliminando las referencias a los poderes públicos y el respeto al Estado de Derecho.

En cuanto al derecho comparado, además del antecedente sueco, existe la regulación en Alemania Federal, Nueva Zelanda e Israel.

En Francia, el *Mediateur*, y en Inglaterra, el Comisario Parlamentario, pero en ambos casos el administrado se dirige a ellos por medio de un parlamentario y también a través del mismo recibe las respuestas quien se había quejado.

Junto a la limitación de materias hace de estas dos últimas instituciones un «miniombudsman», comprimido entre la *auctoritas* del Poder Judicial, la fuerza del Parlamento y el Gobierno.

Notas de Rowat sobre el ombudsman clásico:

1. Funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la Administración.

2. Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y errores administrativos.

Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.

## II. ENCUADRE JURIDICO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

### 1. *Nombramiento y cese*

El modelo escandinavo, seguido por la CE, supone el nombramiento parlamentario del Defensor del Pueblo. Se considera un complemento del control del legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

En otros países la institución depende y tiene su origen en el Poder Ejecutivo (Francia, Reino Unido, Irlanda, Australia, México) y en otros es elegida por el Parlamento, a propuesta del Ejecutivo (Israel, Nueva Zelanda). Pero en regímenes parlamentarios tiene que ser un candidato de consenso, ya que una vez propuesto en Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, por mayoría simple, con el acuerdo de los Presidentes de ambas Cámaras, en los plenos de cada cámara se necesita una mayoría de 3/5 de sus miembros. En sucesivas propuestas bastaría la mayoría absoluta del Senado.

Los requisitos personales son mínimos: ser español, mayor de edad, con plenitud de derechos, pero los requisitos negativos como las incompatibilidades o la dedicación exclusiva son rigurosos.

El mandato es de 5 años y puede ser reelegido, al no decir nada al respecto, una causa de renuncia tácita sería caer en causa de incompatibilidad. Las Cámaras pueden cesarlo por las mismas mayorías de la elección, si existiera notoria negligencia en el desempeño del cargo o por comisión de un delito doloso.

### 2. *Estructura del órgano*

Es un órgano unipersonal, que centraliza la responsabilidad. Puede pedir a las Cortes la conformidad previa para el nombramiento de los dos Adjuntos y distribuir el trabajo con sus ayudantes.

También realiza el nombramiento de Asesores (art. 34 LODP). La Oficina del Defensor se constituye con personal que se considera al servicio de las Cortes, y su dotación económica tiene una partida propia en la Ley de Presupuestos.

### 3. *Independencia de la Institución*

Garantía esencial de su eficacia. «Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio» (art. 6.1. LODP).

#### MECANISMOS DE GARANTÍA:

- a) En relación con las Cortes: dependencia formal y autonomía funcional.
  - Ni mandato imperativo.
  - Ni instrucciones de ninguna Autoridad.
  - Actúa de oficio.
  - No cesa su actividad durante los estados de excepción.

Clave: recurso de inconstitucionalidad, suplanta la iniciativa popular que no existe.

Existe un recurso de amparo contra actos o disposiciones sin valor de Ley de las Cortes (art. 42 y 46.1 LOTC).

- b) En el juego político:
  - Órgano neutro.
  - Incompatibilidades.
  - Mayoría reforzada de elección.
  - Duración del mandato de 5 años.

Aspecto social: incompatibilidades: ni Asociación, ni fundación ni sindicato (art. 7 LODP).

PROTECCIÓN: inviolabilidad, de tal forma que sólo se podrán sustanciar procedimientos ante la Sala Penal del Tribunal Supremo en caso de flagrante delito. Inmunidad.

### 4. *Ámbito de competencia*

Defensa de Derechos del Título I de CE.

Supervisa actos de la Administración en todos los niveles, tanto pública como militar y de justicia. Actos de las Cortes y actos de las Comunidades Autónomas: coordinar y apoyar a los Defensores regionales, también la «mala administración», retrasos, negligencias, etc.

No sólo actos de funcionarios, sino cualquier particular habilitado para servicios administrativos.

El art. 17.1 LODP atribuye al Defensor del Pueblo la exclusiva tramitación de quejas que reciba. Además podría orientar al Defensor regional en ciertas materias, en virtud de su colaboración.

En relación con la Administración de Justicia, puede remitir las quejas al Ministerio Fiscal, informar sobre ellas en el Informe anual y ejercer el amparo contra decisiones jurisdiccionales (art. 44 LOTC).

Respecto a los actos de la Administración Militar, la LODP señala un límite un tanto vago e impreciso, no interferencia con el mando de la Defensa Nacional.

Paradójicamente, tiene casi más poderes frente a las Cortes: recurso de inconstitucionalidad, amparo por violación de derechos y libertades, incluidos los actos sin valor de ley de las Cortes. En esta materia en Suecia, el ombudsman tiene prohibido actuar sobre los actos del Parlamento.

El énfasis en la defensa de los Derechos ha ampliado el ámbito competencial del D.P.

## 5. *Procedimiento de actuación*

### A. Iniciativa:

a) De oficio: información por los medios de comunicación pero no inspecciones determinadas (como el caso de Israel).

b) A instancias de parte: toda persona natural o jurídica con interés legítimo. No la autoridad administrativa, en asuntos de su competencia, y en el caso de intereses difusos como el medio ambiente, solo puede actuar de oficio. Las quejas colectivas, deben personalizarse en un representante.

### B. Requisitos formales:

- Escrita.
- Datos personales del demandante.
- Contenido razonado de la queja.
- Plazo: un año desde que tuviera conocimiento de los hechos.
- Gratuidad: no es necesario abogado ni procurador.

## 6. *Facultades*

### a) En cuanto a la tramitación:

- Admitir o rechazar, si hay mala fe, es anónimo o no hay fundamento, o daños a terceros.
- Acusar recibo.

El Defensor del Pueblo ejerce una función complementaria en relación a otros mecanismos de control de la Administración.

Puede realizar inspecciones, solicitar informe para conocer la actuación de ciertos organismos o de determinado funcionario.

Los Poderes Públicos están obligados a auxiliarle con carácter preferente y urgente (art. 19.1).

El Defensor tiene acceso a cualquier expediente, incluso secreto. Sólo el Consejo de Ministros puede negar ese acceso.

Sus actuaciones son reservadas. Sólo se hacen públicas las resoluciones finales y el señalamiento de actitudes hostiles de ciertos funcionarios. Estas últimas se pueden reflejar en el Informe anual.

Podría tramitarse por medio del Ministerio Fiscal el delito de desobediencia pero fue derogado con la reforma del Código Penal. También cabe instar acciones sancionadoras de la Administración.

b) En cuanto a la resolución:

El Defensor puede sugerir a la Administración modificar los criterios o normas, instar una actividad inspectora, recordar el cumplimiento de deberes legales. No puede anular o modificar actos de la Administración u otro órgano.

Las decisiones jurídicamente más trascendentes son: el ejercicio de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, reconocidos para la protección de los derechos comprendidos en los arts. 14 al 30. 2 de la Constitución.

Puede también ejercer la acción de responsabilidad contra autoridades, funcionarios y agentes de las administraciones, pero se trata de responsabilidad civil.

Sólo a través de informar al Ministerio Fiscal podría solicitar que se persiguieran presuntos delitos.

Las decisiones del Defensor no son recurribles.

Sus informes van dirigidos a las partes, a las Cortes Generales y a la opinión pública.

### III. EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Aprobado el 6 de Abril de 1983 por las Mesas del Congreso y el Senado, a propuesta del Defensor.

Ahora bien, no existe capacidad autorreglamentaria del Defensor reconocida por la ley, por lo que hemos de entender que forma parte del principio autonormativo de las Cortes.

El reglamento del Congreso en su art. 31.1.7 señala entre las funciones de la Mesa «aquellas que no estén atribuidas a un órgano específico». Sin embargo, en el reglamento del Senado no existe disposición parecida.

En la ley orgánica del Defensor del Pueblo existe una disposición transitoria en donde se señala que transcurridos cinco años podría reformarse aquella ley *a propuesta del Defensor*. Lo que establece un carácter de analogía respecto a la elaboración del reglamento.

El contenido del reglamento tiene cierto carácter restrictivo y la orientación reglamentaria difumina la naturaleza de órgano unipersonal.

El Título IV del reglamento establece una Junta de coordinación y Régimen interior, formada por el Defensor, los Adjuntos y el Secretario general, éste último sin voto. En el art. 12 se dice que el Defensor puede recabar, oída la Junta de coordinación, el conocimiento, dirección o tratamiento de cualquier queja o investigación cuyo trámite corresponda a los Adjuntos. Se plantea la duda de qué ocurre si existen votos en contra.

Una de las claves es la confianza personal en los Adjuntos por parte del Defensor. En la época del primer Defensor, Joaquín Ruiz Jiménez, se da una práctica colegiada de la institución pero sigue siendo unipersonal el órgano.

El reglamento no ha desarrollado partes como las actuaciones de oficio, los trámites de Informes en las Cámaras, la forma de dirigirse a las Diputaciones permanentes.

El Régimen disciplinario era más duro pero quedó derogado por el Estatuto de Personal de las Cortes, aprobado en 1989 con posterioridad a este Reglamento.

El origen del Reglamento es discutible, tiende a restringir la independencia externa y la autonomía interna del Defensor. Deja sin desarrollo partes de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Parece que diera pie a una mayor politización, debida a la autonomía desmesurada de los Adjuntos.

#### IV. LA INDEPENDENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO FRENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nos encontramos en una democracia de partidos y ante un Estado de partidos en donde éstos son los vehículos privilegiados de la participación política.

La independencia del Defensor exige que no tenga vínculo con los partidos políticos. Existen pocas referencias en el derecho comparado a esta materia.

Nuestra ley es bastante minuciosa. El art. 7 de la LODP señala al Defensor como incompatible con todo cargo político, afiliación a partido político y de-

sempañ de fijaciones directivas o empleo al servicio de partido político, sindicato, asociación o fundación.

Esta incompatibilidad sólo surte efectos desde la elección. En consecuencia podría militar si cesa antes de la toma de posesión. Se trata de no estar condicionado por disciplina de partido ni de mayoría ni de oposición. Este requisito es uno de los que debe reformarse ya que resulta absurdo que unos minutos antes de asumir el cargo uno pueda ser dirigente del partido y mediante una mera formalidad de renuncia encontrarse habilitado. Al menos desde diez años antes el candidato no tendría que tener puesto dirigente ni responsabilidad en el partido, ni relación profesional con el mismo.

Su elección por voto secreto tiende también a garantizarlo aunque el reglamento del Congreso —art. 82— lo exige para la elección de personas.

Los Adjuntos son elegidos por el Defensor, a partir del principio de confianza que ya citamos, pero la LODP en su art. 2.6 señala la necesaria conformidad previa de la Comisión Mixta, por mayoría simple.

En cualquier caso en su nombramiento hay un acuerdo amplio de grupos políticos que hasta cierto punto se equilibran y contrapesan.

Ahora bien, su independencia es una cuestión moral, la «auctoritas» que necesita para ejercer como «Magistratura de opinión».

## V. LAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CON LOS COMISIONADOS REGIONALES

### 1. *Introducción*

La doctrina recomienda el nivel regional como el mejor para la institución del Defensor del Pueblo, dada la descentralización creciente de la Administración. El profesor Francisco Visiedo ha señalado las ventajas del menor espacio, el menor número de quejas, el mayor contacto, la mayor efectividad.

Álvaro Gil Robles escribió que la experiencia debía haber empezado a nivel municipal ya que reúne las condiciones óptimas. En el 2001, al redactar el Manifiesto de la Federación de Municipios Libres del Perú, propuso la creación de esta institución municipal<sup>2</sup>.

Existen, sin embargo, también algunos inconvenientes: las tensiones locales, el riesgo para la neutralidad y la independencia, por mayores implicaciones y compromisos.

---

<sup>2</sup> Colomer Viadel, Antonio, «Crisis y reformas en Iberoamérica ¿...y la revolución?», Colección Amadís, Editorial Nomos, Valencia 2002. Págs. 22-28.

La LODP en su art. 12 señala como una de las funciones del Defensor el supervisar la actividad de las Comunidades Autónomas. Los Defensores regionales coordinarán sus funciones con el Defensor del Pueblo y éste puede pedir su cooperación.

Existe cierta amplitud en la posible delegación de esa acción supervisora en las Comunidades Autónomas. No era así el primer proyecto, más restrictivo y puede afectar a la igualdad de los españoles en las condiciones y garantías de sus derechos y libertades ya que únicamente el Defensor del Pueblo está legitimado para ejercer los recursos de amparo e inconstitucionalidad —y no los comisionados regionales— y ello porque el Defensor suple en esta materia la iniciativa popular inexistente.

## *2. La Ley de Relación del Defensor del Pueblo con los Comisionados Regionales*

Se trata de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre. Antes de aprobarse la LODP sólo existían Defensores en los Estatutos vasco y catalán. Luego, se han creado Defensores en 12 Estatutos de Autonomía.

En el reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo (art. 24.2) se dice que éste no podrá delegar en órganos similares de las Comunidades Autónomas la competencia que le ha sido atribuida por el art. 54 de la Constitución.

Se trata de garantizar la independencia y efectividad, a partir de los principios básicos de coordinación y cooperación.

Los Comisionados Regionales tienen también inviolabilidad e impunidad en el ejercicio de sus funciones, el auxilio de los Poderes Públicos y pueden ejercer acción de responsabilidad civil y hasta la despenalización del art. 307 del Código Penal, podían instar delito de desobediencia del funcionario hostil o entorpecedor.

Las Leyes sobre derechos fundamentales son leyes orgánicas, mientras que «las figuras similares» no han sido creadas por leyes orgánicas, y por tanto no caben las mismas garantías.

La armonización entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Regionales se realiza mediante Pactos y Acuerdos.

## *3. Las relaciones de coordinación y cooperación*

El art. 1 de esta Ley señala: «El Defensor y los Comisionados Autonómicos podrán de oficio o a instancia de parte supervisar la Administración Pública pro-

pia de la Comunidad Autónoma, para la protección de los derechos fundamentales y libertades de la Constitución, en régimen de cooperación y sin mengua de las facultades que reconocen al Defensor del Pueblo la Constitución y la LODP...».

En el apartado segundo de este mismo artículo se dice que «se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación». Recordemos que todos le corresponden al Defensor del Pueblo (arts. 9, 10 y 12 de la LODP). En el apartado tercero se señala que el Defensor podrá recabar colaboración de un comisionado para las quejas de su Comunidad sobre Administración Estatal.

Quedan en pie algunos problemas: ¿y si no hay acuerdos?, ¿cuál es la naturaleza de éstos?, ¿qué efectos tendría el incumplimiento?, ¿es el Defensor una segunda instancia para quejas regionales no satisfechas por el Comisionado?

Existen reuniones anuales de coordinación en las que participan el Defensor, los Comisionados Regionales y sus respectivos adjuntos que al parecer han sido bastante eficaces para esta finalidad.

El profesor Antonio Bar dice que los Comisionados sólo pueden asumir como propias aquellas funciones que el Defensor no reclame para sí.

En general, los Comisionados son más dependientes de los Parlamentos Autonómicos que el Defensor de las Cortes y así, por ejemplo, en la legislación vasca se prevé que los acuerdos entre el Defensor y el Comisionado de aquella Comunidad deben ser aprobados por el Parlamento vasco.

## VI. EL DERECHO COMUNITARIO Y NUESTRO DEFENSOR DEL PUEBLO

### 1. *Introducción*

El Defensor del Pueblo es garante tanto del Derecho Comunitario como del Nacional, en lo que afecta a los derechos de los ciudadanos. Existe un aumento de las garantías y defensas de tales derechos mediante la interiorización del Derecho Comunitario.

La iniciativa de crear el Defensor del Pueblo europeo recogida en el art. 138.e del Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión, supone una internacionalización de las garantías de los derechos humanos y un acicate para la ciudadanía europea, mediante la mayor integración que supone la Unión, favorecía también por la garantía de los derechos de esos ciudadanos europeos.

## 2. *La experiencia española*

La institución del Defensor del Pueblo se adapta a regímenes políticos y formas de Estado diversas.

El enorme incremento de las Administraciones Públicas crea una mayor posibilidad de errores o arbitrariedades de sus funcionarios.

Al mismo tiempo la complejidad del bosque reglamentario dificulta el acceso al mismo por los ciudadanos. Los ciudadanos más pobres o menos formados reciben el apoyo del Defensor del Pueblo que no es una alternativa excluyente de los sistemas tradicionales del control del Poder sino una garantía complementaria junto a los controles políticos y judiciales tradicionales.

En nuestro país la institución se ha adaptado eficazmente a una Administración fuertemente descentralizada.

## 3. *La aplicación del Derecho Comunitario por el Defensor del Pueblo*

El Defensor no sólo recibe quejas ciudadanas por vulneración de normas comunitarias sino que en sus resoluciones o sugerencias tiene en cuenta la normativa comunitaria.

La incidencia del Derecho Comunitario es especialmente relevante en las siguientes materias:

- 1.º Seguridad Social, Sanidad, Consumidores.
- 2.º Protección medioambiental y derecho de información medioambiental.
- 3.º Libertad de circulación y establecimiento, lo que afecta a las situaciones de los residentes de otros países comunitarios, reconocimientos de títulos y diplomas, etc.

Escritos frecuentes tratan sobre retrasos en pensiones a las que hay que aplicar reglamentos comunitarios. También sobre protección de consumidores. Así por ejemplo, la aplicación de la directiva 93/13 CEE sobre multipropiedad.

En el campo del medioambiente el Derecho Comunitario es minucioso y son también abundantes las quejas al Defensor sobre degradación medioambiental y derecho de información en esta materia.

El Defensor ha intervenido a menudo ante las excesivas demoras en la tramitación de expedientes de homologación de títulos de otros países de la Unión Europea.

El Defensor no solo defiende derechos fundamentales sino también el control de la llamada « mala administración ». Para todo ello tiene presente el Derecho Comunitario originario y derivado.

Desde la perspectiva de la subsidiariedad en la vigilancia y control de la aplicación del Derecho Comunitario, se puede afirmar que junto a los mecanismos clásicos de control —Comisión Europea, Tribunal de Justicia Europeo, o Comisión de peticiones del Parlamento Europeo— el Defensor del Pueblo Español es un instrumento eficaz en su aplicación.

Ha existido cierto protagonismo español en la iniciativa para crear el Defensor del Pueblo europeo previsto en el Tratado de la Unión y favorecedor del proceso de integración al acercar los ciudadanos europeos a las instituciones europeas.

## VII. LOS INFORMES A LAS CORTES GENERALES

Los Informes son publicados y suponen una radiografía social de las preocupaciones de los ciudadanos y de los ámbitos en los que falla la Administración pública y la de Justicia.

También pueden considerarse un análisis de la patología de los derechos y libertades respecto a la Administración. Desgraciadamente, estos Informes son poco conocidos por el gran público.

La protección fundamental la tiene la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I de la CE, más el art. 14. La Sección Tercera que reúne los derechos económicos, sociales y culturales, sólo está garantizada jurisdiccionalmente si tales derechos están desarrollados en leyes, pero tales derechos suponen un mandato para el legislador, para el Juez y al poder público para su protección, puesto que informan su legislación, su práctica judicial y su actuación.

Cuando no es así, nos encontramos en el campo del Defensor, ya que el 95% de las quejas se refieren a estos derechos.

### 1. *El carácter de los Informes*

Son una ordenación sistemática comentada de la casuística, según los derechos y libertades afectados.

También de acuerdo con el funcionamiento de la Administración y de los Servicios Públicos por Departamentos, además de la Administración de Justicia y otras Administraciones Públicas.

Añaden las solicitudes de recursos ante el TC y los realmente interpuestos.

En los últimos años se ha incluido la relación de organismos que han incumplido su deber legal de contestar al Defensor.

El Texto incorpora la presentación del Informe ante las Cámaras, los debates en Comisión y en los Plenos.

Recientemente toda esta información se encuentra también en Internet y en la página Web del Defensor.

La estadística nos dice que en el primer informe de 1983 el número de quejas se elevó 30673, el 90,7% de ellas de carácter individual. Desde entonces la tendencia ha sido descendente con alguna excepción.

Al final de aquel año quedaron 6798, el 22% en estudio. La edad media de reclamantes fue de 58.3 años (alto porcentaje de pensionistas). El 40% no eran competencia del Defensor ya que trataban temas jurídico-privados.

En 1996 hubo un repunte, 25.753 quejas más 122 de oficio, 10.000 más que el año anterior. Y ello, pese a la aparición de los Comisionados Regionales. Hay una gran repetición de quejas iguales.

Lamentablemente no se indican en los Informes los nombres de los funcionarios que no atendieron las solicitudes del Defensor o se retrasaron excesivamente (según el art. 18 de la Ley tienen 15 días para responder o 30 excepcionalmente).

Cabe realizar un Informe especial sobre este funcionamiento hostil, pero no se realiza.

Ya hemos indicado más arriba que el delito de desobediencia del art. 369 y ss. del CP ha sido derogado por la Disposición Única de la LO 10/95, de 23 de noviembre, de Reforma del CP.

El Defensor puede dar traslado al Ministerio Fiscal de un presunto delito o solicitar la apertura de Expediente disciplinario por la Administración, pero tampoco se hace.

Los Informes son un balance o rendición de cuentas del Defensor ante las Cortes, ante los ciudadanos y ante el pueblo que defiende. Gil Robles señala que la irrupción del Defensor en las Administraciones es traumática, acostumbradas a la impunidad absoluta. De ahí su resistencia y la tendencia a desacreditar al DP.

La desaparición del delito de desobediencia —que nunca se utilizó— es un error grave ya que entonces nos movemos en el candoroso e inocente terreno de las declaraciones de principios.

En 1985, a punto de cumplirse los cinco años de existencia de la LODP, hubo Diputados dispuestos a reformar esta Ley e incrementar los medios de presión, fiscalización y sanción ante la Justicia. Ahora bien, como la iniciativa, según la Ley, era del propio Defensor, éste manifestó que lo consideraba pero que era necesario un amplio consenso de los Grupos políticos tal como hubo para aprobar la LODP. En resumen, no se cambió nada.

Para la evolución de las cifras del DP hasta el año 2005 —último del que existen datos publicados— véase al final de este trabajo el comentario crítico sobre los datos estadísticos de la gestión del Defensor del Pueblo.

## *2. El trámite y las relaciones con las Cortes Generales*

Los arts. 32 y 33 de la LODP —Cap. I del Título III—, están dedicados al Informe a las Cortes.

En ellos se establece la anualidad, de ese Informe ante el Pleno y también su publicación posterior.

En el art. 33 se señala el contenido del Informe: número y tipo de quejas; causas de las rechazadas; investigación, recomendaciones admitidas por las Administraciones públicas.

En el apartado segundo se indica que no constarán los nombres de los interesados. También la posibilidad de incluir los nombres de funcionarios u organismos que entorpecieran la labor investigadora del Defensor o persistieran en advertencias.

En un anexo al Informe anual se hará la liquidación del Presupuesto de la Institución cuyo destinatario son las Cortes Generales.

En el acto de presentación del Informe, el Defensor explica oralmente ante ambas Cámaras, de forma resumida, el contenido del mismo. Los Grupos políticos pueden intervenir a continuación para fijar su postura, pero no pueden dar instrucciones ni orientaciones. El Reglamento del Congreso también se refiere a esta presentación indicando que el Informe debe repartirse 48 horas antes o publicarse en el Boletín del Congreso, y que cada Grupo parlamentario dispone de 15 minutos para fijar su postura.

En el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor se desbordan las previsiones, tanto del art. 33 de la LODP, como de los Reglamentos del Congreso y del Senado.

En el art. 11 de éste se indica que el Informe debe ser sometido previamente a la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor y dictaminado por la misma. Ésta puede solicitar que se le informe periódicamente. No se hace referencia al trámite ante los plenos, lo que plantea el problema de cuál es la naturaleza de ese Dictamen de la Comisión Mixta y si puede ser contrario a los de las Cámaras.

Por resoluciones de las Presidencias de las Cámaras se rectifica este último Reglamento (recordemos que fue aprobado por las Mesas de ambas Cámaras) al disponer la tramitación parlamentaria del Informe anual e indicar que en el Ple-

no «no cabe propuesta de resolución». El Prof. Víctor Fairén considera que existe en este mecanismo el peligro de politizar e intervenir en la gestión del Defensor.

Los efectos parlamentarios de los Informes pueden derivarse de aplicar los medios de control previstos en los arts. 108 a 111 de la CE: responsabilidad política, solicitud de información, Comisiones de Investigación, interpelaciones, iniciativas legislativas.

No caben acciones contra el Defensor del Pueblo por lo declarado en el Informe, aunque sí la presentación de quejas pidiendo reconsiderare lo allí dicho. Queda la duda de si ello deja en indefensión a los funcionarios criticados y éstos podrían solicitar el amparo y también la aplicación de la Ley del trámite sumario y urgente en defensa de los derechos de la persona.

### 3. *Su restringida publicidad*

La publicidad del Informe tiene un efecto educativo e informativo ante la ciudadanía y la opinión pública, por ello parece insignificante la cifra de 1800 ejemplares del Informe que se editan, de los que un porcentaje muy alto van a los parlamentarios y otras autoridades. Recordemos que en Suecia con 8 millones de habitantes, el *Ombudsman* publica 750.000 ejemplares de su Informe, que tiene un enorme impacto en la Opinión pública.

Es cierto que ahora se edita también en CD-ROM y está presente en Internet, pero su impacto es muy limitado.

Existe un temor reverencial de los funcionarios suecos a que su nombre aparezca en ese Informe, lo que actúa como acicate para un buen comportamiento. Esta función estimulante no ha podido comprobarse en nuestro país ya que nunca se han publicado nombres de funcionarios.

Los contactos con los medios de comunicación serían otra vía de difusión social cuya importancia se ha demostrado en el caso escandinavo, donde se dan a la prensa documentos de casos investigados. Tampoco ello funciona en nuestro país lo que nos hubiera evitado, con una buena campaña de información, ese 40 ó 50% de quejas que no le competían.

Los profesores Cazorla y Cano valoran también el conocimiento por la opinión pública para la eficacia del Defensor. Es evidente que si el anonimato protege a los infractores, les animará a continuar.

«Aquí se ve que no estamos en Suecia», decía el Diputado Bandrés en 1986 tras oír el Informe de un Defensor considerado demasiado buena persona.

## CONCLUSIONES

1. Necesidad de incrementar la actividad del Gabinete de Prensa y Medios del Defensor, y la publicación en tales medios de los nombres de los responsables últimos de la mala administración.

2. Reforzar el carácter unipersonal del Defensor del Pueblo.

3. Mayor severidad en la aplicación de las medidas legales de actuación del Defensor.

4. Reforma de la LODP, a propuesta del Defensor, para:

a) Perfilar su figura, atribuciones y condiciones de desarrollo y funcionamiento.

b) Ordenar, clarificar y coordinar las normas de tal modo que no se minime ni recorte la función del Defensor del Pueblo.

c) Diseñar un sistema que permita el incremento de la operatividad del Defensor en lo referente a la aplicación del Derecho comparado y Comunitario.

d) Conseguir una mayor difusión pública de los Informes que coadyuve a la *auctoritas* de esta magistratura moral.

e) Conseguir que la Comisión Mixta, Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo sea aún más eficaz mediante la agilización de sus operaciones por los medios legales oportunos.

f) Reformar la Ley en el sentido de hacer obligatorio para el Defensor —con excepciones— la publicación en su Informe anual de los nombres y apellidos de los responsables de incumplimientos o resistencias a la labor del mismo.

g) Deslindar las imprecisiones normativas aún existentes para dotar de mayor agilidad a la Institución y mejor coordinación y cooperación con los comisionados regionales.

h) Potenciar legalmente los aspectos que han resultado a lo largo de estos años más positivos, incrementando su carácter de órgano político-administrativo de protección de los derechos.

i) Estudiar la ampliación de la institución del Defensor al ámbito municipal, coordinado con los comisionados autonómicos.

j) Ampliar en todas las direcciones los ámbitos de actuación del Defensor, ya que es una institución íntimamente vinculada al principio democrático, consustancial a la existencia misma del Estado constitucional, social y democrático de Derecho.

k) Elevar a 10 años el plazo de incompatibilidad de no tener cargos directivos en partidos políticos ni trabajar profesionalmente para ellos.

En el ámbito de una posible reforma constitucional, convendría estudiar dos modificaciones en relación con el Defensor del Pueblo:

- a) Que la elección del mismo se hiciera por votación popular directa, teniendo como circunscripción todo el territorio nacional. En cuanto al procedimiento de designación de candidatos podría exigirse reunir un determinado número de firmas de ciudadanos mediante iniciativa popular.
- b) Otorgarle la iniciativa de propuesta de convocatoria de los referéndums previstos en la Constitución. Caben matices en el sentido de que fuera propuesta a las Cortes, en algunas materias, y en otras pudiera solicitar la convocatoria directa y vinculante.

En suma, el Defensor representa al pueblo soberano, y no a las Cortes, que actúan como mecanismo institucional de designación, pero una vez elegido el Defensor cobra plena autonomía para defender a los ciudadanos, incluso contra los actos de las Cortes.

En la Addenda que sigue se realiza un sistemático estudio de la evolución en cifras del funcionamiento de la institución de acuerdo con diferentes criterios analíticos, en los periodos de 1990 a 2000 y de 2001 a 2005.

#### ADDENDA. UN COMENTARIO CRÍTICO SOBRE LOS DATOS ESTADÍSTICOS DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Después de analizar detenidamente los datos estadísticos relativos a la gestión de la Institución del Defensor del Pueblo, resulta necesario comentar algunas conclusiones, con la única finalidad de dejar constancia de algunas circunstancias que llaman la atención y de proponer, de manera prospectiva, algunas propuestas de mejora para el buen funcionamiento de la institución.

Lo primero que llama la atención poderosamente es la desproporción entre la actuación de oficio y la actuación que se deriva de las quejas recibidas individual y colectivamente.

Las quejas individuales han ido cediendo terreno frente a las colectivas en los últimos años. Ello se debe fundamentalmente al incremento asociacionista a lo largo de este tiempo. La participación ciudadana en las funciones de carácter público se ha canalizado cada vez más a través de acciones grupales o de base asociativa. En cualquier caso, llama poderosamente la atención que la actuación de oficio de la institución resulta muy descompensada en relación a la instada de parte (ésta es tremendamente superior). Probablemente la razón estriba en que el Defensor del Pueblo pretende dejar su actuación en manos de lo que verdade-

ramente acucia a la sociedad. Ello refuerza la independencia de la figura del Defensor y legitima más su actuación, alejándola de cualquier criterio de oportunidad política.

Somos absolutamente partidarios de que la Institución lo sea del Pueblo y para el pueblo, y, por ello, su actuación resulta más cristalina si prima el principio dispositivo sobre su iniciativa de actuación, que el principio de oficialidad. No obstante, debemos señalar que la actuación de oficio se ha cuadruplicado prácticamente desde sus inicios hasta la fecha.

Por lo que se refiere al sexo, en la incoación de las quejas, se puede advertir cómo, en general, acuden más los hombres que las mujeres al Defensor. La desproporción no es muy grande en general. Una tercera parte del total de quejas, a lo largo de estos años, viene a ser superior por parte de los hombres. Sin duda la causa se justifica por el mayor número de hombres que de mujeres relacionados de alguna manera con la Administración. En términos porcentuales vienen a ser superiores en un treinta por ciento las quejas de los hombres con respecto a las que provienen de mujeres.

Dicha tendencia, sin duda se reducirá en los próximos años debido a la entrada en vigor de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. A nuestro juicio es cuestión de muy poco tiempo la equiparación absoluta entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la relación con la Administración.

Por lo que se refiere a la procedencia nacional o del extranjero de las quejas, hemos de señalar el incremento paulatino de las quejas que provienen del extranjero, si bien, todavía son mucho más numerosas las de procedencia nacional. Esta tendencia, sin duda, será también corregida, por el incremento geométrico de la inmigración en España. Resulta cuestión de muy poco tiempo que los extranjeros residentes en España o en otro País se familiaricen con nuestro sistema institucional y acudan al Defensor del Pueblo en defensa de sus derechos fundamentales y libertades públicas.

Podemos señalar que el mayor número de quejas procedentes del extranjero, se refieren a países vinculados a España por razones históricas o geográficas. El país con mayor número de quejas en el año 2001 fue nuestra vecina Francia con 51, seguido de Reino Unido con 32, seguido de Argentina con 31, Marruecos con 27, etc. Sin duda quienes mejor conocen nuestro sistema de defensa de derechos y libertades son nuestros países vecinos o los vinculados por lazos históricos. Ello se refleja directamente en la participación y acceso a nuestro sistema institucional de garantía de los derechos y libertades.

En cuanto a las Comunidades Autónomas de las que proviene el mayor número de quejas, podemos señalar que es la Comunidad de Madrid la que casi

triplica a la segunda, que es la Comunidad Autónoma Andaluza, con un veinte por ciento más que la tercera Comunidad Autónoma, que es la catalana, seguida muy de cerca por la Comunidad Valenciana. Este dato es oscilante y depende decididamente del elemento poblacional de cada Comunidad en buena medida.

Debemos señalar en relación a estos datos referidos a las comunidades que resultaría lógico pensar que la Institución del Defensor sufriese una merma importante en cuanto a sus funciones con respecto a sus homónimos autonómicos, toda vez que la descentralización funcional es cada vez un fenómeno más intensamente potenciado por el Estado, dadas las necesidades de eficacia y de acercamiento de la Administración al ciudadano.

Las Administraciones Autonómicas están experimentando un incremento competencial, funcional y burocrático espectacular durante los últimos años. Ello debe conducir lógicamente a un incremento de las quejas canalizado hacia los Defensores Autonómicos, que debería ir en detrimento de las funciones desempeñadas por el Defensor del Pueblo.

Como bien sabemos, en ningún momento esto debe llevarnos a pensar que el Defensor del Pueblo pueda quedarse vacío de competencias en algún momento, pero sí que la Institución pueda focalizar sus esfuerzos en el ámbito de los conflictos con la Administración nacional; como en aquellos conflictos que sin extenderse a todo el ámbito nacional, rebasan el territorio de una sola comunidad.

De cualquier forma, tampoco ello significa que el Defensor del Pueblo no auxilie mediante el principio de cooperación a los Defensores Autonómicos. Muchas veces el entramado organizativo-administrativo y burocrático no tiene un deslinde claro entre la Administración Central y la Autónoma. Por ello, pensamos que la clave del éxito de la actuación de los Altos Comisionados autonómicos y nacional, dependerá de esta estrecha colaboración funcional entre ambos.

Si atendemos a los datos estadísticos, esta colaboración queda patente, toda vez que en el año 2001, el 86,3 % del total de quejas recibidas por la propia Administración, se habían realizado a través de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, mientras que sólo el 12,5 %, se habían realizado desde otros organismos de las Administraciones (Delegados o Subdelegados de Gobierno, Tribunal Constitucional, Congreso, Senado, etc.).

El mayor número de quejas provenía del Procurador del Común de Castilla y León (28,6%), seguido del Defensor del Pueblo Andaluz (16,3%), y seguido, a su vez por el *Sindic de Greuges* de Valencia (11,6%).

En lo atinente a la distribución por sectores de las quejas recibidas por el Defensor, decididamente resulta preocupante la Administración de Justicia, que por

muy poco queda por detrás de las quejas recibidas por el Personal al servicio de las Administraciones públicas (que son las más lógicas si pensamos que parten de la propia Administración y de sus relaciones propias laborales o funcionariales, por lo general). Otro importante sector que resulta asimismo preocupante es el de Ciudadanía y Seguridad Pública, que se encuentra en tercer lugar y muy cercano a los que acabamos de mencionar. Acción Social y Seguridad Social junto con la inmigración, ocupan respectivamente el cuarto y quinto puesto respectivamente con un 20% aproximadamente de menor número de quejas que los dos primeros sectores.

Por Ministerios, el más afectado es el de Interior, seguido de lejos, con 2/3 aproximadamente de menos quejas, por el de Justicia y el de Sanidad.

De otra parte, por lo que se refiere a la tramitación procedimental de las quejas, debemos señalar que la admisión a trámite en general es amplia, suele superar por término medio el 70 o 75% de las incoadas y la tramitación de las mismas a lo largo de cada ejercicio suele ser efectiva, toda vez que de las admitidas, suele concluirse la investigación de más del 90%.

No obstante, casi una tercera parte no son admitidas a trámite, y ello debe subsanarse dándole una mayor publicidad en cuanto a su funcionamiento y sobre todo en los requisitos en cuanto a la preparación y presentación de las quejas. Sobre este extremo, sí debemos advertir que la queja y la demanda judicial suelen llevar caminos paralelos en el tiempo en muchas ocasiones, por ello, muchas veces, la causa de inadmisión de las quejas suele residir en la existencia de una Sentencia judicial firme o estar sometido el asunto a intervención judicial o inexistencia de reclamación previa ante la Administración.

Tras un pormenorizado análisis de los datos estadísticos, bien se puede concluir que se trata de una institución muy saturada pero efectiva en cuanto a su funcionamiento, sin embargo, los esfuerzos de la Administración por acercar esta Institución al ciudadano no han dado todos los frutos deseados, dada la abultada cifra de inadmisiones a trámite.

Resulta fundamental la implementación de una política de información al ciudadano sobre las garantías institucionales, normativas y jurisdiccionales de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Por muy amplia que resulte la legitimación para acudir a la Institución, si no existe una política de acercamiento al ciudadano, los errores derivados del desconocimiento continuarán generándose.

Por lo que se refiere a la efectividad de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, también debemos resaltar que ésta no es muy alta, toda vez que nos movemos en porcentajes muy amplios de rechazo de las mismas por parte de las Administraciones destinatarias. Hablamos en general del orden del

20% de recomendaciones rechazadas, y ello nos debe llevar a realizar una reflexión responsable y crítica sobre los medios que pudieran imponerse para disminuir este porcentaje de rechazo por parte de la Administración destinataria.

Cierto resulta que repugna al concepto de Defensor del Pueblo la idea de introducir cualquier forma de coerción para la aceptación incondicional de sus recomendaciones, pero tampoco resulta baladí el hecho de que si la Administración destinataria hace caso omiso de la recomendación, tras una investigación rigurosa de la Institución, su labor es inútil y su independencia, en estos casos, puede quedar ensombrecida, o cuanto menos, puesta en tela de juicio por una actuación administrativa contraria a lo solicitado. Lo mismo se puede decir en relación a las sugerencias.

Resulta precisa una conciencia de colaboración por parte de las Administraciones Públicas y de darle la trascendencia que merece a la actuación del Defensor. No se trata sin más de admitir errores inexistentes, pero sí hay que confiar en la imparcialidad de la Institución y de la trascendente finalidad de la labor del Defensor, que es la salvaguardia de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos.

Jamás debe interpretarse en clave política una recomendación del Defensor del Pueblo. Por el contrario se debe proceder a examinar con mucho rigor la puntual actuación y su potencial colisión con cualquier derecho o libertad y modificar, en su caso, cualquier actuación potencialmente lesiva de derechos. No debemos olvidar que en último caso, el sistema orgánico e institucional está al servicio de la parte dogmática de la Constitución, y el Defensor del pueblo debe servir de correa de transmisión entre ambas para que los derechos y libertades alcancen la plenitud de su valor axiológico dentro del Régimen constitucional español.

#### **Title**

The Ombudsman: a political – administrative body for the protection of rights.

#### **Resumen**

La importancia de la institución del Defensor del Pueblo aumenta cuando se trata de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a errores, injusticias y negligencias de la Administración Pública y ante jueces y legisladores.

Es necesario promover su autonomía e independencia como instrumento fundamental para defender los derechos de los ciudadanos,

sin que ningún obstáculo interfiera en sus relaciones, ante al enorme incremento de previsiones legislativas y estatutarias, y el conjunto de acciones llevadas a cabo por las distintas Administraciones que afectan a los ciudadanos.

### **Abstract**

The importance of the Ombudsman Institution grows in order to protect the rights of citizens against the errors, injustices and negligence of Public Administrations, and even of judges and legislators.

It is necessary to promote its autonomy and independence as a fundamental support tool for defending citizens' rights, without any obstacles interfering with that relationship, against the huge increase in legislative and statutory provisions, and the wave of actions taken by the Administrations that affect citizens.

### **Keywords**

Ombudsman, rights, guarantees, citizens, Administrations, control

### **CONTENTS**

Introduction. The Ombudsman, halfway between the Concilium Plebis (Assembly of the People) and the Negative Power. I. Some basic features of the Ombudsman; Comparative Law. II. The Ombudsman's Legal framework. III. Organisation and Operational Regulations. IV. The Ombudsman's independence from political parties. V. The relationships between the Ombudsman and the Regional Commissioners. VI. European Community Law and our Ombudsman. VII. Reports to the Parliament. VIII. Conclusions. Addenda. A critical review of the statistical data derived from the Ombudsman's management.