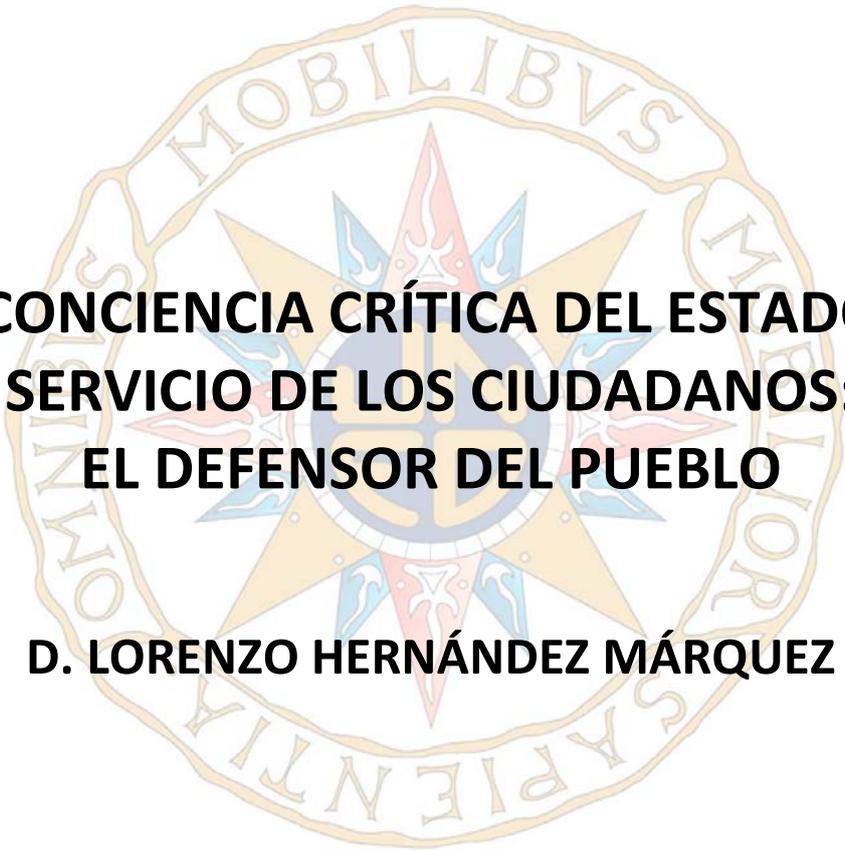


TESIS DOCTORAL

AÑO 2021



**LA CONCIENCIA CRÍTICA DEL ESTADO AL
SERVICIO DE LOS CIUDADANOS:
EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

D. LORENZO HERNÁNDEZ MÁRQUEZ

PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

DIRECTOR: DR. D. LUIS MIGUEL GONZÁLEZ DE LA GARZA

CODIRECTOR: DR. D. ANTONIO TORRES DEL MORAL

**MEMORIA DE LA TESIS A DESARROLLAR POR
D. LORENZO HERNÁNDEZ MÁRQUEZ**

TÍTULO QUE SE PROPONE: LA CONCIENCIA CRÍTICA DEL ESTADO AL SERVICIO DE LOS
CIUDADANOS: EL DEFENSOR DEL PUEBLO

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. D. LUIS MIGUEL GONZÁLEZ DE LA GARZA

CODIRECTOR DE LA TESIS: DR. D. ANTONIO TORRES DEL MORAL

EXPOSICIÓN

Desde que la Constitución de 1978 estableció como primicia institucional la figura del Defensor del Pueblo en su artículo 54, pasando por la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, que desarrollaba la Magistratura en sus distintos ámbitos competenciales, ha pasado tiempo suficiente hasta nuestros días para hacer un balance global del quehacer de este *instrumento*, llamado *Alto Comisionado de las Cortes Generales*, en manos del Parlamento.

A lo largo de estos 41 años y, sobre todo, desde el momento en que dicha institución fue operativa en la figura del primer Defensor del Pueblo, D. Joaquín Ruiz-Giménez, han aparecido numerosos artículos monográficos en revistas especializadas; textos jurídicos de carácter general, trabajos realizados por la propia institución, alguna que otra tesis doctoral, etc., que han tratado de estudiar esta importante figura desde distintos enfoques y ángulos doctrinales y jurídicos. No obstante y, pese al esfuerzo que se ha hecho en este sentido del manejo de los textos y estudios hasta ahora aparecidos, se desprende que, o bien aquellos se han quedado cortos en su alcance y objetivos, o bien los que tenían más amplias miras han quedado, acaso, reducidos a meros textos de consulta de Derecho comparado, al haber sido elaborados antes de nuestra Constitución de 1978 o desprovistos de una adecuada visión crítica del conjunto de la labor llevada a cabo por nuestra Institución en estos cuarenta y un años de funcionamiento.

En este espacio de tiempo, en el que el rodaje y puesta a punto de tan alta Magistratura no ha sido una cuestión menor, han aparecido importantes normas

legales creando y acotando los ámbitos competenciales de otras instancias jurídicas similares al Defensor del Pueblo en determinadas Comunidades Autónomas, así como Leyes Orgánicas de desarrollo, de modificación y reforma de la institución y ordinarias que regulan las relaciones entre aquellas figuras y la de ámbito nacional. Se han elevado informes anuales y extraordinarios del Defensor a las Cortes Generales para su conocimiento y, acaso, crítica, y se ha reglamentado la organización y funcionamiento de la Oficina del Defensor del Pueblo.

Pues bien, muchos de estos aspectos legales aparecidos hasta ahora están huérfanos de una crítica detenida y pormenorizada que pueda ayudar a aportar vías de esclarecimiento a los numerosos supuestos, de dudoso entronque constitucional y legal, que dicha Institución ha generado a lo largo de su existencia entre nosotros.

Desde este planteamiento, nos atrevemos a sugerir un estimulante estudio del trabajo que durante estos años ha realizado la benjamina de todas las Magistraturas análogas europeas; de su entroncamiento social, de las metas propuestas y de los logros obtenidos. Naturalmente, todo ello no cierra, en absoluto, al tan necesario recurso del Derecho comparado, al que tendremos necesidad de acudir en numerosas ocasiones en casi todos y cada uno de los capítulos que trataremos, sobre todo, al hacer referencia a las más veteranas instituciones del ámbito europeo e incluso del internacional, dentro del cual estarían encuadradas las figuras sudamericanas de reciente creación por emulación de nuestro Defensor, instituido por la Constitución de 1978.

Asimismo, habremos de considerar aspectos tan relevantes como el origen, la elección, la naturaleza jurídica, la organización y funcionamiento, los recursos materiales y humanos y su financiación, las facultades y ámbitos competenciales, las carencias y limitaciones, las quejas, las investigaciones de oficio y a petición de parte, la interposición del recurso de inconstitucionalidad y su ámbito de aplicación, la utilización del Recurso de amparo, las relaciones competenciales con figuras afines del ámbito autonómico y europeo, especialmente el Defensor europeo, los Informes a las Cortes y su naturaleza jurídica, las relaciones del Defensor del Pueblo y el ciudadano, grado de proximidad y conocimiento, la publicidad de sus trabajos, su independencia política...

De todo lo expuesto hasta ahora, se desprende que el trabajo a desarrollar, a primera vista, es sumamente amplio y complejo y que, como tal, habrá de ir perfilándose a lo largo del tiempo que dure su confección, para el cual cuento con la inestimable ayuda de mi director de tesis, Dr. D. Luis Miguel González de la Garza, profesor del departamento de Derecho Constitucional de la UNED, y del codirector de la misma, el catedrático de Derecho Constitucional Dr. D. Antonio Torres del Moral, así como la de todo el Departamento.

Lorenzo Hernández Márquez

AGRADECIMIENTOS

A mi mujer, Sagrario, por la paciencia infinita que ha mostrado conmigo a lo largo de estos últimos años de trabajo.

A mi hija Beatriz, por su permanente preocupación por el desarrollo de esta tesis y su ayuda inestimable en las obligadas tareas informáticas que se requieren.

A mis directores de tesis: mi maestro y catedrático de Derecho Constitucional, Dr. D. Antonio Torres del Moral, y el profesor Dr. D. Luis Miguel González de la Garza, a los que debo su total entrega, colaboración, ayuda y consejos obtenidos para abordar las numerosas dificultades que se han ido presentando en la realización de la tesis.

Al personal de Biblioteca y Documentación de la Institución del Defensor del Pueblo, en especial a D.^a Visitación Molina Arranz y a D. Antonio Mora Lladó, que tan amablemente se han prestado a proporcionarme gran parte del material que he tenido que emplear.

A todos ellos, mis más sinceros y profundos agradecimientos.

En Villa Belosa, a 27 de febrero de 2021

ABREVIATURAS

BOC: Boletín Oficial de Canarias

BOE: Boletín Oficial del Estado

CA: Comunidad Autónoma

CCAA: Comunidades Autónomas

CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 diciembre de 2000

CE: Constitución Española de 1978

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

EDPE: Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, de 9 de marzo de 1994

EURATOM: Comunidad Europea de Energía Atómica

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

JCA: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

LODP: Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo

LOTIC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

MNP: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

RIPE: Reglamento Interno del Parlamento Europeo

ROFDP: Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983

SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TCE: Tratado de las Comunidades Europeas

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del 13 de diciembre de
2007

TS: Tribunal Supremo

TUE: Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992

UE: Unión Europea

ÍNDICE

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA	11
1. Planteamiento de partida de la no existencia de precedentes nacionales. Semejanzas entre el Defensor del Pueblo y la figura importada del <i>Ombudsman</i> sueco. El significado del término <i>Ombudsman</i>	13
2. Instituciones con alguna semejanza de Magistraturas aparecidas en la historia de la humanidad.	15
2.1. El <i>tribunus plebis</i>	16
2.2. Los <i>curatores rei publicae</i> y los <i>curatores civitatium</i>	17
2.3. El <i>defensor civitatis</i>	17
2.4. Los <i>Euthynoi</i> atenienses y el Consejo de los Éforos	18
2.5. El <i>Yan</i>	18
2.6. El <i>Olho de rei</i>	18
2.7. El <i>missi dominici</i> , el Consejo de los Diez y el Gran Senescal.	18
2.8. El Parlamento Judicial francés	18
2.9. El <i>Trucuyricuy</i>	19
2.10. Antecedentes a la figura del Defensor del Pueblo en España: El <i>Sahib Al-Mazalim</i> y el Justicia Mayor de Aragón.	19
3. Conclusión.....	29
CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	33
1. Planteamiento inicial	35
2. Teorías acerca de su naturaleza.....	36

2.1. Teoría del carácter fiduciario.....	37
2.2. Teoría del órgano	39
3. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo: Crítica de las anteriores doctrinas y posicionamiento propio.	42
CAPÍTULO III: DESIGNACIÓN Y CESE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y DE SUS ADJUNTOS; PRERROGATIVAS E INCOMPATIBILIDADES	51
1. Designación del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.	53
1.2. Marco institucional para la designación.....	53
1.3. Requisitos para poder ser elegido.....	64
1.4. Nombramiento y acreditación.	68
1.5. La designación y el nombramiento de los Adjuntos.	71
2. Cese del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.....	76
2.1. Cese del Defensor del Pueblo.	76
2.2. Cese de los Adjuntos.	81
3. Prerrogativas e incompatibilidades del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.....	83
3.1. Las incompatibilidades.....	88
CAPÍTULO IV: LAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CON EL CIUDADANO: PROXIMIDAD Y CONOCIMIENTO. LAS QUEJAS, LAS INVESTIGACIONES DE OFICIO Y A PETICIÓN DE PARTE: SU TRAMITACIÓN. LA COLABORACIÓN Y LAS INSPECCIONES. LAS RESPONSABILIDADES	91
1. El Defensor del Pueblo y el ciudadano: Proximidad y conocimiento	94
2. Las investigaciones de oficio y a petición de parte: Su tramitación	100
2.1. Normativa reguladora.	100

2.2. Debate doctrinal sobre el art. 9 LODP: Su posible inconstitucionalidad y el alcance de la investigación del Defensor sobre la maladministración.	101
2.3. Las atribuciones del Defensor sobre las distintas autoridades: Competencia para la investigación de los actos administrativos y políticos.	109
2.3.1. Competencia para la investigación de los actos administrativos en general; de los Ministros y del Gobierno en particular.	109
2.3.2. Competencia para la investigación de los actos políticos del Gobierno y de su Presidente.	112
2.4. Las solicitudes del Recurso de inconstitucionalidad. Las actuaciones de oficio.	118
2.4.1. Solicitudes de Recurso de inconstitucionalidad.	118
2.4.2. Las actuaciones de oficio.	118
3. Las quejas	121
3.1. Significado.	122
3.2. Diferencia entre reclamación, petición y queja.	122
3.3. Quejas interpuestas a la Institución desde su origen.	124
3.4. Procedencia y materias tratadas.	125
4. El derecho de queja y su tramitación	128
4.1. Derecho de acceso a la queja. El interés legítimo.	128
4.2. El derecho de queja por vía parlamentaria.	132
4.3. Presentación, instrucción e investigación de las quejas.	142
4.4. Tipos y modelos de quejas que pueden ser presentados.	148
4.5. Registro y admisión a trámite.	150
4.6. Preclusión de plazos en vía administrativa y judicial.	151

4.7. Límites de la admisión y quejas rechazables.	153
4.8. La tramitación de las quejas.	155
4.9. Procedimiento de investigación, inicio y desenvolvimiento.	155
4.10. ¿Es factible una mediación del Defensor con la Administración?	160
4.11. El procedimiento de investigación y sus variantes. Obligación de colaboración de los órganos requeridos y sus responsabilidades.....	164
5. La colaboración y las inspecciones	169
6. Las responsabilidades	172
CAPÍTULO V: LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	175
1. Legitimación para la interposición del Recurso	177
2. Objeto de control.....	182
3. Posicionamiento de la doctrina	183
4. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional.	185
5. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo hasta la actualidad.	187
6. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos en funciones por cese del Defensor.....	190
7. La toma de decisión sobre la interposición de los Recursos de inconstitucionalidad.....	196
8. Conclusión.....	197
CAPÍTULO VI: EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: SUS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL	201

1. Planteamiento general	203
2. Los <i>Ombudsman</i> nórdicos y sus relaciones con el Poder Judicial	204
3. El Defensor del Pueblo y la Administración de Justicia en España. El Recurso de amparo constitucional	207
4. Conclusiones	221
CAPÍTULO VII: LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. RÉGIMEN JURÍDICO. LAS RELACIONES CON LAS CORTES. SUS INFORMES Y SUS CLASES. SU PUBLICIDAD.....	225
1. Las resoluciones. Régimen jurídico	227
2. La resoluciones. Clases y naturaleza.....	228
2.1. Las recomendaciones, las sugerencias, los recordatorios de deberes legales y las advertencias.	228
3. Las relaciones con las Cortes. Los informes y sus clases.....	233
3.1. Los informes anuales.....	233
3.2. Los informes extraordinarios.....	235
3.3. Los informes monográficos.....	236
3.4. Los informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).....	236
4. La publicidad de los informes.....	237
CAPÍTULO VIII: ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO, RECURSOS Y PRESUPUESTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	241
1. Organización y funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo..	243
1.1. Sedes físicas.	243
1.2. Estructura interna y organigrama.....	244

1.3. Personal al servicio del Defensor del Pueblo. Régimen jurídico y disciplinario.....	253
2. Régimen económico del Defensor del Pueblo.....	260
3. Breve análisis de los presupuestos de gastos de la Institución. El presupuesto actual.....	263
CAPÍTULO IX: LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA: CREACIÓN Y NÚMERO ACTUAL. ELECCIÓN, PRERROGATIVAS, FUNCIONES Y COMPETENCIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE SU ACTIVIDAD EN CIFRAS. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO NACIONAL: SU NECESIDAD. CONCLUSIONES	269
1. Los comisionados parlamentarios en España. Su creación y número actual.....	271
2. Elección y prerrogativas.....	276
3. Funciones y competencias.....	278
4. Estudio comparativo de la actividad de los Comisionados en cifras.....	291
5. Observaciones.....	296
6. La necesidad de relaciones con el Defensor del Pueblo nacional.....	299
7. Conclusiones	303
CAPÍTULO X: UN DEFENSOR PARA EUROPA	307
1. El defensor del Pueblo Europeo. Orígenes y normativa reguladora.....	309
2. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo Europeo.....	315
3. La elección del Defensor del Pueblo Europeo. Duración del mandato, requisitos de acceso y cese.....	318
4. Organización.....	326
4.1. Gabinete.....	327

4.2. Secretaría General.....	327
4.3. Dirección de Investigaciones.	327
4.4. Área de Comunicación.....	328
4.5. Área de Administración, Personal y Presupuesto.	328
5. Las funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo. La presentación de la queja y su instrucción.....	329
6. La Red de Enlace	338
7. La actividad del Defensor del Pueblo Europeo en cifras y porcentajes	339
CAPÍTULO XI: CONCLUSIONES GENERALES.....	343
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	365
REFERENCIAS LEGALES.....	387
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	397

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Quejas al Defensor del Pueblo 2019. Escala y porcentajes.....	126
Tabla 3. Quejas procedentes de las Cortes y su comparativa con las totales	140
Tabla 4. Cuadro estadístico de modalidades de entrada.....	148
Tabla 5. Cuadro resumen resoluciones del Defensor del Pueblo. Período 2012-2019.....	232
Tabla 6. Distribución del personal Oficina Defensor del Pueblo	258
Tabla 7. Presupuesto de gastos Institución del Defensor del Pueblo 2019	264
Tabla 8. Gastos de personal Institución Defensor del Pueblo 2019.....	264
Tabla 9. Gastos corrientes de bienes y servicios Institución Defensor del Pueblo 2019.....	264
Tabla 10. Gastos financieros Institución Defensor del Pueblo 2019	265
Tabla 11. Transferencias corrientes Institución Defensor del Pueblo 2019.....	265
Tabla 12. Inversiones reales Institución Defensor del Pueblo 2019.....	265
Tabla 13. Inversiones Institución Defensor del Pueblo a fecha 31.12.2019.....	266
Tabla 14. Evolución interanual Institución Defensor del Pueblo 2009-2019.....	267
Tabla 15. Comparativa años 2009-2019	267
Tabla 16. Cuadro resumen intervenciones Síndic de Greuges, Ararteko y Defensor del Pueblo Andaluz	293
Tabla 17. Cuadro resumen intervenciones Justicia de Aragón, Síndic de Greuges valenciano y Diputado del Común canario.....	294
Tabla 18. Cuadro resumen intervenciones Procurador del Común de Castilla y León, Nafarroako Arartekoa de Navarra y Valedor do Pobo de Galicia	295

Tabla 19. Comparativa quejas y consultas País Vasco, Andalucía y Cataluña.....298

Tabla 20. Reclamaciones al Defensor del Pueblo Europeo 2015-2019340

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Organigrama de la Institución del Defensor de Pueblo246

Gráfico 2. Instituciones investigadas por la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo341

Gráfico 3. Objetos de reclamaciones admitidas por el Defensor del Pueblo Europeo341

ÍNDICE DE DOCUMENTOS

Documento 1. Modelo de queja ante el Defensor del Pueblo149

**CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL DEFENSOR
DEL PUEBLO EN ESPAÑA**

Contenido:

1. Planteamiento de partida de la no existencia de precedentes nacionales. Semejanzas entre el Defensor del Pueblo y la figura importada del Ombudsman sueco. El significado del término *Ombudsman*

2. Instituciones con alguna semejanza de Magistraturas aparecidas en la historia de la humanidad

2.1. El *tribunus plebis*

2.2. Los *curatores rei publicae* y los *curatores civitatum*

2.3. El *defensor civitatis*

2.4. Los *Euthynoi* atenienses y el Consejo de los Éforos

2.5. El *Yan*

2.6. El *Olho de rei*

2.7. El *missi dominici*, el Consejo de los Diez y el Gran Senescal

2.8. El Parlamento Judicial francés

2.9. El *Trucuyricuy*

2.10. Precedentes a la figura del Defensor del Pueblo en España: El *Sahib Al-Mazalim* y el Justicia Mayor de Aragón

3. Conclusión

1. Planteamiento de partida de la no existencia de precedentes nacionales. Semejanzas entre el Defensor del Pueblo y la figura importada del Ombudsman sueco. El significado del término Ombudsman.

¿Tiene el defensor del Pueblo precedentes históricos de su figura en España o hay que acudir a los ordenamientos, prácticas, usos y costumbres de otras latitudes allende nuestras fronteras para encontrar tan relevante Institución?

A esta pregunta inicial habremos de contestar con la tercera persona del presente indicativo del verbo intransitivo *depende*. En efecto, la pregunta que nos hacemos más arriba tendrá una respuesta que dependerá de si en España ha existido una Institución exactamente igual o muy parecida a la instaurada en el art. 54 de nuestra Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) con la que podamos equipararla o, por el contrario, no ha habido instituciones exactas pero sí semejantes. Figuras estas que, si bien no son miméticas o idénticas en sus cometidos y funciones (o al

menos no en todos), sí que encontramos un halo de semejanzas que aproximan y acercan a las mismas.

En estas circunstancias, nuestro planteamiento de partida será el afirmar que ni en nuestro constitucionalismo histórico ni en los distintos ordenamientos dispersos por nuestra geografía han existido figuras o instituciones iguales o idénticas a la que representa el Defensor del Pueblo actual. Esta es la posición manifestada por parte de la doctrina científica¹.

Ahora bien, apreciamos sin duda alguna una inequívoca correlación y confluencia en algunas instituciones patrias respecto a la figura del Defensor del Pueblo actual que no pueden ser desechadas en su consideración, al menos, de antecedentes remotos de la actual Institución y, por tanto, merecedoras de ser tenidas en cuenta.

Para saber con certeza si existen concomitancias de nuestras instituciones ancestrales con la figura que hemos *importado* de Suecia llamada *Ombudsman* y que hoy desempeña las funciones del denominado *Defensor del Pueblo*, habremos de acudir al significado del término *Ombudsman* y ver si del mismo encontramos algún paralelismo con las misiones que aquellas instituciones patrias desempeñaban hace ya muchos siglos.

Para Daniel Escalante, “la palabra *ombud*, nos dice el Ombudsman para asuntos civiles de Suecia, señor Alfred Bexelius, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. En su posición supervisora el *Justitie Ombudsman* (JO) es un representante del Parlamento y, por lo mismo, de los ciudadanos”², mientras que para Fairén Guillén “la expresión *Ombudsman*, literalmente traducido al

¹ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando, SALVADOR MARTÍNEZ, María y Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo I: Constitución y fuentes de Derecho. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2012, p. 245: “Aunque no ha faltado en nuestra doctrina quien ha defendido que el Defensor del Pueblo es heredero del Justicia Mayor de Aragón, la diferencia entre ambas instituciones es abismal. De otra parte, esta figura carece de precedentes en nuestro constitucionalismo histórico”.

² ESCALANTE, Daniel (Pról.). *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Rowat, Donald C. (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1973, 1.ª ed. en español, p. 7.

español, significa *persona que da trámite o que tramita*; esto es, que no resuelve sobre el fondo de un asunto”³.

En definitiva, observamos dos definiciones que conjuntamente se complementan al unir las. Así, tendremos que el *Ombudsman* sería aquella persona representante de otra, en este caso del Parlamento o de una Asamblea, que tramita asuntos sobre los que se le ha encargado sin llegar a resolverlos por sí mismo.

Pues bien, en estas circunstancias podríamos decir casi sin temor a equivocarnos que en España no encontramos tal Institución por ninguna parte y, si hemos de ser sinceros y así lo contemplaremos a lo largo de este trabajo, la Institución que el constituyente español ubicó en el art. 54 CE, tampoco se parece en demasía a la que teóricamente hemos importado de Suecia.

En consecuencia, al bucear en nuestros antecedentes patrios e incluso foráneos con el deseo de encontrar algo parecido, lo único que estamos haciendo es sacar a la luz figuras históricas que por sus características funcionales, personales y, en cierto sentido, extraordinarias, fueron una parte importante del conjunto de nuestras instituciones nacionales y extranjeras, encontrándonos que su *modus operandi* participa de una aproximación o analogía a lo que representa el Defensor del Pueblo actual, pero sin ser exactamente lo mismo.

Hasta cierto sentido es lógico que la comparación que hacemos no pueda llegar nunca a dar los resultados anhelados en cuanto al mimetismo o igualdad esperada, pues los tiempos corren, las instituciones cambian y sus funciones se acomodan a las necesidades impuestas del momento. Así pues, nuestra misión en esta parte de la tesis será la de traer a colación figuras parecidas, semejantes, con aroma similar a lo que se encuentra en el art. 54 CE.

2. Instituciones con alguna semejanza de Magistraturas aparecidas en la historia de la humanidad.

Empecemos, en primer lugar, por designar algunas figuras aparecidas allende nuestras fronteras como instituciones con ciertas similitudes al actual Defensor del

³ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *El Defensor del Pueblo: El Ombudsman*. Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 33.

Pueblo. De hecho, en algunas que veremos, el enunciado de la Magistratura es muy parecido al actual de nuestra Constitución.

2.1. El tribunos plebis⁴

Aparecido en Roma el 495 a. C. durante la lucha mantenida entre plebeyos y patricios por la Ley otorgada por el *dictator* Manio Valerio, es un Magistrado que representa los intereses de los plebeyos y tiene como misión la defensa de la plebe ante los abusos de los privilegiados, así como la eliminación de las grandes diferencias que les separaban en cuanto al reconocimiento de los derechos dentro de la comunidad.

Entre las varias facultades de que disponía dicha Magistratura se encontraba el denominado *ius auxilii*⁵, por el que respondía a las demandas de auxilio de la plebe y la *appellatio*⁶, por la que en determinados supuestos de indefensión la intervención del tribuno conseguía paralizar el proceso y posibilitar una transacción entre partes.

Cicerón, al analizar la *potestas* de estos tribunos como garantes de la libertad de los ciudadanos, sostenía que sin este tribunado no era posible el mantenimiento de la República. Para algún autor actual⁷, en esta Magistratura se encontraría un antecedente lejano de los modernos defensores cívicos. No obstante, siguiendo a Mommsen⁸, poco o nada parece tener en cuanto a similitudes esta Institución con las instauradas en las democracias occidentales tras la II Guerra Mundial.

⁴ Trad. del lat. *tribuno de la plebe*.

⁵ Trad. del lat. *derechos de auxilio*.

⁶ Trad. del lat. *apelación*.

⁷ COLOMER VIADEL, Antonio. El Defensor del Pueblo: Un órgano político-administrativo de protección de los derechos. *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 71-72, 2008, p. 60.

⁸ MOMMSEN, Theodor. *Historia de Roma*. Vol. I. Madrid: Aguilar, 1962, pp. 340 y 341. El nobel de Literatura de 1902 nos describe las funciones de los estos tribunos: "El poder de estos cesaba fuera de la ciudad. [...] Tenían, por una parte, derecho a anular, mediante su oposición personal, interpuesta dentro del término de la Ley, toda decisión de un Magistrado si la creían perjudicial para cualquier ciudadano; por otra, su competencia era ilimitada en materia de justicia criminal, y en caso de apelación iba a defender su Sentencia ante la Asamblea del pueblo. [...] La potestad tribunicia (*tribunitia potestas*) tenía, pues, derecho a derogar a su antojo la marcha de la administración y la ejecución de los juicios: podía permitir al que estaba obligado al servicio militar sustraerse impunemente al llamamiento; impedía o hacía que cesase el arresto del deudor y la detención del arrestado; su acción, en fin, se extendía a todo. Además, como la ausencia del protector del pueblo hubiera podido hacer muchas veces ilusorio este recurso, le fue prohibido por la Ley pasar una sola noche fuera de los muros de la ciudad; su puerta permanecía abierta noche y día. No podían, empero los tribunos hacer que el juez no estatuyese, que el Senado dejase de tomar su decisión ni que las

Por su parte, Martín Minguijón nos trae a colación otras figuras que, fuera del ámbito hispano, también se han desarrollado y causado cierta similitud con nuestro actual Defensor. Así, nos enumera las siguientes:

2.2. Los curatores rei publicae y los curatores civitatum

Antecesores del *defensor civitatis*⁹. Los primeros, introducidos por Trajano, eran los encargados de velar por los trabajos públicos y por la Administración financiera. Aunque aparecieron en el siglo III d. C solo con mera función recaudatoria, bajo el mandato de Diocleciano, terminaron convirtiéndose en delegados imperiales nombrados entre los decuriones, cuya función principal recaía en el control de la Administración municipal¹⁰.

2.3. El defensor civitatis

Su creación se atribuye a Valentiniano y a Valens en el siglo III d. C. En las provincias, fue Caracalla quien introdujo a los *correctores civitatum* encargados de la vigilancia y control de la Administración municipal.

Quizás, una de las figuras cuyos contornos se nos asemejan más a la del Defensor del Pueblo sea la del *defensor civitatis* que en los municipios del Bajo Imperio sustituyó a la del curial ante las continuas arbitrariedades de estos en su explotación de la plebe para la exacción de los impuestos. Así, siguiendo a García de Valdeavellano:

Al nuevo funcionario se le encomendó la defensa y protección de los habitantes de la ciudad y especialmente de la plebe. Este defensor (*defensor civitatis, defensor plebis*) era designado primeramente por el Prefecto entre personas caracterizadas del orden senatorial y más tarde por el clero de la ciudad, los *possesores* y los curiales mismos, para proteger a la plebe y a los pobres contra los abusos y violencias. Esta Magistratura debía denunciar al

centurias dejasen de emitir sus votos. Solo en virtud de su función como jueces podían demandar, por medio de sus alguaciles (*viatores*), y ante su tribunal, a todo ciudadano, cualquiera que fuese, aún al mismo cónsul en ejercicio, hacerle prender y, en caso de contumacia, arrestarlo preventivamente o exigir una caución, y, por último, pronunciar la pena capital o la multa”.

⁹ MARTÍN MINGUIJÓN, Ana Rosa. *El Defensor del Pueblo. Antecedentes y realidad actual*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 415 y ss.

¹⁰ *Ibid.*

Prefecto del Pretorio los actos contrarios a la Ley que se cometiesen en el territorio municipal y estaba investido de alguna jurisdicción. Esta figura se nos muestra en el conjunto de la administración del Bajo Imperio y, por tanto, también en los municipios de la península Ibérica.¹¹

2.4. Los *Euthynoi* atenienses y el Consejo de los Éforos

En Grecia, las fuentes testimonian la existencia de los *Euthynoi* y del Consejo de los Éforos. Martín Minguijón nos cuenta que los primeros, procedentes de Atenas, eran jueces encargados de verificar las cuentas de los Magistrados cuando dejaban el cargo. En Esparta, el Consejo de los Éforos, integrado por cinco ciudadanos elegidos por la Asamblea, entre otros cometidos, controlaban las actividades municipales con poderes disciplinarios sobre el Rey y los funcionarios.

2.5. El Yan

En China, durante la dinastía Han, existe un funcionario específico, al que se le da el nombre de *Yan*, que recibe las denuncias de las injusticias administrativas y las traslada al poder imperial.

2.6. El Olho de rei¹²

En Persia, la figura del *Olho de rei* asumió similares competencias.

2.7. El *missi dominici*, el Consejo de los Diez y el Gran Senescal

En la Europa medieval, la Iglesia cristiana disponía de un intercesor, *missi dominici* entre el príncipe y sus súbditos o entre el señor feudal y sus siervos. En el siglo XV, se estableció en Venecia el Consejo de los Diez para controlar los excesos burocráticos, mientras que en el siglo XVI, el Gran Senescal, en Suecia, controlaba la Administración de Justicia.

2.8. El Parlamento Judicial francés

En la edad contemporánea y previa a la Revolución francesa, el Parlamento Judicial

¹¹ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*, 4.ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 154-155.

¹² Trad. lit. del portugués, *Ojo del rey*.

francés, rama desgajada de las Cortes para separar la función judicial de la legislativa e imponer veto a los reyes en nombre de la Ley, ha sido también para algún autor figura similar o parecida a la desempeñada por los *Ombudsman*.

2.9. El Trucuyricuy¹³

En América, el precedente se encuentra en esta figura que vigilaba la administración del Concejo Imperial. Tras la llegada de los españoles se crea, a propuesta de fray Bartolomé de las Casas, el Protector de los Indios, que tenía como misión denunciar las injusticias existentes contra los naturales de aquellas tierras¹⁴.

2.10. Antecedentes a la figura del Defensor del Pueblo en España: El Sahib Al-Mazalim y el Justicia Mayor de Aragón

Centrándonos ya en nuestro país, encontramos innumerables figuras que se nos muestran con ciertos ribetes parecidos a los encarnados hoy día por la Magistratura ubicada en el art. 54 CE; pero queda claro y resalto que solo son parecidos y que, por tanto, no podremos basarnos en ellos a la hora de concebir el nacimiento directo de nuestro Defensor actual.

Existen numerosas figuras que ocupan un cometido idéntico dentro del ámbito autonómico al del Defensor en el estatal y que, en algunas ocasiones, se han establecido por el Estatuto de Autonomía siguiendo modelos ya existentes en épocas pretéritas (al menos desde el punto de vista únicamente de su denominación) y en otras simplemente se han creado de nuevo cuño. Así, entre los primeros encontramos al Síndic de Greuges (Síndico de Agravios), en Valencia y Cataluña, al Personero en las islas Canarias, etc.; lista que podríamos seguir ampliando a otras figuras de otros territorios sin trascendencia en cuanto a la comparación establecida con el Defensor del Pueblo.

¹³ Trad. lit., El que todo lo ve.

¹⁴ MARTÍN MINGUIJÓN, Ana Rosa. *op. cit.* (p. 415 y ss.); y MAIORANO, Jorge Luis. *El Ombudsman en el Derecho Comparado. Ombudsman, Democracia y Derechos Humanos*, p. 183 y ss.; así como QUINZIO FIGUEIREDO, Mario. *El Ombudsman. El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1992 y *La situación del Ombudsman en América Latina. Su vinculación con la democracia y los derechos humanos*. La Paz: Instituto Latinoamericano del Ombudsman, 1991, pp. 58 y 59.

Nos centraremos ahora en dos instituciones que, para una parte de la doctrina, se han considerado como precursoras de nuestro actual Defensor: el Justicia Mayor de Aragón y el Juez de las Injusticias musulmán, el denominado *Sahib Al-Mazalim*¹⁵.

Empezaremos por advertir que, desde nuestra posición, no encontramos en ninguna de ellas un precursor inmediato del Defensor actual si entendemos por precursor una Institución semejante o muy parecida, ya que al estudiar sus funciones y orígenes se nos antojan demasiado dispares como para afirmar su originaria naturaleza.

La realidad respecto a ambas figuras es que Ribera Tarragó (muy contestado, por cierto) las deriva de un mismo tronco común. Así, el Justicia Mayor de Aragón sería una mera copia o trasplante de la figura musulmana del *Sahib Al-Mazalim* que ya se encontraría operativa en los reinos musulmanes españoles de Valencia y Murcia; reinos de donde se extrajo dicha Magistratura para llevarla a Aragón por los reyes conquistadores de esos territorios¹⁶. A su vez, la institución del *Sahib Al-Mazalim* musulmán tendría sus raíces en las regiones occidentales de Asia, a tenor de lo que Ribera nos describe en su magnífica tesis, ampliamente criticada, en la historia del Juez de las Injusticias:

Con la prueba de todas esas identidades, observadas en casi todos los cargos de la jerarquía judicial, pudimos hacer probable la verdad de la afirmación de la copia del Justicia; y esta verdad adquirió la categoría de

¹⁵ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. "Origen y rasgos esenciales". El defensor del pueblo y el control parlamentario de la Administración. *Anales de Derecho*, n.º 10, 1987-1990, p. 195: "Si algún precedente hubiera que citar, en mi opinión debiera tenerse presente lo que supuso la figura del Sahib Al-Mazalim, de la España musulmana, que se nos aparece en palabras de Ribera como 'un Juez de extraordinarias y excepcionales atribuciones, nombrado por el Sultán para la especial tarea de oír y sustanciar las quejas de contrafuero o agravio de autoridad y empleados públicos'; y COLOMER VIADEL, ANTONIO. *op. cit.* (2008, p. 63): "Los antecedentes remotos se encuentran en el Tribuno Romano de la Plebe, en el Sahib Al-Mazalim de Al-Ándalus musulmán, el Justicia Mayor de Aragón y el Diputado del Común de Canarias". No parece ser esa la posición adoptada por PÉREZ CALVO, Alberto. Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo. *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 4, 1979, p. 79: "Aunque podrían encontrarse similitudes entre el Defensor del Pueblo y otras figuras que nos brinda la historia como, por ejemplo en nuestro país, el Justicia Mayor de Aragón, la Institución creada por la Constitución española de 1978 aparece inspirada directamente en la figura del *Ombudsman*". GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1987-1990, p. 195): "En repetidas ocasiones he sostenido que los antecedentes históricos del Justicia Mayor de Aragón no pueden argumentarse como origen del Defensor del Pueblo. Estamos ante dos experiencias históricas diversas".

¹⁶ RIBERA TARRAGÓ, Julián. *Orígenes del Justicia de Aragón*. Zaragoza: Tip. De Comas Hermanos, 1897, p. 109: "El Justicia de Aragón, como toda la jerarquía judicial de este pueblo (Aragón), procede, por imitación o copia, de la organización jurídica de los musulmanes españoles".

evidente, desde el instante en que aparecieron bien claras, por una parte, la existencia de ese cargo en la España musulmana con los mismos caracteres y atribuciones que en sus principios mostró en Aragón y, por otra, la no existencia de la misma en ninguno de los países europeos.¹⁷

Para continuar argumentando que los cronistas musulmanes que nos hablan del Justicia o Juez de las injusticias:

Declaran en sus obras que el oficio del Justicia era común y regla de gobierno en la nación persa. Con este testimonio se nos abre el camino para la explicación de los orígenes del justiciado en las naciones musulmanas: el Justicia fue copiado por el islamismo de aquellas civilizaciones antiguas de quienes imitó la organización de la hacienda pública, el régimen de aduanas, etc. [...] De esta manera nos explicamos que fuese Alí el primer califa que juzgase en las causas de agravio (los cuatro anteriores no lo hicieron) por ser el primero que se dejó influir de la nación persa. [...] De entonces data la introducción de esta novedad en el mundo islámico. Mas en aquellos tiempos todavía era el califa el que personalmente despachaba las causas; siguiéndose de esta manera hasta que Abdelmélic ben Merván confió a su cadí, Abú Edrís ben Alaudí, el encargo especial de examinarlas; pero no delegó toda su autoridad: el cadí las sustanciaba y el sultán las decidía. Continuaron las cosas de este modo hasta la caída de los Omeyas y, al subir los Abasidas, heredaron estos la costumbre y la siguieron, juzgando agravios, los califas Almodí, Alhadí, Harún Arraxid, Almamún y Almohtadí; organizáronse insensiblemente estas funciones, y al fin hubo de imponerse, por la acumulación de negocios, la desmembración de la autoridad y tuvo que delegarse el poder no solo de sustanciarlas, sino también de decidir las. En oriente continuó la Institución a pesar de los cambios de dinastías y dominaciones; al poco tiempo de nacer, corrióse al África, a los fatimitas de Egipto (Abenjalicam, III, 83. Abeljandún, IV, 55 y 56) y a los aglabitas de Túnez (Amari, *Storia dei musulmani* de Sicilia, II, 8), hasta que llegó el contagio a tierras españolas. El primer sultán andaluz de la familia Omeya que importó el ejercicio de estas funciones fue el emir Abdalá. Refiere el

¹⁷ *Ibid.* (1897, p. 192).

cronista Abenhayán que ese monarca (que reinó a fines del siglo IX de la era cristiana) mandó abrir una puerta en la parte oriental de su palacio inmediata a sus habitaciones, para recibir por ella directamente al pueblo, sin distinción de clases y categorías, denuncias y quejas contra los empleados públicos. Invariablemente todos los viernes, que eran los días festivos, daba audiencia pública en una sala inmediata a esa puerta, por la cual no debían entrar más que los que se consideraran agraviados por haber sufrido alguna injusticia, o el que presentara alguna reclamación escrita de aquel agravio. Esta puerta que fue célebre, llamose La Puerta de la Justicia. En el reinado de Alháquen II, llegó a su auge: un Ministro del imperio es el jefe de la curia que entiende de agravios y contrafueros: su título oficial: *el de las injusticias*. Empleados de esa curia recorren los distritos de la España musulmana para inspeccionar la conducta de los gobernadores civiles y militares. Al derrumbarse el califato y dividirse la España musulmana en multitud de reinos, la Institución se conserva solo en algunas partes; Estas son precisamente las comarcas más inmediatas al reino de Zaragoza, es decir, Valencia y Murcia. [...] El Rey Pedro I (el que no escribía más que en árabe), pudo ver allí la Institución, y su hermano Alfonso pudo recibir informes directos pocos años después, al pasar en su viaje a Andalucía por las comarcas de Valencia y Murcia. De lo dicho, se desprende con evidencia histórica, que ha habido Justiciado entre los árabes; que se hizo corriente en la mayor parte de los países islámicos, y que, en España lo hubo en las comarcas fronterizas inmediatas a Zaragoza visitadas personalmente por los reyes que organizaron el reino aragonés.¹⁸

El mismo autor nos sigue proporcionando información sobre las similitudes y diferencias habidas entre el Justicia y el Juez de las Injusticias, aspecto este debido, según su criterio, a las diferencias en la forma política de la gobernación del reino.

Sin llegar a enunciar todas y cada una de ellas, entresacamos algunas características que distinguían al Juez de las Injusticias:

1. Se consideraba una instancia a la que se delegaban poderes de tramitación en los asuntos de que entendía pero no de decisión en los mismos, aunque finalmente la

¹⁸ *Ibid.* (1897, pp. 127-134).

delegación fue total. Este último poder residía en el monarca, aunque en sus inicios ambos poderes unidos pertenecían al poder regio.

2. Su nombramiento y la persona en quien recaía se debía siempre a la voluntad superior de quien dependían los destinos del reino.

3. Su singularidad más específica residía en atender las quejas del pueblo; entendiendo por pueblo al conjunto de individuos que forman una comunidad política determinada. Es decir, desde las clases más humildes hasta las más poderosas podían solicitar sus servicios de forma individualizada para vencer los agravios cometidos contra ellas. Este es el principal *modus operandi* que distingue la función de esta Institución de la que fue desempeñada por el Justicia de Aragón y que, de alguna manera, la aproxima a la establecida por los Defensores actuales en el mundo occidental democrático y, por tanto, a la Institución del Defensor del Pueblo español; y ello se debió al particularismo político que siempre ha distinguido al mundo musulmán por excelencia, a saber: la ausencia de poderes intermedios entre el poder del jerarca y la base popular y una relación directa entre ambas instancias sin injerencias de ningún cuerpo extraño, llámese nobleza, poderes feudales, parlamentos, cortes o de la propia iglesia con sus prerrogativas jurisdiccionales y temporales, todas ellas condicionantes altamente importantes que, a modo de colchón y barrera, han separado al poder de la base social. Más adelante, al enjuiciar las funciones del Justicia de Aragón, veremos cómo en lo que respecta a esta competencia, su labor se limitaba casi exclusivamente a ser salvaguardia de Leyes, pactos y fueros; intérprete supremo de los mismos y efectivo mediador entre el Rey y la nobleza; entre la nobleza misma o entre aquel, la nobleza y la clase dominante¹⁹.

¹⁹ SARASA SÁNCHEZ, Esteban. El Justicia de Aragón en la Edad Media: Génesis y primer desarrollo. *VIII Encuentro de Estudios sobre el Justicia de Aragón. Zaragoza, 3 y 4 de junio de 2008*. Zaragoza: Ed. El Justicia de Aragón, 2008, p. 19. Este autor nos trae a colación la siguiente cita del cronista JERÓNIMO ZURITA. Libro III. Capítulo LXVII. *Anales de Aragón*. Ángel Canellas López (Ed.). Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 1976, p. 629: "Por el mes de abril de 1265, tuvo el Rey Cortes a los aragoneses en la villa de Ejea, y en ellas se establecieron algunas Leyes, entre otras se ordenó que el Rey ni ninguno de los reyes que después del reinasen, diesen tierra ni honor a ningún rico-hombre que no lo fuese *estrangero* del reino; y que los ricoshombres no fuesen obligados a pagar bovaje ni herbaje y que en todas las diferencias y pleitos que se moviesen entre el Rey y los ricos hombres hijosdalgo e infanzones, fuese juez el Justicia de Aragón y las determinase con consejo de los ricos hombres y caballeros que se hallasen en las cortes que no fuesen parte; y todas las otras causas hubiese entre los ricos hombres y *cavalleros* e infanzones, se juzgasen con consejo del Rey y de los ricos hombres por el Justicia de Aragón".

4. Parece ser que su actividad se centraba en la vigilancia del reino en su conjunto, ayudado por el personal a su servicio centrado en corregir los agravios cometidos por la administración civil y militar de las provincias.

5. Sus decisiones se aplicaban al caso particular aplicando la Ley, sin interpretación alguna, sin analogismos de ningún género a los que, por otra parte, no podía acudir sin contrariar la Ley coránica ya que para ello estaban los alfaquíes. Él no era legislador, como en cierto modo lo fue el Justicia aragonés al establecerse una a modo de jurisprudencia civil basada en las decisiones de su curia.

6. La jurisdicción del *Sahib Al-Mazalim* es, por definición, excepcional. Así se considera por parte de la doctrina²⁰ que advierte de esa excepcionalidad y, como tal, resulta escasísima e infrecuente, por lo que difícilmente podía dar lugar a una práctica judicial.

En fin, son estas las características que hemos encontrado más próximas a nuestra Institución actual y que convierte al *Sahib Al-Mazalim* en algo parecido, salvando las enormes distancias entre ellos, a nuestro Defensor del Pueblo.

Dijimos más arriba que Ribera, autor de la tesis que atribuía los orígenes del Justicia de Aragón a la figura jurídica musulmana del *Sahib Al-Mazalim*, ha sido muy contestado al considerar la doctrina demasiado pretenciosa la conclusión a la que llega el citado autor sin mostrar claras pruebas sobre el citado origen²¹.

²⁰ CHALMETA GENDRÓN, Pedro. Acerca del 'Amal en Al-Andalus. Algunos casos concretos. *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 57, 1987, p. 346.

²¹ GIMÉNEZ SOLER, Andrés. El Justicia de Aragón, ¿es de origen musulmán?. *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, n.º 4, 1901, pp. 461-462: "Hablando con franqueza, diré sencillamente que no creo en esa manera de nacer, que me parece, y lo es, inverosímil y rebuscada. ¿A qué ir tan lejos y a tiempos tan atrasados a buscar un Sultán, Rey o Emperador que castigue a los gobernadores que se extralimiten en su gobernación? ¿Es esto tan asombroso y tan extraordinario que para hallarlo se haya de ir a Oriente y a época tan remota?". En el mismo sentido que el anterior autor, LÓPEZ DE HARO TORRES, Carlos. Cap. I. Concepto General de Justicia. *La Constitución y Libertades de Aragón. El Justicia Mayor*. Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros (Instituto Bibliográfico de Aragón). Madrid: Edit. Reus, 1926, p. 10: "Lo que peca en ridículo es la monomanía de los orientalistas, que no ven en los Estados hispano-cristianos más que copias o imitaciones de los hispano-árabes. El Justiciado es tan propio y exclusivamente aragonés, que ni aún se llevó a Cataluña, a pesar de estar en la misma corona, y solo se extendió a Valencia, como región conquistada y de la pertenencia de Aragón, y allí tuvo efímera vida. El cadí de las injusticias es Institución natural en el régimen despótico de los árabes, en el cual el poder desde la cumbre desciende al pueblo en forma de delegación o mandato, y hubiera repugnado abiertamente al régimen de las libertades de Aragón, cuyo pilar constitucional era la soberanía de los ricos hombres, y después el pueblo, aunque vinculado en las ciudades, especialmente en Zaragoza".

Independientemente de esta teoría arriba reseñada sobre el origen musulmán del Justicia, a estas páginas debemos traer a colación otras que colocan el nacimiento de esta Institución de forma, sitio y manera distinta. Así, el Cronista Jerónimo Blancas, partiendo de un pretendido Fuero de Sobrarbe, sentenció que el Justicia de Aragón existió antes que los mismos reyes²². Fairén Guillén encuentra como punto de partida del Justicia en un tal *Petrus Petri, justicia Aragonum* hallado en la compilación oscense de 1247²³. García de Valdeavellano nos dirá al respecto:

El verdadero origen del Justicia de Aragón, parece que se encuentra en el juez de palacio (*iudex palatii*), que por lo menos desde el reinado de Alfonso I el Batallador, en el que consta ya su existencia, acompañaba siempre a la Corte o Curia del Rey con el carácter de un juez asesor permanente, designado por el monarca, y al cual solo debió de corresponder en un principio la función de señalar la forma de prueba que, en cada caso, decidiría el resultado de la causa o litigio.²⁴

Por último, Giménez Soler reseña:

Hasta el siglo XII no suena este funcionario en documentos; si fue creado entonces o si es falta de noticias, no es fácil averiguarlo; créase lo primero o láméntese lo segundo, no hay sino conformarse con arrancar su historia del tiempo en que reinaron Pedro I o su hermano Alfonso.²⁵

Vistas en breve síntesis las teorías sobre el nacimiento del Justicia, habremos de señalar cuáles eran las atribuciones y competencias de que disponía y, llegado el caso, ver si las mismas encuentran acomodo en las ostentadas actualmente por el Defensor del Pueblo. En este sentido, llegamos a la conclusión, sin temor a equívocos, de que difícilmente podemos equiparar ambas funciones ni siquiera como semejantes o parecidas.

²² GARCÍA GALLO, Alfonso. *Manual de Historia del Derecho Español*. Tomo I. Madrid: Artes Gráficas y Ediciones Madrid, 1964, pp. 740-741

²³ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.

²⁴ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*, 4.ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 572-573.

²⁵ GIMÉNEZ SOLER, ANDRÉS. El Justicia de Aragón, ¿es de origen musulmán?. *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, n.º 4, 1901, p. 625.

En efecto, la Institución del Justicia nace o se importa con el único objetivo de resolver las demandas que por contrafuero le hacen llegar la nobleza o la hidalguía del país contra el rey. También, para hacer de árbitro decisor en las disputas entre el monarca y los nobles en todo caso de asuntos y evitar de esa forma más civilizada una confrontación armada con los consiguientes perjuicios para todo el reino. El Justicia es un mero mediador con grandes poderes pues su Sentencia era de obligado cumplimiento. Es juez de contrafuero, a la manera de un Tribunal Constitucional (en adelante, TC) moderno que estima dentro de sus competencias si determinadas normas, actos o decisiones reales son o no son contrarios a los fueros, costumbres o usos practicados en Aragón. Es una Institución creada solo para servir los intereses de los poderosos y, en este sentido, para mantener los privilegios y libertades que en los fueros se fraguaron a favor de los grandes del reino frente al poder real. El Justicia tiene su razón de ser precisamente en Aragón, porque es en esta parte de España donde el equilibrio de poderes entre nobleza y Rey se da realmente (contrariamente a lo existente en el resto de los reinos de la península) hasta que, finalmente, Pedro IV el Ceremonioso resuelve a su favor aquel equilibrio en la batalla de Épila²⁶.

En definitiva, el Justicia no es una Institución creada para resolver los problemas del pueblo llano en su particular desenvolvimiento con los poderes establecidos, ni para protegerlo de las injusticias de los poderosos. En palabras bastante significativas de Jiménez Soler:

No se podrá citar un solo caso de que el Justicia recibiera encargo de inspeccionar la conducta de los funcionarios públicos, ni aun de los judiciales [...]. Era juez peculiar de contrafuero, pero no al modo del musulmán....aquí era contrafuero todo lo que repugnaba al fuero e iba contra él; lo ilegal, no lo

²⁶ LÓPEZ DE HARO TORRES, Carlos. *op. cit.* (1926, p. 2): “No cuajó en España el régimen feudal, salvo en Cataluña, porque fue formada y al principio regida por extranjera dinastía; pero tuvimos aristocracias que, guerreras y más enérgicas que las feudales, disputaron el poder a las Coronas, y una de ellas, la aristocracia aragonesa, ostentando títulos de prioridad en el tiempo y en la iniciativa, porque organizándose a virtud de costumbres reflejas en el llamado Pacto de Sobrarbe, se adelantó a la monarquía y empezó, antes de tener reyes, a luchar por la independencia de la patria. Esa es la característica del Reino de Aragón, por la cual su constitución política fue diferente a la que tuvieron los demás reinos que en el mundo nacieron del maridaje germánico-romano, y esa fue la causa de que en Aragón hubiera una justicia para presidir el desenvolvimiento de su vida, ya avanzada la reconquista, manteniendo en la disciplina de las Leyes a la aristocracia y a la corona cuando habían de luchar entre sí por la hegemonía del poder”.

injusto, [...] se limitaba a procurar que las Leyes se cumplieran, si alguien se lo pedía, y no le importaba que la justicia padeciera.²⁷

Al decir de López de Haro:

Era su función primordial, en su apogeo, impedir que los reyes arrebatasen el derecho y el poder a las aristocracias y al tercer estado de las ciudades, el que después se ha llamado burguesía, especialmente la de Zaragoza, donde tuvo carácter nobiliario.²⁸

A todo ello, hay que añadir que el Justicia de Aragón tenía las facultades de interpretar las Leyes, evacuar consultas a los jueces y crear reglas de jurisprudencia con sus dictámenes y sus fallos, aspecto este que, en definitiva, ponía en sus manos, en forma derivada, la potestad de cuasi legislar. La doctrina extraída de sus decisiones se conoce con el nombre de *Observancias* que, a finales del siglo XIV aparece con la denominación *Observancias del Reino de Aragón*, y más adelante con la de *Observancias y costumbres del Reino de Aragón*, atribuidas al Justicia Martín Díez de Aux y que, para algún autor,²⁹ no tienen valor oficial frente a los fueros y su influencia está basada exclusivamente en los materiales utilizados y en el prestigio de los que las elaboran. Siendo además inamovible de su cargo e inviolable en su persona, representaba al poder judicial, así, centralizado, al lado de los reyes³⁰.

Siguiendo a Valdeavellano en su *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, el oficio del Justiciado de Aragón era proveído por designación del Rey en la persona de un caballero aragonés, con carácter vitalicio y con los privilegios de inmunidad e inviolabilidad antes señalados. Tenía dos Lugartenientes, que le suplían en sus

²⁷ GIMÉNEZ SOLER, ANDRÉS. *op. cit.* (1901, p. 628).

²⁸ LÓPEZ DE HARO TORRES, Carlos. *op. cit.* (1926, p. 5).

²⁹ LALINDE ABADÍA, Jesús. *Iniciación histórica al Derecho español*, 2.^a ed. Barcelona: Ariel, 1978, p. 151.

³⁰ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*, 4.^a ed. Madrid: Alianza Editorial, 1992, p. 575. "A partir de los decretos de las Cortes de Zaragoza de 1348, el Justicia de Aragón quedó ya investido de las facultades que dieron a esta Magistratura su carácter especial, pero posteriormente nuevas Leyes acordadas en las Cortes aragonesas de 1372, 1390, 1428, 1436, 1442, 1461, 1467 y 1493 precisaron las competencias del Justicia, declarando el carácter vitalicio y la inamovilidad del cargo, disponiendo la forma de elección de los lugartenientes del Justicia".

ausencias y, cuando el oficio quedaba vacante, ellos eran los llamados a regirlo, con el nombre de Regentes del Oficio del Justiciado, hasta tanto el Rey designaba un nuevo Justicia. Los lugartenientes los nombraba y deponía el Justicia, pero las Cortes de Zaragoza de 1467 decretaron que, en lo sucesivo, aquellos fuesen designados anualmente el 1.º de abril mediante el sistema de insaculación, extrayéndose sus nombres de dos bolsas formadas al efecto por los Diputados de la Diputación del Reino. A su vez, el Justicia y sus Lugartenientes eran auxiliados por seis notarios y por unos oficiales llamados Vergueros.

Las dos competencias que sobre las demás destacan en el Justicia eran la Firma de Derecho y la Causa de Manifestación.

Ballesteros Álava nos indica que, tal y cómo la definió La Ripa en su trabajo *Ilustración a los cuatro procesos forales de Aragón*:

Era la firma un amparo concedido por el Justicia a instancia del oprimido (o, injustamente desaforado) o que teme serlo, vedando a todo juez de cualquier orden inquietar al que la alcanza, en sus personas, bienes, derechos, o posesión de ellos.³¹

Para seguir refiriéndonos:

De sus palabras se deduce, desde luego, que había dos clases de firma: la de *greuges* o agravios hechos y la de agravios temidos. En efecto, eran dos las razones por las cuales un regnícola podía verse en el caso de acudir al Justicia, alegando contrafuero: o el agravio se había realizado y se solicitaba la revocación de la providencia inferior, o bien se temía un acto arbitrario, y entonces el recurso tenía por objeto que el Justicia prohibiere aquello que se temía, so pena de nulidad y de procesamiento por contrafuero.³²

³¹ BALLESTEROS Y ÁLAVA, Pío. *Origen de la firma de derecho ante el Justicia de Aragón*. Tesis Doctoral leída el día 10 de octubre de 1930. Reimpresión. Charleston: Nabu Press, 2010.

³² *Ibid.*

Hay que advertir, no obstante, que, según Valdeavellano, “el injustamente desafortado es aquella persona noble o de condición jurídica y social libre”³³.

Siguiendo a este mismo autor:

La llamada *causa de manifestación* era el procedimiento por el cual el Justicia de Aragón situaba bajo su protección especial a aquellas personas que habían sido objeto de violencias por parte de los jueces y oficiales públicos, o que habían sido detenidas y presas no obstante haber dado firma de derecho, o sea con infracción de los fueros. [...] A estas personas se les denominaba *manifestados* por su requerimiento para que fueran presentados ante el Justicia y situarse bajo su amparo... Y el lugar donde eran custodiados se denominó cárcel de los manifestados.³⁴

3. Conclusión

Del estudio realizado sobre si hubo o no precedentes del Defensor del Pueblo en nuestra patria, habremos de concluir que no, tal y como se nos muestra la Institución que acomodamos en el art. 54 CE. Las funciones, competencias, su *modus operandi*, su designación, las atribuciones, etc., hacen de esta Magistratura una figura única en nuestro suelo patrio, por primera vez establecida y diseñada para la defensa de los derechos fundamentales de todas las personas de distintas consideraciones sociales frente a los abusos de la Administración, tal y como corresponde a un régimen político que se define como social y democrático de Derecho. Hemos de concluir, por tanto, que la referencia más importante que ha tenido el constituyente en cuenta a la hora de establecer la Institución en nuestra Ley de Leyes, ha sido la figura del *Ombudsman* sueco; y aun así, entre ambas siguen existiendo notables diferencias ya expuestas a lo largo de este trabajo.

Siempre que se avanza en una investigación acerca de los inicios o antecedentes de cualquier Institución, el estudioso conserva invariablemente el anhelo de ver aquella representada en otra de más antigüedad de origen patrio. Y así lo esperábamos de veras, pero hemos de confesar que a esa conclusión no se ha podido llegar. Las

³³ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*, 4.ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1992, p. 578.

³⁴ *Ibid.*

fuentes que nos muestran parecidas o similares figuras se quedan en eso, en similitudes y parecidos que no llegan a constituir lo que andábamos buscando por estos lares, a saber: precedentes españoles directos de la figura del Defensor del Pueblo.

Algunos como el *Defensor civitatis* parecería que destila cierta sintonía con el Defensor en la defensa de los más desfavorecidos, en su designación rodeada de la *auctoritas* necesaria, así como en su misión consistente en la denuncia a su mandante de los actos contrarios a la Ley cometidos por parte del infractor; pero el *Defensor civitatis* fracasó en su misión y a veces se convirtió en un nuevo opresor. Como mucho, podríamos aproximarnos a la magistratura musulmana del *Sahib Al-Mazalim* por las competencias que al mismo se le atribuyen, a saber: de ser (al menos al principio) un mero instructor de causas sin sustanciación de las mismas, de su proximidad directa a los individuos de todas las condiciones sociales, de su vigilancia y supervisión de la Administración en caso de abusos, etc., pero es claro que tanto su designación como el sistema político en donde operaba, así como su sumisión y dependencia religiosa de las doctrinas coránicas, hacen del mismo un mero remedo de nuestro Defensor del Pueblo.

En el caso del Justicia de Aragón, las diferencias son más acusadas aún. El Justicia es juez, dicta Sentencias, crea jurisprudencia, vela por los fueros y Leyes del Reino y decide como árbitro en las causas de agravios que los poderosos le presentan al monarca y, sobre todo, a su jurisdicción solo acuden los grandes del reino y las personas de condición libre. Es decir, nada que ver con nuestro Defensor, habiendo señalado con anterioridad que, más que un antecedente del mismo, parecería, por sus funciones y competencias, ser un precursor de los Tribunales Constitucionales modernos, que, por cierto, algún autor ya lo ha apuntado anteriormente³⁵.

Ni que decir tiene, por tanto, que yerra de forma estrepitosa la muy entusiasta y descriptiva Exposición de Motivos de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, cuando nos dice:

³⁵ YUBERO MARTÍNEZ, Tomás. El Justicia de Aragón: Sus funciones jurisdiccionales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 74, 1988, pp. 769-770.

Entre los precedentes que pudieran buscarse a la figura constitucional del Defensor del pueblo, el Justicia de Aragón ocuparía un puesto excepcional. Es cierto que experiencias más próximas, como la del *Ombudsman* nórdico, han influido en la configuración y poderes del Defensor del Pueblo, pero la esencia de esta Institución, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, pertenece al mundo histórico jurídico español en virtud de la existencia y práctica del Justicia aragonés.³⁶

Porque, como bien apunta Pérez Prendes:

Una cosa es el acierto indiscutible de aplicar un nombre (que legítimamente todo aragonés culto siente como parte de su historia, tanto en términos racionales como afectivos) para que actúe como símbolo que prestigie desde un principio la figura de un *Defensor del Pueblo* autonómico. [...] Y otra muy distinta, trazar un hilo conductor que, desde el punto de vista de la gestación institucional armónica, nos lleve de modo natural de un Justicia, el bajo medieval y del Antiguo Régimen, [...] hasta el Justicia constitucional, como si ese hilo no se hubiese roto nunca. [...] Nada hay más acientífico, ni más reaccionario, que la afirmación según la cual los presupuestos jurídicos esenciales de momentos históricos tan antagónicos son los mismos.³⁷

³⁶ Exposición de Motivos de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

³⁷ PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, José Manuel. Sobre el Justicia en la Edad Media. VI *Encuentro de Estudios sobre el Justicia de Aragón: Instrumentos para el conocimiento de los orígenes y desarrollo de una institución clave en la Edad Media*. Zaragoza, 5 de mayo de 2005. Zaragoza: Ed. El Justicia de Aragón, 2005, p. 14.

CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Contenido:

1. Planteamiento inicial
2. Teorías acerca de su naturaleza
 - 2.1. Teoría del carácter fiduciario
 - 2.2. Teoría del órgano
3. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo: Crítica de las anteriores doctrinas y posicionamiento propio

1. Planteamiento inicial

No nos cabe la menor duda de que el tema de la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo ha sido uno de los más discutidos y debatidos por parte de la doctrina. La divergencia de pareceres y conclusiones con la que nos encontramos es de tal magnitud que difícilmente podríamos apuntar aquí una doctrina que aunara tras de sí un más amplio consenso que las demás. Casi se llega a la exageración de concluir que, en el caso que nos acontece, cada autor sostiene su propia tesis al respecto.

No obstante, y en honor a la verdad, hay dos aspectos que contribuyen sobremanera a propiciar este distanciamiento doctrinal: el primero que subyace al fenómeno antes apuntado, ha sido la deficiente regulación técnico-jurídica que se ha dado al precepto constitucional que regula la Institución del Defensor del Pueblo en nuestra Carta Magna. Regulación que, por otra parte, está en total sintonía con el procedimiento de elaboración que nuestros padres constitucionales concibieron oportuno utilizar y que no es otro que una calculada ambigüedad jurídica y política que se desprende de casi todos los términos y expresiones gramaticales que pudieran resultar más comprometedoras. El propio Antonio Hernández Gil, a la sazón, Presidente de las Cortes en aquel momento, reconocía esta deficiencia en la que habrían incurrido nuestros constituyentes al apuntar:

Acaso en el texto constitucional no luzca siempre una perfección estilística y técnica, pero la crítica no debe exacerbarse en la ponderación solo de estos aspectos, prescindiendo de otros. El apresuramiento por los contenidos

políticos ha hecho, a veces, olvidar algunos cuidados en la esfera de la expresión.³⁸

El segundo, y no menos importante fenómeno de dispersión hermenéutica, ha sido propiciado por la clara divergencia aparecida entre la concepción que de la figura del *Ombudsman* escandinavo tiene la doctrina en cuanto al control y dependencia del parlamento³⁹ y la que aparece configurada en nuestra Constitución de 1978, sobre todo en su art. 162.1.a, desde cuya atalaya se observa una clara e indisimulable independencia respecto de las Cortes.

De estas y de otras cuestiones estrechamente relacionadas volveremos a tratar a lo largo de este trabajo, ofreciendo en el presente capítulo una aproximación de las diferentes posturas que, con respecto a la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo, ha venido sosteniendo la doctrina científica, su crítica y la que humildemente aportaremos por nuestra parte.

2. Teorías acerca de su naturaleza

El art. 54 CE ha definido al Defensor del Pueblo “como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por estas 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”⁴⁰.

En base al contenido del anterior artículo y, teniendo como referencia la mayor o menor vinculación del Defensor con las Cortes, se han sostenido dos teorías:

1. Teoría del carácter fiduciario o de confianza del Defensor del Pueblo para con las Cámaras.
2. Teoría del órgano. A su vez, dentro de esta última doctrina se pueden apreciar las distintas matizaciones con que los autores abordan la cuestión, aunque el tema debatido se centra fundamentalmente en si el Defensor es:

³⁸ HERNÁNDEZ GIL, Antonio. *Diario de Sesiones del Senado* (DSS), n.º 68, 31 de octubre de 1978, p. 3396; y ROWAT, Donald C. (Ed.). *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 82 y ss.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Título I. *De los Derechos y Deberes Fundamentales*, art. 54 CE.

- 2.1. Un órgano auxiliar de las Cortes
- 2.2. Un órgano de Relevancia Constitucional
- 2.3. Un órgano Constitucional

La teoría de la confianza y la del órgano, a su vez, se ven complementadas en el análisis que una parte de la doctrina hace sobre la pretendida naturaleza unipersonal o colegiada de la Institución, así como de su mayor o menor autonomía respecto de las Cortes.

Sintetizadas las posturas existentes, veremos a continuación con más detenimiento cada una de ellas.

2.1. Teoría del carácter fiduciario

Esta teoría sostiene que la relación con las Cámaras tiene un marcado carácter fiduciario, es decir, sujeto a la confianza que las Cámaras depositan en el Defensor y, por tanto, dependiente de las mismas, aunque manteniendo cierta autonomía en su cometido constitucional. De este tenor se muestra La Pergola cuando mantiene:

Es evidente que, del tenor literal del art. 54 CE, prevalece la tesis que configura al Defensor como un fiduciario de las Cámaras, encargado de la tutela de los derechos de los ciudadanos: la supervisión de la administración es, en una palabra, el medio para perseguir su función institucional. Pero de aquí no se deduce que la relación fiduciaria deba ser configurada en el sentido de una plena y puntual subordinación del Defensor a las Cámaras. Antes bien, en base a la combinación de lo dispuesto en el art. 54 y de los otros referentes a la materia, puede argumentarse que el constituyente se ha preocupado también de garantizarle incluso aquella autonomía respecto a otros órganos y del mismo Parlamento, por lo que es investido como *longa manus* para el control de la administración sin la cual la objetividad y neutralidad de su conducta serían probablemente comprometidas.⁴¹

⁴¹ LA PERGOLA, Antonio. Ombudsman y Defensor del Pueblo: Apuntes para una investigación comparada. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979, p. 85.

En este mismo sentido se pronuncia Pérez Calvo, quien nos advierte que, sin olvidar el principio de autonomía expresado en el art. 6.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (en adelante, LODP):

No obstante, lo que la LODP no puede olvidar son los lazos institucionales que la Constitución establece entre el Defensor del Pueblo y las Cortes y el carácter de Comisionado de aquel con respecto a estas. Desde esta perspectiva orgánica, la LODP ha perfilado con nuevos datos la figura del Defensor del Pueblo como fiduciario parlamentario. [...] Del mismo modo, y es quizá el elemento que más caracteriza la relación fiduciaria entre ambas instituciones, las Cortes pueden destituir al Defensor del Pueblo en virtud de unas causas, especialmente por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.⁴²

Para continuar con la opinión de Silvio Basile:

El control que el Defensor del pueblo ejerce sobre la Administración se concilia bien a través de una relación tipo fiduciaria con el Parlamento, mientras que la que ejerce sobre la legislación [a través de los recursos ante el TC] presupone su independencia al menos por relación a la asamblea que aprueba definitivamente las Leyes.⁴³

Por último, con la mayoría de la doctrina que se ha ocupado del tema, Carro Fernández-Valmayor considera:

La relación existente entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales no puede ser otra que una especial relación de fiducia, que preserva la individualidad de aquel en cuanto Institución prevista y contemplada en la

⁴² PÉREZ CALVO, Alberto. Rasgos Esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 11, 1981, pp. 68 y 69.

⁴³ BASILE, Silvio. Los valores superiores. Los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas. *Vol. Colectivo de la Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático*. Predieri, Alberto y Eduardo García de Enterría (Dirs.). Pamplona: Civitas, 2.ª ed., 1981, p. 294

Constitución. [...] En todo caso, no me parece que sea esencialmente distinta de la que existe entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados.⁴⁴

2.2. Teoría del órgano

Esta teoría también ha estado presente en parte de la doctrina, en un intento por explicar la naturaleza jurídica de la Institución. Así, se ha debatido si el Defensor es un órgano constitucional o de relevancia constitucional, o simplemente si constituye un mero órgano auxiliar dependiente de las Cortes.

El profesor García Pelayo nos describe a los órganos constitucionales, citando a Jellinek, como:

Los establecidos y configurados directamente por la Constitución, con lo que quiere decirse que esta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones constitucionalmente relevantes, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias o, lo que es lo mismo, recibe ipso iure de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos. Órganos constitucionales en el sentido hasta ahora mencionado son, además del Tribunal Constitucional, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial.⁴⁵

De igual modo, véase la Teoría del órgano en Pérez Serrano⁴⁶.

Esta es la misma línea seguida por Fairén Guillén cuando argumenta que “solo en los casos en que el *Ombudsman* le sea autorizado por nuestra Carta Magna, por

⁴⁴ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. El Defensor del Pueblo y Administración Pública. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. III: La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas. Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Coord.). Pamplona: Civitas, 1991, pp. 2674 y 2675.

⁴⁵ GARCÍA PELAYO, Manuel. El *status* del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, n.º 1, 1981. p. 13 y ss.

⁴⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político, 2.ª ed. Madrid: Civitas, 1984, p. 263 y ss.

Leyes, el promover acción y pretensión ante un TC, se puede decir que se trata de un órgano constitucional”⁴⁷.

Para otro sector de la doctrina se concibe al Defensor como órgano de relevancia constitucional. Así, el profesor López Garrido define a los órganos de relevancia constitucional:

Aquellos contemplados en la norma fundamental que no pueden ser suprimidos y, en algún caso, ni siquiera reformados en todo o en parte, si no es mediante una Ley de reforma constitucional. Órgano de relevancia constitucional es, entonces, aquel que, previsto en la Constitución, no reúne algunos de los requisitos de los órganos constitucionales, como su originalidad o su status constitucionalizado.⁴⁸

Del mismo tenor parece mostrarse Carro Fernández-Valmayor al afirmar que “si se me apurase con todo a concretar más el carácter constitucional de la figura del Defensor del Pueblo, no tendría dificultad en aceptar, ya en su plano más concreto, su catalogación como órgano de relieve constitucional”.⁴⁹

Por último, otro amplio sector de la doctrina, quizás guiado por el pronunciamiento constitucional del art. 54 CE al definir al Defensor como “Alto Comisionado de las Cortes Generales”, ha concebido al Defensor del Pueblo como órgano auxiliar, instrumental y cuasi parlamentario de las Cortes.

En efecto, aquí, *órgano auxiliar* es, según nos lo describe Varela Suanzes-Carpegna:

Aquel órgano que no lleva a cabo una función constitucional, es decir, creadora de derecho y que, por tanto, no incide en la forma de estado. Órgano auxiliar y Órgano no constitucional o no activo vienen así a ser sinónimos, del mismo modo que Órgano constitucional y Órgano activo. [...] El Defensor del Pueblo puede calificarse también de órgano auxiliar, puesto que

⁴⁷ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 189).

⁴⁸ LÓPEZ GARRIDO, Diego. La Posición Constitucional de las Fuerzas Armadas. *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, enero-diciembre 1983, p. 956.

⁴⁹ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *op. cit.* (1991, p. 2673).

las actividades que el ordenamiento le encomienda, supervisar la actividad administrativa e interponer los dos recursos mencionados [...], es claro que constituyen dos paradigmáticas funciones no creadoras de derecho y, en consecuencia, no constitucionales, no activas.⁵⁰

De este mismo tenor parece pronunciarse otra parte de la doctrina. Así, Gil-Robles y Gil-Delgado definirá a la Institución del Defensor como una “Institución parlamentaria al servicio de todos los ciudadanos”⁵¹.

Igualmente, debe tenerse en cuenta la consideración de *Defensor de Peces-Barba Martínez*:

Órgano dependiente de las Cortes para garantizar su independencia en el ejercicio de su función. [...] Depende del Parlamento como Institución, pero no es instrumentalizado partidísticamente, ni por la mayoría ni por la oposición, de ahí que su relación deba concretarse con los Presidentes y con las mesas de las Cámaras y no con los Grupos Parlamentarios.⁵²

Oehling Ruiz, después de considerar *contra legem* la interpretación extensiva que se hace de la aplicación del Reglamento de ambas Cámaras “dirigido a disminuir claramente no solo su independencia [la del Defensor] en cuanto al contenido, sino su posición constitucional, al regular su organización y funcionamiento, como si de un servicio de la Cámara se tratara”⁵³, termina apostillando que del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (en adelante, ROFDP) elaborado por las mesas de ambas Cámaras se desprende que “el Defensor del Pueblo está orgánicamente vinculado a las Cortes Generales”⁵⁴.

⁵⁰ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. La Naturaleza Jurídica del Defensor del Pueblo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 8, 1983, pp. 64 y 65.

⁵¹ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. Consideraciones en torno a la experiencia española del Defensor del Pueblo. *Congreso Internacional: La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 34.

⁵² PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 286.

⁵³ OEHLING RUIZ, Hermann. El Defensor del Pueblo: Algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 72, 1991, p. 98.

⁵⁴ *Ibid.*

De *longa manus* del Parlamento lo cataloga Andrea Manzella, o “típico instrumento de inspección parlamentaria”⁵⁵.

En fin, de esta amplia doctrina no parece participar Joaquín Ruiz-Giménez, primer Defensor del Pueblo, que defiende a la Institución como autónoma frente a las propias Cortes.⁵⁶

Por último y, complementando las anteriores doctrinas, la unanimidad salvando la excepción de Ruiz-Giménez, parece ser la tónica característica cuando la doctrina se enfrenta al carácter unipersonal o colegiado de la Institución, considerándose de naturaleza típicamente personal, mientras que para el primer Defensor del Pueblo la estructura de la Institución y el funcionamiento de la misma es colegiado:

La Institución funciona colegiadamente y eso es enormemente importante, aunque a veces no lo entienden los ciudadanos que se acercan a la Institución pensando que la persona individual del Defensor puede tomar sin más, resoluciones en materias tan graves como son interponer un Recurso de inconstitucionalidad.⁵⁷

3. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo: Crítica de las anteriores doctrinas y posicionamiento propio

Por nuestra parte, vamos a definir la Institución del Defensor del Pueblo como una Magistratura constitucional discrecional e independiente, legitimada para actuar en defensa de la justicia y la legalidad constitucional.

En efecto, partimos de prescindir solamente del concepto de la Institución del Defensor del Pueblo que, en términos puramente asépticos, define el art. 54 CE como “Alto Comisionado de las Cortes Generales”⁵⁸, para encuadrarlo en la

⁵⁵ MANZELLA, Andrea. Las Cortes en el sistema constitucional español. *La Constitución Española de 1978: Estudio Sistemático*. Predieri, Alberto y Eduardo García de Enterría (Dirs.). Madrid: Civitas, 1980, pp. 459-504.

⁵⁶ RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín. El Defensor del Pueblo como institución constitucional, como problema y como utopía. *Las Cortes Generales*, vol. I. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 318.

⁵⁷ *Ibid.* (1987, p. 322).

⁵⁸ Art. 54 CE.

categoría que le otorga además el art. el 162.1.a y b cuando le faculta con poderes exorbitantes incluso respecto de las propias Cortes Generales.

Es necesario, por tanto, desde nuestro punto de vista, encararse con la naturaleza jurídica de la Institución teniendo ante nuestros ojos ambos preceptos constitucionales, pues solamente de su estudio conjunto podremos conseguir resultados aceptables para su encuadramiento jurídico-público.

Siguiendo la línea argumental más arriba trazada, hay que decir que es del todo punto imposible que un considerado Comisionado o mandatario pueda tener facultades tan extraordinarias que, incluso, por el hecho de ejercerlas, llegue nada menos que a controlar al propio comitente, en este caso, las Cortes.

En la más pura y rancia doctrina iusprivatista de la que la Institución de la comisión procede, el comitente o mandante crea y designa al Comisionado o mandatario, le faculta y, en su caso, restringe o anula las facultades conferidas y, por supuesto, del mismo modo que lo crea lo extingue cuando así lo considera oportuno. En definitiva, quien controla al Comisionado es el comitente y, de la lectura del art. 162.1.a, no parece que se desprenda esa conclusión. Eso, por una parte, porque también se nos muestra meridianamente claro que, si bien la designación corresponde a las Cortes Generales, su creación se configura por mandato constitucional. En definitiva, lo que la Constitución nos dice y así lo interpretamos es que, el cargo está creado por el constituyente, mientras que la designación y el nombramiento de la persona física es facultativa de las Cortes Generales.

Así pues, de lo expuesto anteriormente se colige que las Cortes no pueden hacer desaparecer algo que la Constitución quiere que exista y este aspecto tampoco encajaría con las facultades que en orden a la creación, designación y extinción tiene el comitente (las Cortes) con respecto al Comisionado (el Defensor).

En base a estas reflexiones no podemos llegar a otra conclusión que la de considerar al Defensor del Pueblo como Comisionado de la propia CE, que es quien lo crea y, en definitiva, lo faculta para que utilizando determinados medios pueda lograr concretos fines.

Siendo esto así, cabría preguntarse: ¿por qué entonces la Carta Magna en su art. 54 definió al Defensor como alto Comisionado de las Cortes? Aparte del mimetismo que seguramente siguieron nuestros constituyentes al propugnar un término ya utilizado por otros ordenamientos como el neozelandés, el israelí o el inglés, a nuestro entender, el constituyente, al definir así al Defensor del Pueblo lo que hacía era (desde el punto de vista gramatical en lo que el término supone de tutela y cobijo que una Institución proyecta sobre otra) conceder al mismo un plus de autoridad (*auctoritas*) que necesariamente tenía que proceder en esos momentos del único órgano que podía transmitirla, es decir, del órgano representante de la soberanía popular, a saber: las Cortes; y que aquel necesitaba imperiosamente, dada su bisoñez y falta de arraigo patrio, al ser la primera vez que una Institución de tal naturaleza asomaba por el horizonte constitucional de nuestro país, sin trayectoria institucional y expuesto al más que probable rechazo de aquellas instituciones que habrían de estar bajo su control en el futuro.

Avala esta tesis el profesor Peces-Barba, ponente de la Constitución, cuando comentando el art. 54 en las recapitulaciones que hizo a propósito de las jornadas celebradas en la Universidad Carlos III en enero de 1992 sobre los diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, nos dice:

El término *Comisionado*, que tantos problemas de interpretación lingüística ha suscitado en el seminario, no debe entenderse como encargado de una comisión, es decir, de una orden o facultad que una persona da a otra para que ejecute algún encargo o entienda algún negocio, tal como aparece en el diccionario de la Academia. Estamos ante uno de los supuestos, en los cuales es necesario, para el uso por el derecho de un término del lenguaje natural, de una decisión lingüística específica que concrete y matice su sentido de acuerdo con la estructura y con la función que desempeña en el mecanismo jurídico. Aquí, Comisionado debe entenderse como órgano dependiente de las Cortes para garantizar su independencia en el ejercicio de su función.⁵⁹

Parecida línea es la seguida por Sainz Moreno cuando apunta:

⁵⁹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *op. cit.* (1992, p. 286).

En España la Constitución califica al Defensor del Pueblo de Alto Comisionado de las Cortes Generales (art. 54) y la LODP reitera esa declaración en su art. 1.º. No obstante, parece claro que la expresión Comisionado no es la más adecuada para definir la posición jurídica del Defensor y su relación con las Cortes. La autonomía que se reconoce al Defensor, incluso frente a las Cortes y su desvinculación de las vicisitudes que estas experimentan (coalición de grupos parlamentarios, disolución de las Cámaras, etc.) no guarda relación con las fórmulas propias de una comisión o de un mandato, sino más bien con el ejercicio de una función estatal sostenida por el Parlamento, pero no instrumentalizada por el mismo.⁶⁰

Rechazamos, pues, el concebir al Defensor del Pueblo como Comisionado de las Cortes Generales en lo que a su significado técnico-jurídico se refiere. Así, en este sentido, la definición que más arriba proponíamos la consideramos como la más ajustada al cometido constitucional que la figura del Defensor tiene en nuestra Constitución.

En efecto, nótese que comenzamos por utilizar un término, *Magistratura*, que no aparece reflejado ni en la Constitución ni en la LODP, ni en el Reglamento de desarrollo de la Institución. Con ello pretendemos dos cosas: dar un carácter más personificado a la Institución que la encarna, y retomar para nuestra doctrina un término de rancio abolengo allende nuestras fronteras como es la denominada *Magistratura de Disuasión*, terminología, por otra parte, bastante utilizada para definir a los *Ombudsman*. Este carácter personificado de la Institución lo encontramos ya en la justificación a la enmienda 779 que la UCD presentó durante la tramitación del artículo en el Congreso de los Diputados. En ella se decía que “el art. 46 del Anteproyecto Constitucional regula la Institución del Defensor del Pueblo, conocida en el mundo entero por el nombre que inicialmente se le dio en los países que la introdujeron en su ordenamiento jurídico: el Ombudsman”⁶¹. A tenor, pues, de esta enmienda, parecería que la intención de nuestros constituyentes fue la de

⁶⁰ SAINZ MORENO, Fernando. Defensor del Pueblo y Parlamento: Relaciones con las Cámaras. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 43 y ss.

⁶¹ “Enmienda 779, art. 51.2 CE. G. P. UCD”. Informe de la Ponencia. BOC n.º 82, de 17 de abril de 1978.

importar esta figura, al menos con la connotación que la misma tenía en cuanto a su naturaleza personal. Fairén Guillén nos aclara que *Ombudsman* significa “persona que da trámite o que tramita”⁶², y esta idea de persona natural casa mucho mejor con el concepto de *Magistratura* que con la de órgano o Institución, puesto que *Magistratura* se define en el DLE⁶³ como “oficio y dignidad de Magistrado”; es decir, un oficio o dignidad ejercido por una persona concreta para el que ha sido singularmente designada. Sin embargo, *órgano* o *Institución* está haciendo referencia a algo que se percibe como más amplio y complejo, por lo general, a un conjunto de cosas o personas agrupadas. No en vano, el art. 54 CE, al utilizar los términos *Alto Comisionado* y el modo verbal *designado*, nos introduce claramente en la personalización de la figura.

Esta Magistratura es además discrecional e independiente, cualidades estas que se predicen no solo en la Constitución sino en la propia LODP. Así, el art. 162.1.a y b CE nos está recordando la discrecionalidad absoluta que el Defensor tiene a la hora de interponer un Recurso de inconstitucionalidad o de amparo y el art. 6.1 LODP, en cuanto a su independencia, nos recuerda que “el Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”⁶⁴.

En esta misma línea, el art. 6.2 y 6.3 LODP contribuyen aún más a definir esa independencia del Defensor cuando amparan la inviolabilidad y la inmunidad del mismo en el desempeño de sus funciones. De esta forma, el art. 6.2 LODP establece que “el defensor del Pueblo gozará de inviolabilidad. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón de las opiniones que formule y a los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo”⁶⁵, y el art. 6.3 concluye:

En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión,

⁶² FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 33).

⁶³ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 23.^a ed. Madrid: Espasa, 2014.

⁶⁴ Art. 6.1 LODP.

⁶⁵ Art. 6.2 LODP.

procesamiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.⁶⁶

Reflejo nítido de esa autonomía e independencia, abundando más sobre lo anteriormente manifestado, son los arts. 10.2 y 31.2 LODP, que muestran de manera inequívoca la vocación autónoma que tanto la CE como la LODP han querido para el Defensor con respecto a las Cortes. En efecto, estos preceptos precisan bien a las claras que el Defensor del Pueblo no puede ser compelido por instancia alguna parlamentaria a actuar en la resolución de determinados asuntos ni a exigírsele una determinada conducta a seguir con arreglo a ciertas instrucciones generales, como así acontece en otros países⁶⁷. De esta forma, mientras que el art. 10.2 LODP establece:

Los Diputados y Senadores individualmente, las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la de relación con el Defensor del Pueblo constituidas en las Cámaras, podrán solicitar mediante escrito motivado la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las administraciones públicas que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos en el ámbito de sus competencias.⁶⁸

Ahondando en la cuestión, el art. 31.2 LODP precisa:

Cuando su intervención se hubiere iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 10, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo hubiese solicitado y al término de sus investigaciones, de los resultados alcanzados. Igualmente, cuando decida no intervenir informará razonando su desestimación.⁶⁹

Es, en mi opinión, este último párrafo del art. anteriormente transcrito el que con más contundencia exhibe las facetas anteriormente enunciadas de independencia,

⁶⁶ Art. 6.3 LODP.

⁶⁷ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 167).

⁶⁸ Art. 10.2 LODP.

⁶⁹ Art. 31.2 LODP.

discrecionalidad y criterio político propio en la toma de decisiones que el Defensor del Pueblo ostenta por voluntad legal.

Cierto es que, desde un punto de vista económico-presupuestario, la autonomía del Defensor parece verse afectada por cuanto que el ROFDP, aprobado por las mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983, establece que, tanto el régimen presupuestario como el de contabilidad, la intervención, el régimen de contratación y la adquisición en general, han de ser materias controladas por los servicios de las Cortes Generales.⁷⁰ Pues bien, aun cuando esta normativa salva la dependencia orgánico-funcional del personal adscrito al Defensor en el art. 27 ROFDP, es patente la clara intromisión que por vía reglamentaria ha establecido el Parlamento. Se crean así, correctores de sujeción económico-orgánicos que la normativa superior no prevé y que obedecen descaradamente y, en última instancia, a obtener por medios reglamentarios la sujeción y control que no se había podido conseguir de otra forma. Oehling Ruiz, en su trabajo más arriba citado, ya nos advierte de este irregular régimen reglamentista en el que ha quedado aprisionado el Defensor del Pueblo y que permite, según sus palabras, que “este Reglamento, [...] con un origen jurídicamente discutible y una naturaleza jurídica problemática, tiende a restringir la independencia externa y la autonomía interna de la Institución”⁷¹.

Tendremos de nuevo ocasión de volver a tratar esta intromisión reglamentaria de las Cortes Generales en la autonomía del Defensor en el capítulo dedicado a la organización y funcionamiento de la Institución, pero es obligado ya decir por nuestra parte que, estos correctores reglamentarios poco respetuosos con el espíritu de la CE y de la LODP, son merecedores de nulidad por ir contra normas de superior rango.

Es una Magistratura, además, legitimada para actuar en defensa de la justicia y la legalidad constitucional. En efecto, la justicia que el Defensor del Pueblo está empujado por la norma a conseguir no es una justicia meramente formal, dimanante del marco jurídico positivo del ordenamiento jurídico, sino una justicia material, entendida como valor superior a la que hay que tender en el seno de un

⁷⁰ Arts. 35 y ss. ROFDP.

⁷¹ OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991, p. 105).

ordenamiento justo establecido por un Estado de Derecho. Ya sea en el preámbulo, ya en su art. primero, nuestra Constitución se muestra exigente para conseguir tan anhelado fin y, para ello, no escatima esfuerzos a lo largo de su articulado, ora removiendo los obstáculos que lo impidan, como así lo dicta el art. 9, ora creando instrumentos de garantía como el del art. 54 CE en la figura del Defensor del Pueblo para velar por todos los derechos del Título I, es decir, por los derechos y deberes fundamentales.

Esta defensa de la justicia entendida como valor en el sentido metajurídico del término, es una de las características que mejor definen la naturaleza del Defensor del Pueblo. Su misión no solo consiste en supervisar la actividad de la Administración para que los derechos del Título I de nuestra Constitución sean respetados por aquella (art. 54 CE) sino que, además, y ahí está su más caracterizada y excelsa labor, insta, promueve y solicita de quien tiene potestad para ello, la revisión de la norma en su intento por adecuarla más estrechamente a los postulados inspirados por la justicia, entendida esta en el sentido antes expuesto. La LODP está recordándonos a lo largo de su articulado esta misión especialmente encomendada al Defensor y así, cuando en el art. 30 del citado texto señala que el Defensor del Pueblo podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios y sugerencias para la adopción de nuevas medidas, está habilitándole para recordar a los administradores que su deber no solo consiste en aplicar mecánicamente las normas, sino que, además, deben extraer y conseguir la máxima justicia y equidad de dicha aplicación.

Quizás sea el art. 28.2 LODP el precepto que con más precisión y rigor recuerda esta misión encomendada al Defensor en la búsqueda de la justicia:

Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo correspondiente o a la Administración la modificación de la misma.⁷²

⁷² Art. 28.2 LODP.

En fin, los mismos cauces abiertos hacia la Institución con ausencia de cualquier formalismo enervante tendente a favorecer más fácilmente la comunicación entre el Defensor y el ciudadano así como la facultad que el art. 162.1.b CE le concede para interponer el Recurso de amparo en defensa de los derechos de los más desfavorecidos son, entre otros muchos, mecanismos explícitos que nuestro ordenamiento pone a disposición del Defensor del Pueblo para que la búsqueda de la justicia sea una meta siempre presente en su horizonte más inmediato.

Por último, el Defensor del Pueblo es, sobre todo, y por encima de todo, una Magistratura creada por la Constitución para actuar en defensa de la misma a través de la legitimación que el art. 162.1.a le concede para interponer el Recurso de inconstitucionalidad, y no solo dentro del ámbito competencial marcado por el art. 54 de la CE como sostiene algún autor⁷³, sino en el mucho más amplio reconocido por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y que abarca, a tenor de su art. 32, a Estatutos de Autonomía, Leyes del Estado Orgánicas o en cualquiera de sus formas, Disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.

No podemos calibrar en su verdadera dimensión estas facultades otorgadas al Defensor si no comparamos las mismas con las de sus homólogos del resto del mundo, para terminar por darnos cuenta que tan altísimas responsabilidades únicamente son privativas de nuestra Magistratura. Que las utilice o deje de utilizar es otra cuestión que no empece afirmar su singularidad, única en el mundo.

⁷³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *op. cit.* (1983, p. 78): "Solo podrá interponerlo [el Recurso de inconstitucionalidad] cuando entienda que las Disposiciones normativas susceptibles del mismo, infringen los derechos subjetivos reconocidos en el Título I del Texto Constitucional".

**CAPÍTULO III: DESIGNACIÓN Y CESE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y DE SUS
ADJUNTOS; PRERROGATIVAS E INCOMPATIBILIDADES**

Contenido:

1. Designación del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos
 - 1.2. Marco institucional para la designación
 - 1.3. Requisitos para poder ser elegido
 - 1.4. Nombramiento y acreditación
 - 1.5. La designación y el nombramiento de los Adjuntos
2. Cese del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos
 - 2.1. Cese del Defensor del Pueblo
 - 2.2. Cese de los Adjuntos
3. Prerrogativas e incompatibilidades del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos
 - 3.1. Las incompatibilidades

1. Designación del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos

1.2. Marco institucional para la designación

Establece la CE en su art. 54:

Una Ley Orgánica regulará la Institución del Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por estas 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.⁷⁴

Vemos pues, que la regulación constitucional en cuanto a la designación de esta Magistratura, ha de ser llevada a cabo por las propias Cortes Generales. Es decir, por el Congreso de los Diputados y por el Senado.

Del mismo modo, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y sus modificaciones posteriores, establece en su Título I todo lo referido al nombramiento, cese y condiciones de la figura del Defensor. Así, el Capítulo I, trata del carácter y elección en sus arts. 1 al 4; el Capítulo II, del cese y sustitución en su art. 5; y en el Capítulo III se tratan las prerrogativas e incompatibilidades en sus arts. 6 y 7.

⁷⁴ Art. 54 CE.

El ROFDP y sus modificaciones posteriores, de una forma un tanto imprecisa y deslavazada, nos habla también de la elección del Defensor en su art. 4, así como de sus especificidades y condiciones en el art. 6.

Visto, pues, el régimen jurídico aplicable en nuestro país a la designación de la figura del Defensor, habremos de preguntarnos si ese régimen se corresponde de igual forma con la designación de dicha figura en otras latitudes allende nuestras fronteras.

A este respecto, tenemos que decir que no en todos los países democráticos de nuestro entorno la figura del Defensor, llamado en otras latitudes con nombre distinto, es designado de la misma forma que en España. Así, en el Derecho comparado, la elección del *Ombudsman* puede hacerse, bien por el Parlamento, bien por el poder ejecutivo, bien por el Parlamento a propuesta del poder ejecutivo. En el primer caso (al estilo de los países escandinavos como Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega. En este último país, el *Ombudsman* para niños y el *Ombudsman* para la igualdad y contra la discriminación, distintos al *Ombudsman* nombrado por el Parlamento, son nombrados por el Gobierno), estaríamos hablando, según una parte considerable de la doctrina científica, de auténticos *Ombudsman*; es decir, figuras altamente representativas de regímenes de gobierno parlamentarios, aunque no faltan otros autores como La Pergola que afirma que “el instituto es conciliable del mismo modo que con el régimen parlamentario, también con otras formas de gobierno”⁷⁵, aunque el mismo autor precisa a continuación que “el *Ombudsman* o cualquier otra figura equivalente solo prosperará en un ambiente en donde se fijen efectivamente los principios del Estado de Derecho”⁷⁶.

Rowat nos dirá que deben ser características propias de los *Ombudsman* los siguientes rasgos:

Ser un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura y por lo general, establecido en la Constitución. [...] Para evitar la confusión pública en la discusión de la idea del *Ombudsman*, el

⁷⁵ LA PERGOLA, Antonio. *op. cit.* (1979, p. 73).

⁷⁶ *Ibid.*

empleo del término *Ombudsman*, debe pues restringirse a las instituciones que tengan esta combinación única de características.⁷⁷

En el segundo supuesto, es decir, *Ombudsman* nombrados por el poder ejecutivo (caso de países como Francia⁷⁸, Gran Bretaña, Irlanda, Australia o México), serían según el autor antes citado, figuras similares, parecidas, pero desprovistas del más importante de los rasgos que caracterizan a esta singular figura, a saber: que su designación proceda directamente del poder legislativo.

Un híbrido entre ambas designaciones lo tendríamos en la designación del Parlamento a propuesta del ejecutivo, caso de Israel y Nueva Zelanda.

Esta distinción en la elección, bien parlamentaria, bien por el poder ejecutivo, tuvo en su día trascendencia importante al derivar aquella en una mayor o menor legitimidad democrática, en un aumento o disminución de su *auctoritas* o en un control político más acusado caso de hacerse la elección por el ejecutivo (téngase en cuenta que la figura del *Ombudsman* tiene como misión principal el control de la Administración dependiente principalmente del ejecutivo). En este sentido, Pérez Calvo llega incluso a matizar que ni tan siquiera puede considerarse semejante el nombramiento del cargo del *Ombudsman* que se realiza por vía parlamentaria de un país u otro ya que, según el mismo autor:

Mientras que en Suecia y Dinamarca el nombramiento a cargo del Parlamento significa únicamente la garantía de independencia del *Ombudsman* con relación al Rey y a la Administración, en Noruega y la República Federal Alemana, el *Ombudsman* depende estrechamente del Parlamento que lo nombra.⁷⁹

No obstante, partiendo de que la inmensa mayoría de los países que tienen inserto en su ordenamiento la figura del *Ombudsman*, son países con amplias tradiciones

⁷⁷ ROWAT, Donald C. (Ed.). *op. cit.* (1973, p. 39).

⁷⁸ En la última reforma constitucional francesa de 2008 se introdujo la figura del Defensor de los Derechos, en sustitución del *Médiateur*. En principio, se proponía su elección por parte del legislativo (Comité Balladur), pero al final su elección siguió la estela de su antecesor al mantenerse su designación por parte del Presidente de la República. Un estudio de esta reforma véase en SÁNCHEZ SAUDINÓS, JOSÉ MANUEL. La insostenible levedad del ser: El defensor de los derechos establecido en la Constitución Francesa. *Cuadernos de Derecho Público* n.º 34-35, p. 16.

⁷⁹ PÉREZ CALVO, Alberto. *op. cit.* (1979, p. 81).

democráticas y liberales (salvando las excepciones de países iberoamericanos en donde la figura del *Ombudsman* ha aparecido recientemente), la elección del *Ombudsman* por un órgano u otro del entramado estatal es en principio irrelevante, puesto que tanto en un caso como en otro, la teórica independencia efectiva de la Magistratura está garantizada por Ley. Y decimos teórica porque se ha demostrado que hoy en día, salvo excepciones, los *Ombudsman* elegidos por los Parlamentos son instituciones cuyo control parlamentario deriva a la postre en control político, como es el caso español y que conlleva inevitablemente al descrédito de la figura ante la inoperatividad que se produce en el seno de la misma cuando determinados asuntos entran en la órbita de los intereses partidistas.

Somos pues de la opinión que la mayor o menor independencia, la mayor o menor *auctoritas* y la mayor o menor credibilidad que la Magistratura proyecte en el sistema y ante sus ciudadanos, no las dará el hecho de ser elegido por uno u otro órgano del Estado, ni porque las Leyes garanticen su independencia frente a aquellos; la dará el hecho de que el cargo se encuentre ocupado por una persona cuyos valores y principios sean baluartes irreductibles a las presiones y al dirigismo político, ya provengan estas del Parlamento o del Gobierno, así como que la constante actuación de la Institución y sus decisiones estén basadas en pautas racionales y equilibradas, guiadas únicamente a conseguir a través de la justicia los intereses superiores de la comunidad a la que sirve.

Dice el art. 54 CE que el Defensor del Pueblo habrá de ser designado por las Cortes Generales, aunque en el texto del Anteproyecto Constitucional (art. 46) no se establecía que el Defensor del Pueblo fuera elegido por las Cortes, si bien el art. 49 del Informe de la Ponencia ya lo expresaba. Del mismo modo, y siguiendo la estela constitucional, art. 21 LODP, detalla que “el Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un período de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente”⁸⁰.

El período de cinco años está concebido con la intención última por parte del legislador de que no coincida su renovación con el mandato del mismo órgano que dispuso su designación, es decir, las Cortes, cuyo mandato es de cuatro años, evitando así una interferencia política de estas con aquel, ante la más que previsible

⁸⁰ Art. 21 LODP.

actitud de rechazo que el Parlamento pudiera mantener contra el Defensor, cuando la actividad de este durante dicho mandato parlamentario hubiera podido ser considerada por quien lo nombró como claramente negativa desde una perspectiva puramente partidista. En este sentido, la proposición de Ley presentada por el grupo socialista del Congreso hablaba de cuatro años y frente a ella se proponían seis y siete años por el Grupo de Minoría Catalana y Coalición Democrática respectivamente. Al final, se optó por cinco años⁸¹.

Esta previsión legal parecería que refuerza *stricto sensu* la autonomía de que goza el Defensor frente a quien le designa y es prueba aparente del esfuerzo que el legislador ha desarrollado para mantener la independencia de esta singular Magistratura, pero veremos que todo es pura apariencia. Y lo es por varias razones: en primer lugar, su nombramiento es y será estrictamente político; es decir, sujeto y atado a los dictámenes requeridos por el partido político que le ha designado. En efecto, el punto tercero del art. 2 LODP nos habla de que la Comisión mixta Congreso-Senado (creada por art. 2.2 LODP) se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente el Presidente del Congreso y del Senado para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo, siendo los acuerdos de la Comisión en este sentido adoptados por mayoría simple. La realidad es que, la propuesta que se hace es la acordada por parte de los partidos mayoritarios en base a una designación por cuotas que es la que se ha establecido igualmente en el nombramiento de otras instituciones estatales. Vera Santos se muestra de esta opinión⁸² y Alzaga Villaamil ratifica lo anteriormente dicho en los siguientes términos:

Dada la particular representatividad de las Cámaras y la mayoría cualificada que se suele exigir a estos efectos, se busca respaldar tan significados nombramientos con la especial legitimidad democrática que emana de las Cortes y, a la par, se espera de esta clase de nombramientos recaiga en personalidades de prestigio, que pueden ser objeto de un consenso para confiarles especiales responsabilidades. Desafortunadamente, estos buenos

⁸¹ GURRERA ROIG, Matilde. Artículos 2, 3, 6 y 8. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002.

⁸² VERA SANTOS, José Manuel. *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 37.

propósitos se ven, con más frecuencia de la deseada, desvirtuados por la mecánica de los cupos a que son tan adictos los partidos para nombrar personas incondicionales con independencia de que estén o no huérfanas de prestigio personal.⁸³

El reparto partidista se configura de la siguiente forma: el Defensor representa al partido mayoritario; el Adjunto primero al siguiente partido en número de Diputados y el segundo Adjunto, de nuevo, al primer partido (salvo algunas correcciones en algún mandato).

Así ha sido hasta ahora con el sistema bipartidista; veremos lo que acontece con un sistema pluripartidista por el que nos adentramos, aunque mucho nos tememos que la división entre izquierdas y derechas parlamentarias, a pesar del multipartidismo en el que están reflejadas aquellas, nos habrá de conducir al mismo sistema de designación por cuotas anterior.⁸⁴

Por tanto, qué más da que su designación sea por cuatro que por cinco años, si la persona del Defensor será irremisiblemente cambiada en cada renovación de las Cortes Generales en función de esas cuotas. ¿Acaso una mayor o menor prolongación del tiempo de mandato respecto a las Cortes va a proporcionar esa independencia política deseada? No. Siempre será rehén de su partido, y así lo ha demostrado esta figura a lo largo de su trayectoria institucional, tal y como más adelante veremos.

Hemos dado la primera de las razones de la aparente independencia de la Magistratura frente a las Cortes al no coincidir su mandato al de aquellas (cinco años frente a cuatro). La segunda y no menos importante causa de sujeción al Parlamento es el cese automático del Defensor por expiración del plazo de su nombramiento, del que más adelante tendremos ocasión de referirnos al hablar del cese y sustitución previstos en el art. 5 LODP. Automaticidad del cese orientado, qué duda cabe, a

⁸³ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando, SALVADOR MARTÍNEZ, María y Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES. *op. cit.* (2012, p. 353.).

⁸⁴ OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991, pp. 92-93): “La práctica ha mostrado en las dos ocasiones hasta ahora acontecidas que se distribuyen entre personas de la confianza de la mayoría parlamentaria un Adjunto y de la mayor minoría el otro. [...] El carácter político de la elección destaca al efecto de considerar la independencia efectiva en relación con los supuestos formales”.

evitar la prolongación de su nombramiento sin el respaldo de quien le da de comer, dicho en términos coloquiales.

Hay autores que, sin ambages, consideran que el nombramiento debía haber sido por cuatro años coincidiendo con cada renovación de las Cortes, al ser estas las que lo eligen⁸⁵. Al menos, se evitaría de esta forma la falsa hipocresía que destila la mayor permanencia de la Institución en cuanto a su independencia.

En el Derecho comparado se observa que en Suecia el nombramiento es por cuatro años, al igual que en Finlandia. En Nueva Zelanda la duración del cargo se relaciona con la del Parlamento; esto es, de tres o cuatro años. En Francia, el *Médiateur*⁸⁶ es nombrado por el Gobierno por un plazo de seis años. En Israel, el cargo de Controlador del Estado es de cinco años. En fin, se puede decir que en la mayoría de los casos en el derecho comparado, los *Ombudsman* tienen fijados unos plazos en los que realizar su cometido que casi nunca coinciden en el tiempo con los del Parlamento que los nombró, redundando así en su autonomía, salvo en Gran Bretaña, en donde no se observa plazo alguno para su cese, quedando esta iniciativa en manos de su Majestad (el Gobierno de hecho) o a iniciativa de ambas Cámaras del Parlamento, por lo que habrá de entenderse que es vitalicio el nombramiento hasta la edad de jubilación, que en aquel país es a los sesenta y cinco años, aunque esta última nada obsta para que pueda continuar en el cargo.

Por lo general, la tónica en los países escandinavos, al igual que la de los países anglosajones donde opera la figura del *Ombudsman*, es que si bien tienen por Constitución o por Ley una duración tasada en el tiempo para el desempeño de sus funciones, la realidad es que los mismos son reelegidos sucesivamente por varios mandatos si no hay impedimentos serios en el quehacer de esta Institución que aconsejen otra cosa.⁸⁷ Desde luego, nunca serán motivaciones estrictamente políticas las que acompañaran su cese y nuevo nombramiento.⁸⁸ Así de expresivo

⁸⁵ DE ESTEBAN, Jorge y Luis LÓPEZ GUERRA. *El Régimen Constitucional Español*. Vol. I. Madrid: Labor, 1.ª ed., 1984, p. 219.

⁸⁶ Actualmente denominado *El Defensor de los Derechos* por la reforma operada en la Constitución francesa de julio de 2008 en su artículo 71.1, al que ya hemos aludido con anterioridad.

⁸⁷ En España, solo en el caso de Enrique Múgica se produjo la reelección para un segundo mandato en junio de 2005.

⁸⁸ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 120 y ss.).

se muestra Rowat al describir cómo se lleva a cabo el nombramiento del *Ombudsman* en Nueva Zelanda y que prácticamente hace extensivo al resto de los países tanto escandinavos como anglosajones:

El Comisionado puede ser reelecto, y es de esperarse que la reelección de una persona que haya desempeñado eficientemente sus funciones y esté todavía en condiciones de hacerlo se vuelva la regla. La reelección de una persona dependerá más de sus cualidades personales que de sus afiliaciones políticas. Si el designado tiene una experiencia comparable (aunque en un campo diferente, por supuesto) a quienes ocupan los cargos judiciales más elevados, en cuya designación raramente se toman en cuenta consideraciones políticas, es probable que la designación será renovada aun en el caso de un cambio de gobierno. Este factor es sumamente importante porque pocas personas con la competencia requerida aceptarían una designación que dependiera de las condiciones relacionadas con la simpatía política del gobierno de turno.⁸⁹

Para la elección del Defensor del Pueblo, la Ley Orgánica ha previsto en los puntos 2 y 3 del art. 2, la designación por las Cortes Generales de una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada, bien de relacionarse con aquel e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sean necesarias, bien para proponer a los Plenos de ambas Cámaras, cuando así lo acuerden conjuntamente el Presidente del Congreso y del Senado, el candidato o candidatos a Defensor. Estableciéndose en el punto tercero que los acuerdos de dicha Comisión se adoptarán por mayoría simple.⁹⁰

Esta Comisión Mixta viene establecida por los Reglamentos del Congreso y del Senado. Así, el art. 46.2 del Reglamento del Congreso nos dice que “son también Comisiones Permanentes aquellas que deban constituirse por Disposición legal”⁹¹ y el art. 57 del Reglamento del Senado, mucho más claro y metódico que el primero

⁸⁹ ROWAT, Donald C. (Ed.). *op. cit.* (1973, p. 188).

⁹⁰ Estos apartados dos y tres del artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, fueron modificados por la única reforma de la LODP que se ha producido en 1992, nuevamente redactados conforme a la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo. Esta reforma consistió exclusivamente en sustituir las Comisiones del Congreso y del Senado encargadas de las relaciones con el Defensor del Pueblo por una única Comisión de composición mixta de Diputados y Senadores.

⁹¹ Art. 46.2 Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982.

establece que “las Comisiones mixtas del Congreso y del Senado se constituyen en los casos previstos en la Constitución y en las Leyes, o cuando así lo acuerden una y otra Cámara”⁹².

A su vez, el funcionamiento de dicha Comisión está recogido en Resoluciones y Acuerdos de las Mesas del Congreso y del Senado⁹³. Esta es convocada por sus respectivas Presidencias cuando así lo acuerden conjuntamente, pudiendo cualquiera de los dos presidir las sesiones o, a petición de una quinta parte de los miembros de la Comisión. Lo que no se recoge es una reunión si la iniciativa es del Defensor, lo que debemos entender como laguna legal y, por tanto, tal posibilidad ser considerada como admisible. En la actualidad esta solicitud debe hacerla el Defensor a través de su Presidente con carácter excepcional.

Por regla general, las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta resulta demasiado rígida; espacio de tiempo para las intervenciones tasado; amplio contenido material de los informes anuales o extraordinarios de los que resulta insuficiente la deliberación efectuada...⁹⁴ En ocasiones también se ha solicitado la comparecencia del Defensor ante otra Comisión permanente o no permanente para que informe de su experiencia sobre determinados temas en derechos humanos, menores, ancianos, discriminación, etc. En este sentido, la doctrina está un tanto dividida sobre si dicha comparecencia debería haber sido ante esa Comisión Mixta o, como apuntan De Esteban y López Guerra directamente con los plenos de ambas Cámaras, pues para estos autores la actividad de las comisiones en general, carecen de la difusión que puedan tener la de los plenos y no hay que olvidar que la publicidad es una de las armas fundamentales de eficacia del *Ombudsman*.⁹⁵

⁹² Art. 57 Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

⁹³ Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992, sobre organización y funcionamiento de la Comisión mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo.

Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 21 de abril de 1992, relativa a la tramitación ante el Pleno de la Cámara de los informes anuales o extraordinarios del Defensor del Pueblo.

Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta de 27 de mayo de 1996, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado.

⁹⁴ GURRERA ROIG, Matilde. *op. cit.* Artículos 2, 3, 6 y 8. *op. cit.* (2002).

⁹⁵ DE ESTEBAN, Jorge y Luis LÓPEZ GUERRA. *op. cit.* (pp. 219-221).

En la resolución de 21 de abril de 1992 sobre funcionamiento de la Comisión Mixta, anteriormente citada, existe la posibilidad de que bien la mesa de dicha Comisión, bien a petición de un Grupo parlamentario, se acuerde la previa comparecencia de cualquier candidato propuesto (al igual que los Adjuntos) al objeto de conocer a los mismos a través de las preguntas que los parlamentarios les hagan.

La proposición del candidato o candidatos a Defensor del Pueblo se hace por esta Comisión Mixta por mayoría simple a los plenos de ambas Cámaras, y la propuesta del candidato vendrá de la mano que el partido mayoritario en escaños disponga en ese momento.

En el término no inferior a diez días, reza el art. 2.4 de su Ley Orgánica, se convocará al Pleno del Congreso para que proceda a su elección y será designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y posteriormente, en un plazo máximo de 20 días, fuese ratificado por esta misma mayoría del Senado. Algún autor⁹⁶ al uso ha considerado incluso necesario la modificación del art. 54 de la propia constitución, para introducir en el mismo el sistema de elección indicado por el art. 2 LODP, en cuanto a que figure de igual forma la elección del Defensor por las tres quintas partes de ambas Cámaras.

Dicho artículo continúa afirmando que caso de no alcanzarse las mencionadas mayorías, se procederá en nueva sesión de la Comisión, y en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de tres quintos del Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado.

De la redacción del art. 2.3 se desprende que la propia Comisión Mixta puede proponer uno o varios candidatos a los Plenos de las Cámaras, siendo el elegido el primero que alcance en primera y única votación las tres quintas partes de los votos del Pleno del Congreso y del Senado (art. 2.4).

Si de la votación o votaciones efectuadas se advirtiera que no se han conseguido las mayorías acordadas de tres quintos de ambas Cámaras, se habrán de formular sucesivas propuestas en el plazo máximo de un mes, y en estos supuestos solo se

⁹⁶ GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. Apuntes sobre una reforma de la configuración constitucional del Defensor del Pueblo: un paso más hacia la justicia social. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, 2012, pp. 383 y 384.

requerirán los tres quintos de los votos del Congreso y la mayoría absoluta de los del Senado.

De todo lo anterior valoramos la dificultad que conlleva la designación del Defensor del Pueblo por las Cámaras, porque aunque en segunda instancia se atenúe en el Senado con la mayoría absoluta, sigue siendo a nuestro entender de una gran complejidad su elección por parte del Congreso de los Diputados. Es evidente que estos requisitos exigen el obligado acuerdo de los grupos mayoritarios para llegar a sumar doscientos diez Diputados, y quizá es lo que se ha propuesto la Ley Orgánica reguladora del Defensor, que la designación de la persona del mismo obedezca a un consenso amplio de las Cámaras; pero sería un error equiparar o identificar ese consenso, que a la postre es impuesto políticamente por el sistema de cuotas, al que podría darse en el conjunto de las Cámaras si la elección recayese en la persona que, por sus virtudes y carisma, aunase a aquellas en su elección. En este caso sí que sería verdadero representante de las Cortes al estilo de los países escandinavos o anglosajones y, al respecto, hemos de decir que, hasta la actualidad, salvando la figura de Joaquín Ruiz-Giménez, en el sentido apuntado, no ha existido un Defensor en nuestro país que haya merecido tal distinción. A tener en cuenta el comentario de Cazorla Pérez y Cano Bueso, cuando argumentan:

Se considera que la actividad del Defensor del Pueblo genera confianza en el sistema democrático al ofrecer una serie de garantías frente a la actuación arbitraria de la administración. [...] Téngase en cuenta, además, que el hecho de que la desempeñara una persona prestigiosa, como el Sr. Ruiz-Giménez, durante muchos años comprometido en la defensa de las libertades frente a la dictadura, confirió a la Institución desde su inicio un cierto prestigio, que en sí no tenía, por carecer de precedentes en España y resultar en cuanto tal desconocida a los ciudadanos.⁹⁷

De cualquier forma, el art. 2.5 LODP acuerda, de forma injusta respecto al primero o primeros candidatos, que las sucesivas propuestas de la Comisión que se hagan en el plazo máximo de un mes, tendrán la ventaja de que en el Senado, al menos, la mayoría exigida solo será la absoluta. Y decimos que es injusto el sistema de

⁹⁷ CAZORLA PÉREZ, José y Juan B. CANO BUESO. Los Defensores del Pueblo: Imagen pública e interrelaciones jurídicas. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 59, 1988, p. 28.

elección respecto a los primeros candidatos porque, si bien no existe impedimento para que los mismos se puedan presentar de nuevo a dicha reelección, en el caso de que así no fuese y surgieran nuevos candidatos, estos parece que, según el precepto, no estarían obligados al trámite exigido por el art. 2.4 de obtener las tres quintas partes de los votos del Senado.

1.3. Requisitos para poder ser elegido

Establece el art. 3 LODP que podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Vemos, por tanto, que no se exigen unas mínimas condiciones de formación, al menos jurídicas, al contrario de lo establecido por la legislación y los textos constitucionales de Suecia, Finlandia, Noruega o Dinamarca, exigiendo que sea: “una persona conocida como eminentemente experta en Leyes; ser juristas mayores de treinta años”.⁹⁸

Respecto a la formación jurídica del Defensor, la doctrina patria está dividida. Para unos autores es del todo imprescindible; para otros no lo es tanto.⁹⁹

Al respecto de este debate, nosotros consideramos que sí debe tenerse en cuenta una formación jurídica determinada, no hasta el extremo de imponer al Defensor una preparación y competencia como el exigido para la pertenencia a otras instituciones

⁹⁸ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 156).

⁹⁹ Entre los que sí lo consideran conveniente se encuentran ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando, SALVADOR MARTÍNEZ, María y Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES. *op. cit.* (2012, p. 353): “Pensamos que sería preferible insistir en una alta formación, como lo hace Suecia, nación decana de esta Institución, al exigir que se trate de un jurista de comprobada experiencia y especial integridad, fórmula que ha sido asumida por la legislación finlandesa y la danesa, aunque no creemos que haya de exigirse que, como lo hace la legislación noruega, el Defensor del Pueblo deba cumplir los requisitos exigidos a los Magistrados del Tribunal Supremo”. De igual forma, se exige competencia y formación jurídica al Defensor. GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *El Defensor del Pueblo: Comentario en torno a una proposición de Ley Orgánica*. Madrid: Civitas, 1979, p. 82. En parecidos términos que los anteriores autores, FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 153): “¿Se precisará el haber demostrado una aptitud determinada para desempeñar el cargo (véanse los modelos nórdicos; se impone que el futuro Ombudsman sea jurista; y en Finlandia se recalca, “una persona conocida como eminentemente versada en Leyes”, art. 49 CE) Entendemos que sí y nos mostramos contrarios al sistema de elección del *Médiateur* francés, proclive más a la política activa que al Derecho”. Por el contrario, otros autores opinan que no debe ser condición necesaria el ser jurista para la designación del Defensor del Pueblo. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *op. cit.* (1992, p. 286); también GURRERA ROIG, Matilde. *op. cit.* (2002, p. 108).

del Estado como el TC o el CGPJ (como así lo propiciaba la enmienda a la proposición de Ley de la Minoría Catalana), en donde la elección debe recaer en juristas de reconocido prestigio y con más de quince años de ejercicio profesional; pero sí una formación con conocimientos jurídicos amplios, que le capacite para entender y comprender las especiales características de nuestro sistema de derecho administrativo por el que se rige nuestra administración, similar a la de una parte de la Europa occidental con Francia a la cabeza y que es notablemente distinta a la imperante en los países escandinavos y anglosajones. Es a esta Administración burocratizada, tecnificada, reglamentada hasta lo infinito, a la que tendrá que enfrentarse fundamentalmente el Defensor durante el desempeño de su labor para la resolución de las quejas que los ciudadanos le hagan llegar y, naturalmente, los caminos y vericuetos legales por los que se conduzca la administración habrán de ser conocidos, o al menos comprendidos por quien quiera resolver los muchos problemas que ese mundo de la administración genera y que repercuten negativamente en el ciudadano.

Es curioso y hasta cierto punto contradictorio observar cómo en países ajenos a este sistema de derecho administrativo como el nuestro y, por tanto, menos complejos y más directos en su relación con los administrados (caso de los países escandinavos), los *Ombudsmen* han de ser juristas y con experiencia acreditada. Lo que demuestra, incluso en aquellos sistemas, que la preparación y cualificación de la Institución es del todo necesaria.

La anterior reflexión nos conduce a considerar que el art. 3.2 de la proposición de Ley socialista era un acierto al decir aquel: “Se tendrá especialmente en cuenta la formación jurídica del candidato a la hora de formular su propuesta”¹⁰⁰. Apartado que al final no se incluyó, entre otras cosas, porque la demagogia barata de otras fuerzas políticas ya comenzaba en aquella época a hacer su agosto. En efecto, el Grupo Andalucista propuso suprimirlo alegando que con ello se excluía a la inmensa mayoría de españoles. Consideración esta que no merece comentarios.

¹⁰⁰ Art. 3.2 Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 39, 20 de junio de 1979.

No podemos aceptar las conclusiones a las que llega Gurrera Roig¹⁰¹ en la exégesis que de este artículo hace, cuando alega:

Para imponer un límite que restrinja la igualdad y libertad de acceso a la condición de Defensor del Pueblo de España es necesario que existan poderosas razones o datos que permitan deducir la imposibilidad del no jurista de desarrollar las funciones que la Constitución y las Leyes le otorgan y es obvio que no estamos en este caso:

Además, el déficit de conocimientos, incluso la ignorancia del Defensor del Pueblo en el ámbito del derecho, puede resultar compensada con la formación jurídica de sus dos Adjuntos, que son propuestos y nombrados por el Defensor, pudiendo y debiendo valorar su currículum. Incluso podría imponerse este requisito para su elección, si tenemos en cuenta cuál es su trabajo en la Institución, que, por delegación, es fundamentalmente el trámite de las quejas y la propuesta de los informes. Además, el Defensor del Pueblo también dispone de la capacidad para nombrar y separar libremente a todo el personal y por tanto tiene la libertad y capacidad para rodearse de los juristas más capacitados en cada una de las áreas en que decida organizar el trabajo.¹⁰²

Y no podemos estar de acuerdo por varias razones. En primer lugar, no podemos pedir para los Adjuntos (figuras de un relieve y competencias considerables dentro de la Institución) una especialización no exigida para el Defensor, por pura congruencia. En segundo lugar, la autora olvida que la Magistratura creada por el art. 54 CE es una Magistratura que no tiene especialmente su encuadre en los países escandinavos ni en ningún otro allá donde se encuentre operativa; y no lo tiene porque en ninguno de aquellos se le añaden las facultades y competencias que le confiere nuestra Constitución. En efecto, además de la defensa de los derechos fundamentales y la tramitación de las quejas ante la Administración, el art. 162.1.a.

¹⁰¹ GURRERA ROIG, Matilde. *op. cit.* (2002, p. 108).

¹⁰² En parecidos términos se manifiesta DE ANDRÉS ALONSO, FERNANDO LUIS. *Los defensores del pueblo en España*. Madrid: Ed. Reus, 2017, p. 128: "Es indudable que el desarrollo de la función que se encomienda a la Institución va a precisar de un profundo conocimiento del ordenamiento jurídico, aunque ello no significa que esa cualificación deba acompañar necesariamente a su titular [...] no resultaría conveniente cerrar el paso a personas destacadas por su preocupación y labor social pero que, sin embargo, no son profesionales del Derecho. Además, los conocimientos jurídicos y técnicos sobre otras materias siempre pueden ser aportados a través del personal que trabaja en las Oficinas de los defensores del pueblo".

CE le ha facultado nada menos que para interponer los recursos de inconstitucionalidad que considere procedentes contra las Leyes que a su juicio lo merezcan. Y digo bien: “que a su juicio lo merezcan”¹⁰³. En consecuencia, en estas circunstancias, ¿estaríamos en condiciones de asegurar que un lego en materia jurídica podría desempeñar correctamente esta importantísima misión encomendada por nuestra Constitución? Yo diría que no rotundamente. Y si dejáramos que esta función la desempeñaran los Adjuntos o los servicios jurídicos de la Casa, sin posible valoración por parte del Defensor de los informes de aquellos al carecer este de formación jurídica, lo que en realidad estaríamos pergeñando es una marioneta en manos ajenas en esta tan trascendental misión constitucional. Por tanto, la diferencia que nos separa de otras latitudes es, desde el punto de vista competencial, abismal, especialmente significativa y trascendental, sin parangón; y esta sola circunstancia es suficiente para considerar de exigido cumplimiento la preparación jurista de nuestro particular *Ombudsman*.

De igual forma, el art. 3 LODP exige que la persona designada tenga la condición de nacional, es decir, ser español y, por tanto, debemos entender que no necesariamente de origen, con lo que el abanico de posibles candidatos se podría ampliar a aquellas personas originarias de otros países con doble nacionalidad como son los pertenecientes a nuestra comunidad histórica de Hispanoamérica, Filipinas e incluso los originarios de Portugal, país este último con el que España tiene firmado un convenio de doble nacionalidad. El art. 11.3 CE nos dice que “el Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España”¹⁰⁴.

Naturalmente, esto no significa que las personas originarias de todos y cada uno de los países que mantengan este vínculo con el Estado Español estén en condiciones de acceder a desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo, sino solo aquellos que por vecindad estén domiciliados en España, como así lo establecen la mayor parte de los convenios de doble nacionalidad ratificados por nuestro país; convenios que toman como referencia la vecindad y domicilio del sujeto para aplicar en ese momento una de las dos nacionalidades posibles a efectos diversos, como la

¹⁰³ Art. 161.1.a CE.

¹⁰⁴ Art. 11 CE.

obtención del pasaporte, protección diplomática, ejercicio de derechos civiles y políticos, de trabajo, de seguridad social y de obligaciones militares si existieran¹⁰⁵.

El aspirante debe haber alcanzado, al menos, la mayoría de edad, que, según el art. 12 CE se adquiere a los 18 años. Corta edad para cometido tan importante, en donde se requiere, como hemos podido observar en otras latitudes, de una extraordinaria experiencia y por tanto de una mínima edad vital para desempeñar tal cargo¹⁰⁶. De igual forma, el citado artículo comentado no establece una edad tope por la que se tenga necesariamente que abandonar el puesto de Defensor, aunque algún grupo parlamentario, como el comunista, propuso mediante enmienda una edad máxima de 65 años¹⁰⁷.

Por último, el designado debe encontrarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y, como consecuencia de ello, ni puede estar inhabilitado ni incapacitado física o civilmente; causas que aparecen reseñadas como cese inmediato del Defensor si ya lo fuere, en el art. 5 LODP.

1.4. Nombramiento y acreditación

El art. 4 LODP establece en sus dos apartados que los Presidentes del Congreso y del Senado acreditarán conjuntamente con sus firmas el nombramiento del Defensor del Pueblo, que se publicará en el Boletín Oficial del Estado, así como que el Defensor del Pueblo tomará posesión de su cargo ante las mesas de ambas Cámaras reunidas conjuntamente, prestando juramento o promesa del fiel desempeño de su función.

No merece detenerse demasiado en la forma de acreditación del nombramiento que la LODP se encarga de establecer en este art. cuarto. Solo decir que la fórmula empleada de toma de posesión del cargo no es precisamente la más adecuada dada

¹⁰⁵ Países que tienen tratado de doble nacionalidad con España: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

¹⁰⁶ GURRERA ROIG, Matilde. *op. cit.* (2002, p. 114 y ss.).

¹⁰⁷ Para un estudio del perfil que deben tener los titulares de la Institución y más concretamente sobre la elección de lo que se considera un ideal de *Ombudsman*. RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y Luis CANO LÓPEZ. *Un Ombudsman modelo*. Ciudad de México: Ed. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.

la figura eminente y trascendente que el Defensor tiene en el seno de la Constitución. Una vez más podemos manifestar, como venimos haciendo a lo largo de este trabajo, que aquélla evidencia claramente una posición de manifiesta subordinación de esta Magistratura respecto a las Cámaras. Así, tanto la acreditación mediante las firmas de ambos Presidentes, como la toma de posesión de su cargo ante las mesas reunidas de ambas Cámaras muestran sin ambages a quién pertenece la novedosa Institución constitucional del Defensor.

Una figura de la categoría de esta Magistratura, con las atribuciones que le confiere la Suprema Norma, su nombramiento, debió regularse de forma distinta a la contenida en la LODP y propiciar dicho nombramiento por el rey. No en vano, así estaba estipulado en principio en la Proposición de Ley Orgánica que entró en el Congreso de los Diputados de la mano del Grupo Parlamentario Socialista que receba de este tenor: “El Defensor del Pueblo entrará en el ejercicio de sus funciones el mismo día en que se publique en el Boletín Oficial del Estado su nombramiento, que estará firmado por el Rey”¹⁰⁸. En la línea anterior, la enmienda 81 presentada por el Grupo de Coalición Democrática en la que se proponía el nombramiento por el Rey.

Vemos con ello, una vez más, el recelo que esta emergente figura produce en nuestros legisladores, sabedores de sus inmensos poderes constitucionales (iniciativa de Recurso de inconstitucionalidad) con los que el constituyente le facultó, por lo que había que advertirle, aunque fuera mediante su LODP, su clarísima dependencia.

Insistimos en la carencia de sentido institucional y de Estado en la toma de posesión, porque un órgano de la relevancia constitucional de aquel al que, en principio, se le conferían los honores protocolarios semejantes a los del Presidente del TC (Proposición de Ley Orgánica), y que hoy en día ocupa un denigrante puesto 21 detrás del Alcalde de Madrid y del Jefe de la Casa de su Majestad¹⁰⁹ debió, por su propio prestigio, dignidad y poder constitucional, ser nombrado por Su Majestad el Rey de España, como lo son el Presidente del Gobierno, los ministros, los

¹⁰⁸ IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. Artículo 4. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 119-128.

¹⁰⁹ Art.10 Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias del Estado.

miembros del TC y los del CGPJ, así como los Presidentes del Congreso de los Diputados y Senado. Este órgano de relevancia constitucional lo merecía y solo el miedo y complejo de las Cámaras evitaron lo contrario.

Por último, el art. 6 ROFDP, nos indica que el nombramiento del Defensor y de los Adjuntos, si fueran funcionarios públicos, implicará su pase a la situación de excedencia especial o equivalente en la carrera o cuerpo de procedencia. Con lo que reglamentariamente se nos recuerda la posibilidad de que el Defensor pueda proceder de la Administración pública; aspecto este que nos merece un cierto recelo por cuanto se colocaría al frente de una Institución pensada para controlar fundamentalmente a la Administración a un funcionario de la misma, que por más *inri* se sobreentiende volvería al cuerpo de procedencia en corto plazo de tiempo, dado lo limitado del mandato del Defensor de cinco años y sin renovación como se viene haciendo hasta ahora, salvando el supuesto de Enrique Múgica, por lo que a buen entendedor pocas palabras bastan.

A este respecto, Francisco Bruñén Barberá considera:

Los posibles problemas que se derivarían del reingreso del Defensor del Pueblo o de uno de sus Adjuntos en un cuerpo de la Administración al que pertenecieran, una vez finalizado su mandato, refuerza la idea ya apuntada de la conveniencia de que el nombramiento del Defensor suponga para la persona designada no un escalón en su carrera, sino la culminación de la misma, porque, siquiera desde una perspectiva puramente especulativa, cabría preguntarse si un Defensor o un Adjunto que tuviera que reingresar al cabo de los cinco años de mandato en un Cuerpo funcional determinado sería enteramente libre para en su labor de supervisión tener que cuestionar a sus potenciales Jefes Administrativos, y no digamos ya para, por ejemplo, publicar su falta de colaboración con el Defensor en los informes anuales a las Cortes Generales o hacerla objeto de informe especial. Por ello, se considera acertado el establecimiento de un sistema de *vacatio* indemnizado que durante un período de dos años, que es el que normalmente se contempla para incompatibilidades posteriores al ejercicio de un cargo,

suponga la prohibición al Defensor de realización de actividades públicas o privadas.¹¹⁰

Nosotros consideramos que un puesto de tan exquisita naturaleza, con una carga funcional tan relevante y tan expuesto a ser blanco de tiro de un sinnúmero de organismos públicos e instituciones de diversa índole, debiera ser correspondido tras su mandato con una digna y permanente jubilación (aspecto este que no se ha contemplado por el momento en ninguna norma al respecto), al estilo de los expresidentes del Gobierno de la nación o de ciertos expresidentes autonómicos y no la que actualmente se contempla de dos años de *vacatio*. Quizás, de este modo y sin apenas proponérselo, contribuyamos de un modo más decisivo y pleno a su total autonomía y libertad en el desempeño de sus funciones, sabedor el cesado Defensor de que su futuro estaría asegurado.

En los principios adoptados por la Comisión de Venecia, se estableció en el Principio n.º 3 que “la Institución del Defensor del Pueblo deberá gozar de un rango alto apropiado, que se reflejará también en la remuneración del Defensor del Pueblo y en la indemnización por jubilación”.¹¹¹

1.5. La designación y el nombramiento de los Adjuntos

Es el art. 8 del Cap. IV LODP, el que trata sobre los Adjuntos del Defensor del Pueblo. En el primer punto de dicho artículo nos aclara la norma que aquel estará auxiliado por un Adjunto Primero y un Adjunto segundo, en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán por su orden en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese. El punto segundo establece que el Defensor nombrará y separará a sus Adjuntos previa conformidad de las Cámaras en la forma que determinen sus Reglamentos, y que una vez nombrados se publicará en el BOE, reza su punto tercero. Por último, el art. 8.4 manifiesta que a los Adjuntos les será de aplicación lo dispuesto para el Defensor del Pueblo en los

¹¹⁰ BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. Artículo 7, artículo 10, artículo 15 y artículo 17. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, p. 175.

¹¹¹ Principio n.º 3. Sesión Plenaria n.º 118. *Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)*. Estrasburgo, 15-16 de marzo de 2019, p. 3.

arts. 3, 6 y 7 LODP; es decir, los requisitos establecidos para poder ser Defensor y el régimen de prerrogativas e incompatibilidades asignadas al mismo.

Es en el ROFDP donde podemos observar una mayor y prolija regulación de esta figura en su parte tercera que abarca los arts. 12 al 16; y es, más concretamente, en los arts. 13 y 14 donde se configura el nombramiento y la toma de posesión del cargo. Así, el art. 13 dispone en un despliegue más amplio que en la propia LODP y en sus tres apartados, lo siguiente:

1. Los Adjuntos serán propuestos por el Defensor del Pueblo a través del Presidente del Congreso, a efectos de que la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo otorgue su conformidad previa al nombramiento¹¹².
2. En el plazo de quince días procederá a realizar la propuesta de nombramiento de Adjuntos, según lo previsto en la Ley Orgánica y en el presente reglamento.
3. Obtenida la conformidad, se publicarán en el BOE los correspondientes nombramientos.

De la misma forma, el art. 14 dispone que los Adjuntos tomaran posesión de su cargo ante los Presidentes de ambas Cámaras y el Defensor del Pueblo, prestando juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y de fiel desempeño de sus funciones.

Comencemos pues, por el punto primero del art. 8º LODP, el cual nos aclara que serán dos los Adjuntos por los que se verá auxiliado el Defensor del pueblo: el Adjunto Primero y el Segundo, y que por este orden sustituirán al Defensor en los casos de ausencia, imposibilidad o cese de este último.

Debemos destacar que en el desarrollo legislativo de este artículo hubo numerosas enmiendas para todos los gustos; alguna proponía la ampliación a tres Adjuntos

¹¹² Redactado conforme a la resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992.

(Grupo Comunista), y otras la supresión de esta figura de los Adjuntos (Grupo Andalucista), siendo al final la Ponencia la que definitivamente tomó la decisión¹¹³.

Subrayar igualmente que en el Derecho comparado existen dos modelos o sistemas por los que se regula la figura de los Adjuntos: El sueco, en donde esta figura no existe, dando paso únicamente a una pluralidad de *Ombudsman*, cada uno con sus propias competencias; y la del resto del mundo, en donde el *Ombudsman* está auxiliado por uno o varios Adjuntos, excepto el caso de Nueva Zelanda, en cuya Ley de los *Ombudsman* no se establece la posibilidad de nombrarlos¹¹⁴.

Como ya dijimos anteriormente, el art. 8.2 LODP, establece que El Defensor del Pueblo nombrará y separará a sus Adjuntos previa conformidad de las Cámaras en las formas que determinen sus reglamentos. En este mismo sentido, el art. 13 ROFDP más arriba desarrollado, nos habla igualmente del nombramiento de los Adjuntos; siendo en este sentido más detallista y minucioso que el correspondiente a la LODP.

Significar respecto a lo anterior, que será la Comisión Mixta Congreso-Senado la que otorgue su conformidad a la propuesta que le haga de nombramientos el propio Defensor y que se llevará a cabo en el plazo de quince días, publicándose posteriormente en el Boletín Oficial del Estado.

No vamos a entretenernos mucho más en el entramado que urden LODP y ROFDP del nombramiento de los Adjuntos, porque ya a lo largo de este estudio hemos venido de una u otra forma advirtiendo que, mediante el mecanismo empleado por ambas normas, se rebaja de forma considerable la autonomía del Defensor en cuanto a una de las prerrogativas más importantes que hubiera podido corresponderle; a saber, el nombramiento libre y autónomo de los Adjuntos que le van a auxiliar en el cometido de sus funciones, al igual que el de su cese. Es meridianamente claro que, a través de la figura de los Adjuntos, la LODP y el ROFDP han pretendido un absoluto control de la función defensorial. Más que órganos auxiliares y de ayuda, se convierten en auténticas carabinas que los grupos parlamentarios (llamémosles partidos políticos), han puesto al lado del Defensor. No

¹¹³ GURRERA ROIG, Matilde. *op. cit.* (2002, pp. 188-189).

¹¹⁴ *Ibid.* (2002, pp. 196-200).

tienen sentido los términos y vocablos de la LODP y el ROFDP cuando establecen que el Defensor propone a los Adjuntos si, a continuación, es la Comisión Mixta la que a la postre debe otorgar su conformidad. Difícilmente, en el ámbito de los poderes establecidos dentro de las organizaciones estatales, encontramos que los más estrechos colaboradores de un órgano personal de quien dependen son nombrados o designados por distintas instancias de poder. El grado de proximidad y colaboración al que obedece la relación Defensor y Adjunto debe caracterizarse por una unión absoluta, (comunió*n inter partes*) que defina objetivos, proyectos y conjuntas responsabilidades, y solo la designación por parte del Defensor de forma unilateral y sin interferencias de los Adjuntos podría lograr tal conjunción.

Considerar que es lógico designar a los Adjuntos mediante el mismo órgano que designó al Defensor¹¹⁵, por aquello de que a este último lo nombró el Parlamento, es hacer por buena la teoría de que como al Presidente del Gobierno lo inviste el Congreso de los Diputados, de igual forma esta Cámara debería designar a los ministros de su Gobierno (independientemente de que la Constitución se haya pronunciado en este sentido en su art. 100, valga el símil empleado).

En efecto, la LODP y el ROFDP, ante la necesidad de minimizar las enormes prerrogativas que la Constitución confiere al Defensor, han puesto a su lado la figura de los Adjuntos con capacidades similares que hacen rebajar las competencias de aquel, desnaturalizándole y casi convirtiéndole en uno más, en una especie de triunvirato compuesto por Defensor y Adjuntos¹¹⁶. De ahí, el control operado por la Cámara hacia la figura de los Adjuntos no contenta solo con la del Defensor. Por eso, a los Adjuntos no los podemos ver como simples Asesores Técnicos, Auxiliares del Defensor del Pueblo, sino como figuras formando equipo con él.

Con buen juicio jurídico, acierta Sainz Moreno al preguntarse primero si el estatuto jurídico de los Adjuntos debe corresponder al de simples asesores del Defensor o conviene atribuirles una posición singular, próxima a la que tiene el Defensor, para

¹¹⁵ *Ibid.* (2002, p. 192): “El hecho de que las Cortes se reserven el trámite de la conformidad para que estos puedan ser nombrados por el Defensor del Pueblo, parece algo razonable, incluso necesario”.

¹¹⁶ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. Cap. XIII. El *Ombudsman* supranacional. *El control parlamentario de la Administración: El Ombudsman*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2.^a ed., 1981, p. 36: “Dado que el Defensor del Pueblo puede delegar en ellos parte de sus funciones [...] de alguna manera se está estableciendo un triunvirato de acción, que no me extrañaría que con el tiempo de lugar a la aparición de varios Defensores, coordinados según el criterio de la especialidad”.

terminar apostillando que la LODP (y el ROFDP, añadimos nosotros) ha optado claramente por la segunda posibilidad, reforzando la posición jurídica y la estabilidad de los Adjuntos.¹¹⁷

Es esta misma línea la seguida por Soriano Díaz:

Los Adjuntos al Defensor forman parte de la Institución y ejercen las mismas funciones que el Defensor por delegación. La Institución del Defensor está formada por el Defensor y sus Adjuntos. No son estos simples colaboradores técnicos del Defensor. En estas condiciones, ante el alto número de quejas de los ciudadanos por infracciones legales de los gestores públicos y de solicitudes de mediación social, es lógico pensar en una distribución por áreas de las quejas y solicitudes entre el Defensor y los Adjuntos, con lo que aún es mayor el rol desarrollado por estos.¹¹⁸

A la postre, en realidad, quien nombra a los Adjuntos no son las Cortes, ni la Comisión Mixta Congreso-Senado quien los designa, sino los partidos políticos que, literalmente, imponen su cuota parte en la persona por ellos elegida al Defensor, que no tendrá más remedio que aceptarla si no quiere ver peligrar su propia designación.

Es sintomática la manifestación que hace Gil-Robles y Gil-Delgado al respecto del nombramiento de los Adjuntos. El que fuera segundo Defensor del Pueblo español argumentaba de esta manera:

Dado el carácter netamente político de la designación del Defensor del pueblo, tampoco sería de extrañar que en estas conversaciones previas (las mantenidas por el candidato o candidatos seleccionados con la Comisión Mixta Congreso-Senado antes de que esta proponga un candidato al Pleno) entre candidatos y Comisiones o Comisión conjunta, se le plantee la cuestión de quienes serán sus Adjuntos, máxime si tenemos en cuenta que estos gozan también de importantes prerrogativas, y podrán sustituirle en determinadas circunstancias. Pienso que el ingrediente político tampoco será

¹¹⁷ SAINZ MORENO, Fernando. *op. cit.* (1992, pp. 52 y ss.).

¹¹⁸ SORIANO DÍAZ, Ramón Luis. Los puntos negros de la Institución del Defensor del Pueblo. *Revista Jueces para la Democracia*, n.º 35, 1999, pp. 3-9.

ajeno a esta cuestión, máxime si se piensa que serán personas de confianza del Defensor, aunque el carácter técnico sea aquí predominante.¹¹⁹

2. Cese del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos

2.1. Cese del Defensor del Pueblo

Establece el art. 5.1 LODP cinco causas por las que el titular de esta Magistratura puede cesar. Causas que se repiten de igual forma en el caso de los Adjuntos en el art. 16 del ROFDP¹²⁰. Dichas causas son las siguientes:

Art. 5.1.1. Por renuncia.

Art. 5.1.2. Por expiración del plazo de su nombramiento.

Art. 5.1.3. Por muerte o por incapacidad sobrevenida.

Art. 5.1.4. Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.

Art. 5.1.5. Por haber sido condenado, mediante Sentencia firme, por delito doloso.

En los tres primeros supuestos se dan causas regladas y, por tanto, de automatismo en la vacante del cargo. Así, el art. 5.2 LODP establece que “la vacante en el cargo se declarará por el Presidente del Congreso en los casos de muerte, renuncia y expiración del plazo del mandato”. A destacar de este párrafo que la declaración de vacante la realiza únicamente el Presidente del Congreso de los Diputados, cuando debería realizarse conjuntamente con el Presidente del Senado, ya que, a tenor del art. 4.1 LODP son ambos Presidentes los que, con su firma, acreditan el nombramiento del Defensor y la toma de posesión se realiza ante las Mesas de ambas Cámaras, órganos presididos por sus propios Presidentes, según el punto dos de este mismo artículo. Por lo tanto, la necesaria formalidad jurídica a emplear en estos casos de vacante exigiría la declaración por ambos Presidentes.

¹¹⁹ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1981, pp. 246 y 247).

¹²⁰ Modificado por Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992 y 26 de septiembre de 2000.

Necesario es, por otra parte, detenernos en la causa de cese por expiración del plazo de su nombramiento; fórmula esta que corrobora una vez más lo que argumentábamos más arriba en el sentido de total dependencia y sumisión del Defensor, no a las Cámaras sino al partido político que le ha nombrado para el cargo.

Es una forma clara de apartar a la persona del Defensor del puesto que ocupa y que en su día se debió a los acuerdos a que llegaron los responsables políticos en función de su mayor o menor hegemonía en las Cortes. En efecto, en la práctica, el quinto año de mandato del Defensor debiera corresponderse con unas Cortes Generales ya renovadas un año antes para una nueva legislatura, pudiendo ocurrir que las nuevas no tengan la misma coloración política que las anteriores, por lo que las cuotas pactadas en su día para la designación de los cargos de Defensor y Adjuntos tienen que volver a tratarse en nuevas negociaciones. Así de cruda es la situación en nuestra actual democracia, en donde ni tan siquiera se respeta la autoridad emanada de una figura de prestigio independiente de las formaciones políticas, ideológicamente neutral y al margen de disputas de partido, como en este caso especial se requeriría a la hora del nombramiento del Defensor. Podemos estar de acuerdo más o menos en el reparto que se hace por cuotas en otros órganos constitucionales de nuestro país, en donde el peso ideológico y partidista puede resultar decisivo a la hora de tomar decisiones de futuro, pero extender esta forma de actuar al nombramiento de una figura cuyo principal sello de identidad debería ser su neutralidad y la *auctoritas* que de ella debiera emanar, es lisa y llanamente desnaturalizarla, neutralizarla en su quehacer, desvirtuarla y, en definitiva, desprestigiarla a ojos de los ciudadanos. Es en este sentido en el que estamos a años luz de las democracias nórdicas y anglosajonas en donde, al contrario de la nuestra, los *Ombudsmen* son mantenidos en sus cargos durante largos periodos de tiempo, aprovechando las experiencias acumuladas en su función de defensa de los derechos de sus conciudadanos.

Este automatismo en el cese les resulta práctico y conveniente a los partidos, ya que el sustituto ha de ser el Adjunto primero o segundo por su orden, a tenor de lo establecido en el art. 8.1 LODP, lo que debería significar, lisa y llanamente, la pérdida de la capacidad de poder tomar decisiones importantes dentro de sus

competencias¹²¹. En efecto, el Adjunto en funciones nunca podrá actuar como lo haría un Defensor (también en funciones si el supuesto se diera, pero con su legitimidad intacta), en ninguna de sus iniciativas, y su quehacer se reducirá a esperar el nombramiento de un nuevo Defensor. Un cargo ocupado en interinidad por vacante de su anterior titular proyecta en quien lo ocupa, durante ese espacio de tiempo, conductas cautelares tendentes únicamente a mantener activa la Institución, pero procurando evitar tomar decisiones importantes o simplemente trascendentes, cuanto más si se es Adjunto en funciones de Defensor del Pueblo.

Pero es que, además, lo incomprensible de este cese automático del Defensor perseguido desde el punto de vista político está en que el cargo que ostenta la persona cesada por Ley sería ocupado por otra persona afín a otro partido ideológicamente distinto del que en su momento sustentaba al Defensor cesado durante el interregno que durara la nueva designación de Defensor; aspecto este que podría llevar en el seno de la Institución, en el más probable de los casos, a un cambio de marcha ideológico en cuanto a principios y fines más inmediatos a tener en cuenta. Esta hipótesis no podemos descartarla, bien entendido que, como ya hemos expuesto en este trabajo, el reparto alternativo de los cargos por cuotas es una realidad hasta la fecha. De este tenor se manifiestan Oehling Ruiz¹²² y Soriano Díaz. Este último nos recuerda que “los partidos políticos reproducen en la Institución del Defensor del Pueblo el sistema de cupo o cuota, llegando incluso a designar a destacados líderes políticos para ocupar los cargos de Adjuntos al Defensor del Pueblo”¹²³.

Por lo aquí expuesto, entendemos finalmente lo absurdo de esta sustitución automática en el supuesto de expiración del cargo y renuncia; no así en lo que respecta a la causa tercera por muerte o incapacidad sobrevenida, ya que por sí misma impediría que la persona del Defensor mantuviera la interinidad establecida hasta el nuevo nombramiento.

¹²¹ Cuestión ésta totalmente desmentida en la práctica cotidiana por la que ha venido rigiéndose la Institución hasta el momento, pues los Adjuntos en sustitución del Defensor, en su desenvolvimiento en el cargo hasta la designación del nuevo, han seguido utilizando todos los resortes que la Ley proporciona a aquel, incluidos los establecidos en el art. 162.1 a y b CE, sin tan siquiera considerar su especial interinidad en el cargo. Cuestión esta que les debería alejar de tomar importantes decisiones como la interposición del Recurso de inconstitucionalidad ante el TC.

¹²² OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991, p. 114).

¹²³ SORIANO DÍAZ, Ramón Luis. *op. cit.* (1999, pp. 3-9).

De este tenor se manifiesta igualmente Sainz Moreno, al mantener:

La solución elegida por el legislador, no es, a mi juicio, la más acertada. No se comprende por qué ha de producirse el cese automático del titular de la Institución que ha sido elegido por los Plenos de las Cámaras y, en cambio, mantener la de un Adjunto cuya legitimación es menor ya que ha sido elegido por el propio Defensor aunque haya recibido la conformidad de la Comisión Mixta. [...] Lo más razonable, y eficaz para la buena marcha de la Institución, es que el Defensor continúe ejerciendo sus funciones hasta el momento de la toma de posesión del nuevo titular.¹²⁴

Astarloa Villena sigue los pasos del anterior autor al afirmar que “no se entiende por qué el Defensor del Pueblo no sigue en funciones en tanto no se procede al nombramiento de su sustituto, especialmente en el cese producido por expiración del mandato”¹²⁵.

En contra de las anteriores posiciones se muestra López González, que sostiene que, “sin duda, la ventaja de esta fórmula de ordenación del período de interinidad consiste en que las Cortes gozarán de la necesaria libertad para elegir nuevo Defensor, libertad que podría verse menguada con la continuidad en funciones del Defensor saliente”¹²⁶.

La cuarta causa de cese del Defensor, “actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo”¹²⁷, es una circunstancia, como bien dice López González, de apreciación discrecional y que raramente tendrá lugar en la práctica¹²⁸. Supuesto este en el que ve Gil-Robles una ventana abierta a la posible moción de censura.¹²⁹

¹²⁴ SAINZ MORENO, Fernando. *op. cit.* (1992, p. 56).

¹²⁵ ASTARLOA VILLENA, Francisco. Veinticinco años de Defensor del Pueblo. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 58-59, 2007.

¹²⁶ LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. Artículo 5. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 129-143.

¹²⁷ Art. 5.1.4, LODP.

¹²⁸ LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *op. cit.* (2002, pp. 129-143).

¹²⁹ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1981, p. 246-247): “Es evidente que una decisión de esta naturaleza no se adoptará por las Cámaras, si no es a iniciativa de un grupo parlamentario; y no es aventurado pensar que en algún supuesto esta vía puede ser el camino escogido para derribar, por razones políticas, al Defensor del Pueblo”.

La quinta y definitiva causa de cese, “por haber sido condenado, mediante Sentencia firme, por delito doloso”¹³⁰, es, por lo demás, una circunstancia natural que trae su causa de una excepcionalidad; a saber, el procesamiento y posterior condena nada menos que del Defensor del Pueblo. Hasta aquí, el precepto se habría desenvuelto en los contornos de la normalidad, si no fuera porque el art. 5.2 estableciera que en los casos de cese por los arts. 5.1.4 y 5.1.5 la vacante o cesación “se decidirá, por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado”¹³¹.

Ni que decir tiene que semejante supuesto no es contemplable hoy día por nadie con un mínimo de sentido común y creo que en el momento de la producción legislativa tampoco, por lo que debemos entender que fue un fallo, eso sí, garrafal del legislador de la LODP. En efecto, solo con la imputación de un delito a la persona que ostentara un cargo, si además esa imputación viene de la mano del TS, como órgano aforado que es el Defensor¹³², debería ser suficiente como causa de cese, cuanto más si se ha de esperar a que medie Sentencia firme. Pero ahí no acaba la cosa, ya que el precepto inexplicablemente exige, aún después de la condena, que su cese se decidirá si tres quintas partes de ambas Cámaras así lo ratifican. ¿Se imaginan a un Defensor del Pueblo sentenciado y culpado por el TS debatiendo su inocencia *a posteriori* ante cada Cámara y esperando de esta una votación inferior a los tres quintos establecidos para no dejar el cargo? O, peor aún, ¿que siga en su puesto porque las Cámaras no se han puesto de acuerdo en el cese? Sinceramente, creemos que nunca se dará esta situación de anormalidad institucional, pero bueno es indicar la susodicha anomalía legal de cara a una rectificación ulterior.

Establece el art. 5.3 LODP que “vacante el cargo se iniciará el procedimiento para el nombramiento de nuevo Defensor del Pueblo en plazo no superior a un mes”¹³³. En este sentido, algún autor ha considerado como más razonable que el procedimiento para su designación se inicie antes de la expiración del mandato vigente, para así simultanear la expiración del mandato con el inicio del nuevo y, de esta forma,

¹³⁰ Art. 5.1.5 LODP.

¹³¹ Art. 5.2 LODP.

¹³² Art. 6.3 LODP.

¹³³ Art. 5.3 LODP.

mantener al Defensor ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular¹³⁴. Por nuestra parte, consideramos compleja esta alternativa, ya que implicaría no solo modificar el párrafo 4 del actual art. 5.4 LODP, sino que también la reforma abarcaría al art. 8.1 LODP y a los arts. 9 y 12.1.a del ROFDP, entre otros preceptos, por lo que la propuesta de tan amplia se nos antoja inviable.

El art. 5.4 LODP, señala que “en los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Pueblo y en tanto no procedan las Cortes Generales a una nueva designación, desempeñaran sus funciones, interinamente, en su propio orden, las Adjuntos al Defensor del Pueblo”¹³⁵.

Este punto nos está indicando el momento en que entran en escena los Adjuntos al Defensor por las circunstancias que ya vienen reflejadas en el art. 5.1, y lo que podemos apreciar es la inmediatez y automatismo que el precepto imprime: advertir que se entiende incluida en dichas circunstancias enumeradas la renuncia, aunque nada se diga de ella. De igual modo, apreciamos, como ya lo hicimos anteriormente, que de ello hablan los arts. 9 y 12 ROFDP, así como que el art. 5 LODP y el ROFDP silencian cualquier tipo de formalidad en la toma de posesión del Adjunto en las funciones como sustituto del cesado Defensor.

En estas circunstancias, ¿podemos seguir considerando que en la Institución sigue existiendo una figura o Magistratura que responde al nombre de Defensor del Pueblo? Con todos nuestros respetos para con los Adjuntos, mi opinión es que no; que la Magistratura ha dejado de existir hasta nueva investidura y que mientras estemos en este *impasse*, cuya duración puede ser imprevisible, España y los españoles carecerán de Defensor del Pueblo aunque los servicios de la Institución se sigan garantizando. No es baladí esta reflexión si tenemos en cuenta que el peso del prestigio personal cuenta en un porcentaje altísimo en el funcionamiento y rendimiento de esta singular figura constitucional.

2.2. Cese de los Adjuntos

Es el art. 16 ROFDP el que regula la figura del cese de los Adjuntos del Defensor, pues la LODP silencia tal aspecto. Únicamente el art. 8.2 de la anterior norma nos

¹³⁴ SAINZ MORENO, Fernando. *op. cit.* (1992, pp. 55-57).

¹³⁵ Art. 5.4 LODP.

habla de un nombramiento y de una separación de estas figuras por parte del Defensor previa conformidad de las Cámaras, artículo que vuelve a repetirse en su mismo ordinal, letra b), del reglamento; pero la separación que se contempla en el art. 8 LODP debemos interpretarla como correctivo decidido discrecionalmente por el propio Defensor, que habrá de ser avalado *a posteriori* por las Cámaras.

El cese establecido en el art. 16 ROFDP establece las mismas causas que las previstas para el Defensor, ajenas por completo a la discrecionalidad de este y tasadas por la Ley, salvo el supuesto mencionado en el art. 16.d ROFDP en el que parece que la iniciativa del cese se corresponde a una decisión por parte del Defensor del Pueblo ante una “notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo”¹³⁶; iniciativa que hemos de asimilar a la establecida en el art. 8.2 LODP, así como en art. 8.b ROFDP; iniciativa que, en todo caso, deberá siempre estar amparada por la decisión última de la Comisión Congreso-Senado y que conlleva, para que prospere, ser aprobada con el mismo número de votos requeridos para el otorgamiento de la conformidad dada por dicha Comisión previo al nombramiento del Defensor del Pueblo, ubicado en el art. 2. LODP, es decir, mayoría simple.

No vamos a insistir de nuevo en las causas de cese de los Adjuntos, que, como ya dijimos, son las mismas que las referidas para el Defensor. Únicamente recordar que la expiración del plazo de su nombramiento, que figura como causa de cese del art. 16.1.b ROFDP, es automática en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, según reza el art. 36 LODP; y que el defensor se ve imposibilitado de tomar cualquier decisión de apartamiento de sus Adjuntos si no media la conformidad de la Comisión Mixta Congreso-Senado, con lo que el principio de autoridad del Defensor del Pueblo en esta cuestión quedaría seriamente mermado, y no digamos si su propuesta de cese es rechazada, situación ésta que no dejaría otra salida que la renuncia a seguir en el cargo¹³⁷.

¹³⁶ Art. 16.d ROFDP.

¹³⁷ SAINZ MORENO, Fernando. *op. cit.* (1992, pp. 52-53): “La cuestión más delicada puede producirse en el caso de pérdida de la confianza del Defensor en un Adjunto. Si esto sucede el Defensor no puede cesar libremente a su Adjunto porque la pérdida de confianza no es un supuesto de cese. En tal hipótesis, si el Adjunto no desea renunciar voluntariamente, el Defensor no tiene otra vía que la de demostrar en propuesta razonada la notoria negligencia del Adjunto en el cumplimiento

3. Prerrogativas e incompatibilidades del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos

Los arts. 6 y 7 LODP son los que regulan el régimen de prerrogativas e incompatibilidades establecidas tanto para el Defensor como para sus Adjuntos. A estos últimos se les aplica los anteriores artículos por mandato del art. 8.4, en el que se establece que “a los Adjuntos les será de aplicación lo dispuesto para el Defensor del Pueblo en los artículos tercero, sexto y séptimo de la presente Ley”.¹³⁸

En primer lugar, el art. 6.1 LODP nos dice que “el Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”¹³⁹.

Esta facultad de no estar sujeto a mandato imperativo alguno es una de las tres acepciones con que el DLE define el concepto de *prerrogativa*,¹⁴⁰ distinto, por tanto, de lo que significan *privilegio*, *gracia* o *exención*, términos que utilizaremos al analizar el estatuto personal del Defensor, ubicados en los arts. 6.2 y 6.3 LODP, al tratar de la inviolabilidad y de la inmunidad. Consiguientemente, esta prerrogativa de diferente significado y acepción se distingue de las demás prerrogativas por ser una facultad, un atributo, algo consustancial al mismo que le distingue en orden a su ejercicio y en sus relaciones con los demás poderes. En efecto, el Defensor es independiente, como no podía ser de otra manera, en sus relaciones con otros poderes estatales, y esa independencia se traduce en que no está sujeto a mandato imperativo alguno ni recibe instrucciones de ninguna autoridad. Lo establece el precepto y es, hasta cierto punto, acertada su inclusión, pero hemos de decir que aun si no nos recordase esa independencia, esta sería una cualidad derivada intrínsecamente de la figura del Defensor sin la cual no entenderíamos su naturaleza, su esencia y su específico ADN, y porque además, así lo ha querido la

de las obligaciones y deberes del cargo (lo cual, obviamente, es distinto de la pérdida de confianza) y la decisión sobre el cese corresponde a las Comisiones del Congreso y del Senado, previa audiencia del interesado, seguido del mismo procedimiento que el establecido para su nombramiento”.

¹³⁸ Art. 8.4 LODP.

¹³⁹ Art. 6.1 LODP.

¹⁴⁰ Según el DLE, el término *prerrogativa* tiene tres significados o acepciones: “1. Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo. 2. Facultad importante de alguno de los poderes supremos del Estado, en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás poderes de clase semejante. 3. Atributo de excelencia o dignidad muy honrosa en algo inmaterial”.

CE, como ya hemos expuesto en otras partes de este trabajo¹⁴¹. Porque la designación por las Cortes de la persona del Defensor es una creación, como los padres engendran a los hijos, sin vínculo de mandato, sin atisbo de sujeción y opuesta a la existente en Derecho civil entre mandante y mandatario, sin contrato oneroso alguno que le pueda atar al designante. Así, su autonomía es total y la desempeña según su criterio, tal y como nos dice el art. 6.1LODP. Naturalmente, lo anterior no obsta para que esta Magistratura, como manda la Constitución, dé cuentas a las Cortes del resultado de su labor de supervisión de la actividad de la administración en la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE mediante comparecencias, informes, sugerencias, recomendaciones, etc. Y esta actividad de información y de control que poseen las Cámaras sobre la administración a través de la Institución del Defensor, no significa dependencia y subordinación a las Cortes de esta figura, por mucho que nos empeñemos en ello.

Pérez Calvo se muestra contrario a la tesis que mantenemos y considera que cuando el Defensor del Pueblo ejerce sus competencias está actuando como auxiliar de las Cámaras en la fiscalización de la Administración. De esta manera, dice el citado autor que: “el Defensor del Pueblo que acude a las Cortes una vez que ha agotado sin éxito los recursos persuasivos que le brinda la LODP, está actuando como auxiliar de las Cámaras en la fiscalización de la Administración y, en última instancia, del Gobierno¹⁴².”

En distinta línea, Varela Suanzes-Carpegna opina como el autor de esta tesis, al considerar que, si bien existe una relación de auxiliaridad, excluye al mismo tiempo un nexo establecido en términos de jerarquía o subordinación: “El Defensor del Pueblo no es un órgano interno de las Cámaras, como lo es una Comisión Mixta, de Investigación. Entre este órgano y las Cortes no cabe hablar, por consiguiente, de una relación de dirección”¹⁴³.

Ahora bien, la idea, el espíritu y la imagen con que se nos muestra esta figura, topa en la realidad con circunstancias no previstas ni en la CE ni en las Leyes. Circunstancias que inevitablemente acampan en el devenir de lo contingente, de los

¹⁴¹ Capítulo II. *La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*.

¹⁴² PÉREZ CALVO, Alberto. *op. cit.* (1981, pp. 80-81).

¹⁴³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *op. cit.* (1983, p. 64 y ss.).

intereses espurios y de la condición humana que hacen de esta Magistratura una caricatura de sí misma; una marioneta guiada por el mandato imperativo de los partidos en liza, cuya independencia comprometen y atentan, sin importar el descrédito que ello causa. Es el condicionante que hay que pagar en sociedades tan dispares en su idiosincrasia, espíritu y cultura a las exportadoras de esta Institución en donde se la venera y respeta, en definitiva, donde la Ley no necesita dejar constancia de su independencia, porque ya, por sí misma, la tiene.

En los arts. 6.2 y 6.3 LODP están consagradas las prerrogativas de la inviolabilidad y de la inmunidad, aunque en este último caso el término no aparezca reflejado en la norma, rezando de la siguiente forma:

Dos. El Defensor del Pueblo gozará de inviolabilidad. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón de las opiniones que formule o a los actos que realice en el ejercicio de Las competencias propias de su cargo.

Tres. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la sala de lo Penal del Tribunal Supremo.¹⁴⁴

Es en estas prerrogativas donde vemos una de las tres acepciones que encontramos en el DLE con significación de *privilegios, gracias o exenciones*; y es aquí donde debemos encuadrar la inviolabilidad y la inmunidad de que gozan tanto el Defensor como los Adjuntos.

Ambas prerrogativas tienen raíces medievales inglesas, y hay que recordar que su origen obedece a que las asambleas medievales inglesas obtuvieron del Rey ciertos privilegios, consistentes, entre otros, en que los parlamentarios podían viajar desde su casa sin ser detenidos ni molestados hasta la sede del Parlamento y retornar de igual forma hasta su casa. A este privilegio se le denominó *coming, remaining and returning*. Posteriormente se sumaron otros dos privilegios más: el derecho del representante en Cortes a no ser llevado ante los tribunales reales por razón de las

¹⁴⁴ Arts. 6.2 y 3 LODP.

opiniones o votos emitidos en el desempeño de su función denominado *freedom of speech* (inviolabilidad) y el privilegio de quedar sin efecto los mandatos de arresto contra el parlamentario fundamentalmente por causas procesales de naturaleza civil (lo que resultaba especialmente relevante en una época en que pervivía la prisión por deudas) denominado *freedom from arrest* (inmunidad)¹⁴⁵.

En el art. 71 CE vemos reflejados actualmente estos privilegios que en principio se ubicaron en el ámbito parlamentario para, posteriormente, pasar a formar parte junto al privilegio de fuero (aforado) a otras instituciones del Estado.

El TC en Sentencias¹⁴⁶ ya consagradas sobre la inviolabilidad e inmunidad referenciadas al art. 71.1 y 2 CE ha concebido ambas prerrogativas como fundamento objetivo común a la hora de garantizar la libertad e independencia de la Institución parlamentaria (Las Cortes), y al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara Legislativa. Definiendo la inviolabilidad como un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que se realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las instancias dependientes de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo finalidad específica del privilegio, asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan.

La inmunidad, en cambio, es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las

¹⁴⁵ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, Gutiérrez Gutiérrez Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando y María Salvador Martínez. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo II: Derechos fundamentales y órganos del Estado*, 5.ª ed. Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces, 2012, p. 361 y ss.

¹⁴⁶ SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, 51/1985, de 10 de abril, y 90/1985, de 22 de julio.

Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento.

Hay que decir que, en el caso que nos ocupa, las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad básicamente se equiparan a las establecidas para los Diputados y Senadores en el art. 71 CE, diferenciándose únicamente en el supuesto de petición de suplicatorio al que es obligado acudir para el enjuiciamiento de los miembros de las Cortes ante la Sala de lo penal del TC, no siéndolo en el caso de que el enjuiciado lo sea el propio Defensor, aunque el art. 5.2 LODP actúa en estos supuestos como remedo de inmunidad pero invirtiendo los términos; es decir, no será necesario solicitar en primer lugar el correspondiente suplicatorio a las Cortes por parte del TS para la correspondiente encausación y posterior Sentencia por delito doloso, pero se necesitará una mayoría de tres quintas partes de ambas Cámaras para dejar vacante el cargo.¹⁴⁷

Los Adjuntos del Defensor tienen el mismo régimen de prerrogativas que este, tal y como se nos muestra en el art. 6.4 LODP: “Las anteriores reglas serán aplicables a los Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones”¹⁴⁸, siendo que en este caso, un sector doctrinal lo ha criticado por considerarlo excesivo en figuras cuyas funciones dentro y fuera de la Institución son menos relevantes, aunque también ha concitado apoyos no disimulados. Astarloa Villena no esconde su escepticismo al decir:

Sin que tal equiparación resulte jurídicamente rechazable con claridad, no acaba de verse si la misma obedece a un criterio estrictamente funcional, que resultaría más justificable, o a criterios de equiparación o paralelismo, que ya no aparecen tan evidentes. Porque, desde luego, tal equiparación de prerrogativas no puede ser fruto de una equiparación de funciones, que no las hay. Y si no las hay, no resulta fácil de entender la asimilación de prerrogativas.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Aspecto este que consideramos inexplicable, como anteriormente hemos expuesto en este capítulo.

¹⁴⁸ Art. 6.4 LODP.

¹⁴⁹ ASTARLOA VILLENA, Francisco. *op. cit.* (2007, p. 152).

Para Gurrera Roig, sin embargo, no existen reproches a esta asunción de prerrogativas por parte de los Adjuntos¹⁵⁰.

Desde nuestro punto de vista, esta asunción de prerrogativas en los Adjuntos me parece excesiva, dada la naturaleza y funciones con que aparecen estas figuras en la LODP, ausentes constitucionalmente y claramente subordinadas a la figura del Defensor. Solo determinados acontecimientos en el devenir de la Institución podrían aconsejar que los Adjuntos se arropasen con el manto de estas prerrogativas al objeto de mantener su independencia y salvaguardia; y solamente mientras esos acontecimientos se estén produciendo. Me refiero a los supuestos de delegación y sustitución previstos en dicha LODP y a los que hace referencia el art. 12.1.a del ROFDP. En estos casos, no cabe la menor duda que las funciones y atribuciones encomendadas a los Adjuntos por la Ley, son equiparables a las del Defensor. Es más, el Adjunto encargado de las mismas es en esos momentos Adjunto en funciones de Defensor y es en esas circunstancias donde se entendería aconsejable dicha asunción de prerrogativas, sin las cuales carece de sentido la equiparación legal establecida.

3.1. Las incompatibilidades

El régimen de incompatibilidades del Defensor se encuentra recogido en el art. 7 LODP, que es el mismo régimen aplicado a sus Adjuntos según lo establecido en el art. 8.4.

El citado art. 7 LODP señala:

1. La condición del Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

¹⁵⁰ GURRERA ROIG, Matilde. Artículo 6. *op. cit.* (2002)

2. El defensor del Pueblo deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.

3. Si la incompatibilidad fuera sobrevenida una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquella se hubiere producido.¹⁵¹

Desde luego, tras un análisis detenido de este régimen de incompatibilidades establecido para el Defensor, tenemos que decir que es lo suficientemente amplio y detallado; sin duda, abarca todas las situaciones en las que pudiera haber cierta interferencia con la función del Defensor. Ni lo consideramos agotador y asfixiante ni desproporcionado como así se lo parece a cierto sector de la doctrina científica¹⁵².

Significar tan solo como bien nos apunta Pérez Francesch que:

Las situaciones de incompatibilidad no comportan causas de inelegibilidad, ya que las mismas juegan a partir de la elección. Por ello se le impone, según el art. 7.2 de la LODP, que deberá cesar dentro del plazo de diez días posteriores a su nombramiento y en todo caso antes de la toma de posesión, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.¹⁵³

Es decir, que bien pudiera darse el supuesto de llegar a ser nombrado Defensor del Pueblo determinada persona que ya esté ostentando un cargo institucional que fuera incompatible con el de Defensor, y que en estos supuestos antes de diez días, como establece el citado art. 7.2 LODP, debe cesar en el mismo si quiere seguir manteniendo vigente el nombramiento de Defensor; caso contrario se entendería que no acepta este último.

Finalmente, el art. 7.3 LODP cierra el círculo sobre las incompatibilidades, estableciendo que si esa incompatibilidad fuera sobrevenida, es decir que el

¹⁵¹ Art. 7, LODP.

¹⁵² ASTARLOA VILLENA, Francisco. *op. cit.* (2007, p. 146).

En el mismo sentido, CARBALLO ARMAS, Pedro. *El Defensor del Pueblo*. Madrid: Ed. Tecnos, 2003, p. 169.

¹⁵³ PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís. El Defensor del Pueblo en España. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 128, 2005, p. 71.

Defensor aceptara o fuese nombrado para cualquier cargo estatal, se entendería que renuncia al cargo que hasta entonces ostentaba en la misma fecha en que se produjese el nuevo nombramiento.

La doctrina también ha reseñado acertadamente que el precepto comentado en cuanto a las incompatibilidades calla y nada dice sobre las posteriores al ejercicio del cargo de Defensor¹⁵⁴. En efecto, el régimen de incompatibilidades establecido debería hacerse eco, de igual forma, sobre aquellas que impidieran al Defensor la vuelta a cualquier condición de sujeción laboral o funcional, tras su paso por la Institución del Defensor del Pueblo. Esta exigencia legal, mal llamada *incompatibilidad*, debería explicitarse en la LODP para así consolidar la garantía de independencia; y nada mejor, como ya dijimos con anterioridad en este trabajo, que establecer para el Defensor un régimen digno y adecuado de jubilación definitiva tras su paso por la Institución al estilo de los expresidentes del Gobierno de la nación, o del Defensor del Pueblo Europeo,¹⁵⁵ y no como hasta ahora viene dándose de una compensación remuneratoria por plazo no superior a dos años¹⁵⁶. En cualquier caso, si la citada figura del Defensor optara por la continuidad laboral o funcional renunciando a dicha jubilación, la Ley debería impedir su reingreso con un número de años lo suficientemente amplio como para disuadir de dicha idea a quien se lo propusiere.

¹⁵⁴ PÉREZ-UGENA Y COROMINA, María. *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, monografía n.º 26. Madrid: Congreso de los Diputados, 1996, p. 205. “La referencia a este tipo de incompatibilidades ofrecería mayores garantías [...] si esta función es llevada a cabo por una persona que no pretenda utilizarla como trampolín, como un escalón de su carrera, sino que al contrario este puesto sea la culminación de su carrera”.

En el mismo sentido, BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (Artículo 7, 2002, p.174).

¹⁵⁵ Art. 10.2 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

¹⁵⁶ Véase la Ley 21/ 1986, de 23 de diciembre que aprueba los presupuestos para 1987.

CAPÍTULO IV: LAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CON EL CIUDADANO: PROXIMIDAD Y CONOCIMIENTO. LAS QUEJAS, LAS INVESTIGACIONES DE OFICIO Y A PETICIÓN DE PARTE: SU TRAMITACIÓN. LA COLABORACIÓN Y LAS INSPECCIONES. LAS RESPONSABILIDADES.

Contenido:

1. El Defensor del Pueblo y el ciudadano: Proximidad y conocimiento
2. Las investigaciones de oficio y a petición de parte: Su tramitación
 - 2.1. Normativa reguladora
 - 2.2. Debate doctrinal sobre el art. 9 LODP: Su posible inconstitucionalidad y el alcance de la investigación del Defensor sobre la mala administración
 - 2.3. Las atribuciones del Defensor sobre las distintas autoridades: Competencia para la investigación de los actos administrativos y políticos
 - 2.3.1. Competencia para la investigación de los actos administrativos en general; de los Ministros y del Gobierno en particular
 - 2.3.2. Competencia para la investigación de los actos políticos del Gobierno y de su Presidente
 - 2.4. Las solicitudes del Recurso de inconstitucionalidad. Las actuaciones de oficio.
 - 2.4.1. Solicitudes de Recurso de inconstitucionalidad
 - 2.4.2. Las actuaciones de oficio
3. Las quejas
 - 3.1. Significado
 - 3.2. Diferencia entre reclamación, petición y queja
 - 3.3. Quejas interpuestas a la Institución desde su origen
 - 3.4. Procedencia y materias tratadas
4. El derecho de queja y su tramitación
 - 4.1. Derecho de acceso a la queja. El interés legítimo
 - 4.2. El derecho de queja por vía parlamentaria
 - 4.3. Presentación, instrucción e investigación de las quejas
 - 4.4. Tipos y modelos de quejas que pueden ser presentados
 - 4.5. Registro y admisión a trámite
 - 4.6. Preclusión de plazos en vía administrativa y judicial
 - 4.7. Límites de la admisión y quejas rechazables
 - 4.8. La tramitación de las quejas
 - 4.9. Procedimiento de investigación, inicio y desenvolvimiento
 - 4.10. ¿Es factible una mediación del Defensor con la Administración?
 - 4.11. El procedimiento de investigación y sus variantes. Obligación de colaboración de los órganos requeridos y sus responsabilidades

5. La colaboración y las inspecciones

6. Las responsabilidades

1. El Defensor del Pueblo y el ciudadano: Proximidad y conocimiento

Hasta ahora, en nuestro país jamás se había tenido una Institución de las características de la estudiada en esta tesis. En el capítulo de los antecedentes de este instituto, pudimos comprobar que, a lo largo de la historia, varias figuras pugnaban por parecerse a la que está anclada actualmente en el art. 54 CE, pero se quedaban en eso: en parecerse, ya que ninguna conformaba los mimbres precisos y necesarios para tener tal distinción; o, dicho de otro modo, el diseño constitucional y jurídico de nuestro particular *Ombudsman* no tiene precedentes históricos similares que permitan conectar dicha figura a cualquier otra del pasado remoto de nuestro país.

En estas circunstancias, nuestros padres constituyentes arriesgaban bastante con su nueva apuesta institucional al desconocer cuál sería su acogida por el pueblo, su arraigo y desenvolvimiento; en definitiva, su aceptación, no ya solo por parte de la ciudadanía sino quizás y aún más importante, por la Administración del Estado, objeto directo de control del nuevo ente constitucional y una gran parte de la doctrina científica que veía duplicidad de funciones y competencias entre la nueva institución y las ya existentes. El profesor C. Ollero Gómez, a la sazón miembro de la Cámara Alta del Senado, en los debates parlamentarios para la tramitación de la Constitución del 78, argumentaba que “Las instituciones de defensa de la Constitución no pueden duplicarse absurdamente.”¹⁵⁷

A la creación de esta tan señalada figura, se sumaba en el precepto constitucional de acogida el órgano elector de la misma y, como no podía ser menos, las funciones y cometidos que desempeñaría la Institución en su desenvolvimiento futuro.

Respecto a esto último, el art. 54 CE, delimitando de forma clara y precisa dichos cometidos, establece que la designación por las Cortes Generales se orienta y dirige

¹⁵⁷ OLLERO GÓMEZ, Carlos. *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios*. Tomo III. FERNANDO MORENO SAINZ (Dir.). Madrid: Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, pp. 3533-3535.

a la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, CE¹⁵⁸, “a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración”¹⁵⁹.

De la redacción del precepto se da por hecho que la defensa es del ciudadano ya sea en su vertiente individual o grupal y, de igual forma, dicha defensa debe comprender a la totalidad de personas jurídicas privadas, cuyos derechos fundamentales puedan verse afectados por el mal funcionamiento de la Administración¹⁶⁰. Asimismo, su creación y competencias tienen como misión la de supervisar la actividad de la Administración en defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE, aspecto este que singularmente le distingue de otras figuras de *Ombudsman* existentes en el mundo, ya que, y siguiendo a Rebollo Delgado, por una parte existiría un patrón en la fórmula de caracterización de esta Institución seguido por determinados países que se ajusta a la figura sueca, en donde la función de control incidiría de una forma genérica en la actuación de la Administración pública, caso francés, inglés y Defensor Europeo, y otro que tiene como fundamento la tutela de los derechos y libertades de los ciudadanos, caso portugués, español y la mayoría de los países americanos, influenciados por nuestro ordenamiento jurídico¹⁶¹.

Hemos querido dejar por sentado estos dos aspectos resaltados en el art. 54 CE, porque ambos serán objeto de polémicas por parte de la doctrina científica cuando dentro de este capítulo iniciemos el estudio de las quejas y el alcance de las investigaciones que puede iniciar el Defensor del Pueblo en la redacción dada por su LODP y ROFDP.

¹⁵⁸ De los derechos y deberes fundamentales fundamentales.

¹⁵⁹ Art. 54 CE.

¹⁶⁰ RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín. *op. cit.* (1987, p. 323). En este sentido, existen posturas encontradas en la doctrina científica e incluso entre los propios Defensores. Así, mientras el primer Defensor del Pueblo Joaquín Ruiz-Giménez no exigía que se demostrase la personalidad jurídica en el sentido estricto del término de quien acudía a la Institución, pudiendo ser colectivos, asociaciones de vecinos, asociaciones de cultura, etc.;

Gil Robles, en cambio, mantenía ciertas reticencias respecto a las personas jurídicas para acudir al Defensor, al considerar la profusión de medios que aquellas tienen frente a las personas naturales para defender sus derechos. Veía además a estas como posibles grupos de presión frente a la propia Institución. CARRILLO LÓPEZ, Marc. El Defensor del Pueblo: ¿Factor de Democratización?. *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 4, 1982, pp. 174-175.

¹⁶¹ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. El Estatuto del Defensor del Pueblo y su relación con las Cortes Generales. *Constitución y democracia. Ayer y Hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. III. Madrid: Ed. Universitas, 2012, p. 2785.

De todas las instituciones creadas por nuestra CE, cabe decir sin posibilidad de equívoco que la figura del Defensor del Pueblo importada directamente de los países nórdicos, y más concretamente de Suecia, es una figura singular; y digo bien, singularidad que poco casa o sintoniza con nuestro acervo de instituciones que a lo largo de los siglos han desarrollado y plasmado un régimen especial basado en lo que se ha dado en llamar por parte de la doctrina régimen de Derecho administrativo, en el que la defensa de los derechos ciudadanos ha estado siempre a cargo de los tribunales de justicia dentro de una jurisdicción especializada (la jurisdicción contencioso-administrativa). Han sido hasta ahora los tribunales contencioso-administrativo los encargados en último término de reparar el injusto administrativo y podemos decir, sin temor a equivocarnos, que esta tradición choca frontalmente con el añadido constitucional del art. 54, más en consonancia con la forma anglosajona y de los países nórdicos europeos (especialmente Dinamarca y Noruega, en donde no existe un sistema de tribunales administrativos) de amparo en la defensa de las libertades y derechos de los ciudadanos.¹⁶²

A lo anteriormente dicho hemos de añadir lo siguiente:

1. Hemos importado una figura que allá de donde viene sí está en perfecta comunión con los ciudadanos a los que representa y defiende. Los ciudadanos del norte de Europa se identifican con una Institución que es ancestral en aquellas latitudes (s. XVIII); forma parte de su identidad, de su forma de entender y concebir su relación con la Administración que les gobierna y dirige. El ciudadano se siente próximo a la Institución que le da cobijo y no solo a la Institución como ente jurídico público con el que se cuenta para su defensa, sino con la persona que la representa. En este último sentido, para la inmensa mayoría de estos ciudadanos, la persona que está al frente de la Institución, el *Ombudsman* de carne y hueso, casi forma parte de su

¹⁶² ESCALANTE, Daniel (Pról.). *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Donald C. Rowat (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1973, 1.ª ed. en español, p. 8. En una gran mayoría de ensayos de autores que en su día estudiaron la Institución, estos son adversos a la implantación del *Ombudsman* en sus respectivos países, no porque se desconozcan los innegables beneficios producidos por dicha Institución sino porque creen simplemente que el sistema del *Ombudsman* no sería adecuado ni eficaz en sus respectivos países por la larga y satisfactoria tradición de los Tribunales Administrativos. En el mismo sentido se pronuncia ROWAT, Donald C. *Ibid.* (1973, p. 30): “En el continente europeo, las democracias europeas no han mostrado tanto interés en el plan de *Ombudsman* como el mundo de habla inglesa, lo que quizá se debe a que sus sistemas de tribunales administrativos satisfacen en parte esa necesidad”.

entorno familiar, se le conoce, se le admira, se le respeta. En su persona cobran vida y sentido los valores que trasmite, su independencia, su personalidad, su sentido del deber¹⁶³. En definitiva, no es un funcionario más al que poder acudir en queja contra la Administración. Por eso, las cámaras o los parlamentos que los eligen se guían por pautas distintas a las meramente políticas o partidistas. Si hemos de poner un ejemplo al uso traeremos a colación la elección del *Speaker* británico de la Cámara de los Comunes. El *Speaker* o Presidente de dicha Cámara al que corresponde un poder de dirección de aquella nada desdeñable, es elegido en general por unanimidad del Parlamento mandato tras mandato; de hecho, prácticamente se jubila en el cargo. Y es elegido porque en él se concitan una serie de cualidades para la dirección de la Cámara, como la ecuanimidad, equilibrio, neutralidad o desinterés partidista que hacen de su figura un punto de referencia para la totalidad de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento británico.

En el caso de los *Ombudsman* nórdicos y anglosajones sus mandatos se suelen renovar a lo largo del tiempo, salvo circunstancias excepcionales¹⁶⁴. Y todo ello coadyuva a aumentar su conocimiento y crédito entre sus conciudadanos.

2. La figura importada es totalmente operativa en aquellas latitudes porque atiende a poblaciones pequeñas en número de habitantes. Así, Suecia no llega a los diez millones; Finlandia no alcanza los seis; Noruega escasamente cinco y Dinamarca algo más de cinco millones y medio. En estas circunstancias la Institución y la figura del *Ombudsman* sí son de sobra conocidas por los ciudadanos de aquellos países. Poco esfuerzo requiere conectar con aquellos, estar próximo a ellos, atenderles en

¹⁶³ RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y Luis CANO LÓPEZ. *op. cit.* (2006).

¹⁶⁴ LUNDBVIK, Ulf. Comentarios sobre el Ombudsman de Asuntos Civiles. *El Ombudsman: El defensor del ciudadano*. Donald C. Rowat (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964, 2.ª ed., p. 82: "Aunque la Ley no limita el número de veces que se puede reelegir al Ombudsman, los acontecimientos recientes parecen indicar que el Parlamento no reelegirá a un Ombudsman después de que haya estado doce años en el puesto. Después de ese tiempo recibirá una pensión completa";

NORTHEY, J. F. El Comisionado parlamentario de Nueva Zelanda. *El Ombudsman: El Defensor del Ciudadano*. Donald C. Rowat (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed., 1964, p. 180: "El Comisionado puede ser reelecto, y es de esperarse que la reelección de una persona que haya desempeñado eficientemente sus funciones y esté todavía en condiciones de hacerlo se vuelva la regla. La reelección de una persona dependerá más de sus cualidades personales que de sus afiliaciones políticas. Si el designado tiene una experiencia comparable a quienes ocupan los cargos judiciales más elevados, en cuya designación raramente se toman en cuenta consideraciones políticas, es probable que la designación será renovada aun en el caso de un cambio de gobierno. Este factor es sumamente importante porque pocas personas con la competencia requerida aceptarían una designación que dependiera de condiciones relacionadas con la simpatía política del gobierno de turno".

sus más inmediatas necesidades. Las Oficinas de los *Ombudsman* y el personal que las atiende no necesitan ser mastodónticos para llevar a cabo un buen trabajo. El propio *Ombudsman* puede realizar labores personales y de cercanía respecto a sus conciudadanos que, ni por asomo, podrían soñar hacer sus homólogos en países cuya población quintuplicara los anteriormente aludidos, como es el caso de España, o el *Ombudsman* de la UE, si no fuera en este último caso porque sus competencias en el ámbito europeo están centradas únicamente en la mala administración de los órganos comunitarios.¹⁶⁵

3. Las figuras nórdicas del *Ombudsman* se limitan por lo general a tener un haz de competencias no demasiado extensas, centrándose principalmente en las quejas presentadas por sus ciudadanos contra la Administración en general (incluida la Administración judicial), extendiéndose en algunos países al control de los actos de gobierno y de sus ministros¹⁶⁶ sin más aditamentos y añadidos, con lo que el trabajo de la Institución se hace más flexible y profundo atendiendo, en definitiva, a un campo de actuación más acorde con sus fundamentos y fines.

Vistas las anteriores notas distintivas de los *Ombudsman* nórdicos, al compararlas con las que presenta nuestra figura del Defensor del Pueblo, en lo referido a proximidad y conocimiento del epígrafe que tratamos, habremos de resaltar en este sentido lo siguiente:

1. La figura que hemos importado, denominada *Defensor del Pueblo* por nuestra Ley de Leyes, es nueva en nuestra historia. De igual forma, las funciones que se le han encomendado se han insertado en un aparato institucional y jurídico cuyo

¹⁶⁵ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 398): "En Finlandia se utiliza una fórmula para dar y obtener información que se ha puesto en práctica desde no hace mucho tiempo y consiste en organizar, de acuerdo con las comunidades locales, reuniones públicas. En ellas, los ciudadanos tienen la posibilidad de discutir sus problemas personales con el Ombudsman y de poner en conocimiento del O. lo que piensan sobre la manera de cómo se aplica la Ley en ciertos casos. Al mismo tiempo, el O. tiene la oportunidad de informar a los ciudadanos con respecto a sus funciones sobre la autoridad que ha recibido del Parlamento, contemplando la posibilidad de ayudarles".

¹⁶⁶ BEXELIUS, Alfred. *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Donald C. Rowat (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1973, 1.^a ed. en español, pp. 59-60: "En principio y con pocas excepciones, la vigilancia del J.O. abarca a todos los funcionarios nacionales y municipales. Sin embargo, los miembros del Gobierno están exentos de ese control. Esta estipulación se relaciona con una Disposición constitucional en el sentido de que solo el Rey decide los asuntos del Ejecutivo. En Dinamarca y Noruega los Ministros se encuentran bajo la vigilancia del Ombudsman. Pero en Suecia no se ha expresado ninguna opinión en el sentido de que la autoridad del J.O. debiera abarcar también a los Ministros".

ensamblaje casa poco con el perfil de aquella, como ya hemos puesto de relieve más arriba.

Hasta ahora, y después de cuarenta años de presencia entre nosotros, la Institución funciona; pero funciona como un organismo administrativo más al que poder acudir en defensa de nuestros derechos frente a la Administración dentro del magma organizativo que del Estado rezuma. De ninguna forma es un ente especial, próximo y cuasi familiar, como lo es en las latitudes nórdicas.

En nuestro país se desconoce por completo el perfil, carácter y personalidad del Defensor. Difícilmente se conoce el nombre o imagen personal de quien detenta tal condición a nivel nacional en un momento dado¹⁶⁷. Varios factores coadyuvan a afirmar lo anterior. Por una parte, el escaso tiempo de ejercicio en el cargo; solo en el supuesto de Enrique Múgica Herzog, su mandato alcanzó los diez años, quedándose en cinco en el resto de los casos, para luego ser sustituidos en el cese subsiguiente por sus Adjuntos, cuyos mandatos acumulan bastante tiempo debido a los continuos desencuentros de las formaciones políticas a la hora de ponerse de acuerdo en el nombramiento del siguiente Defensor. Así, entre Defensores nombrados por las Cortes Generales y Sustitutos de aquellos al cese de su mandato, hacen un total de diez personas las que han tenido a su cargo la Institución de la que tratamos en un total de cuarenta años de existencia. Esto hace un promedio de cuatro años por cada uno de ellos. Tiempo, a todas luces, escasísimo si de conocer al titular del cargo se trata.

Otro factor que diluye la figura y conocimiento del titular de la Institución del Defensor del Pueblo son los Comisionados Territoriales de las distintas CCAA. Estos, qué duda cabe, compiten con el nacional en imagen y proximidad respecto al ciudadano, ya que en la mayor parte de los casos son ellos los que tienen conferidas

¹⁶⁷ RAMOS TORRE, Ramón y José Vicente GÓMEZ RIVAS. Creación y evolución. *Veinticinco años del Defensor del Pueblo en una España en cambio: 1982-2007*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2007, p. 28: "La visibilidad de la Institución es sólida, pues, lejos de su personalización, no parece depender o correlacionarse con el conocimiento de su titular. Tal como muestran los pocos datos de encuesta que recogen información sobre este extremo, solo en el arranque de la Institución se perfiló un nivel muy alto de conocimiento de la persona del Defensor del Pueblo, lo que sin duda fue decisivo de cara a su puesta en funcionamiento, legitimación y temprano arraigo. Más allá de esos años iniciales, el nombre del titular se hace menos conocido, alcanzándose a mediados de los noventa el nivel más bajo de información sobre este extremo. Los datos que arroja la reciente encuesta de 2003 muestran una clara recuperación de la popularidad del Defensor del Pueblo, cuyo nombre es reconocido con acierto por casi una cuarta parte de los entrevistados que saben de la existencia de la Institución".

las competencias en la tramitación de quejas por estar estas relacionadas con materias de competencia autonómica. Y todo ello sin contar con el agravante en determinadas Comunidades (con altísimo porcentaje de población en sus territorios) del intento de ningunear y marginar conscientemente la figura central de la Institución creada por la CE¹⁶⁸.

2. En un país con cerca de cuarenta y siete millones de habitantes, como tiene España, la cercanía al ciudadano por parte del Defensor nacional es del todo imposible tal y como se entiende y funciona en los países nórdicos donde nació la Institución.¹⁶⁹

3. Las competencias desmesuradas que la CE ha dado al Defensor (recursos de inconstitucionalidad y amparo) desvían sustancialmente el núcleo natural de relación con el ciudadano centrado en las quejas.

Estas dos competencias, sobre todo el Recurso de inconstitucionalidad, absorben a la Institución gran cantidad de tiempo en perjuicio del más propio campo en el que tendría que desenvolverse, a saber, la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las arbitrariedades de la Administración.

2. Las investigaciones de oficio y a petición de parte: Su tramitación

2.1. Normativa reguladora

El Título II LODP, a lo largo de sus 7 capítulos y 19 artículos, que dan comienzo en el noveno y terminan en el vigésimo séptimo, nos hablan del comienzo y tramitación de los procedimientos que el Defensor del Pueblo está autorizado a iniciar. De igual forma, el ROFDP trata de este aspecto en su parte séptima titulada *Presentación*,

¹⁶⁸ En el Recurso de inconstitucionalidad 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre de 2006 por el Defensor del Pueblo contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se impugnaba entre otros supuestos, la atribución al Síndic de Greuges, con carácter exclusivo, la competencia para supervisar la actividad de la Administración autonómica. La STC 137/2010, de 15 de diciembre, estimó las alegaciones del Defensor y declaró inconstitucional el carácter exclusivo que pretendía el texto de Reforma del Estatuto a la actividad del Síndic de Greuges respecto a la Administración autonómica.

¹⁶⁹ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 18): "Las entrevistas y explicaciones cara a cara entre el Ombudsman y el pueblo, directamente, son esenciales para que tal figura llegue a obtener una primera muestra de confianza de quien no le conoce".

Instrucción e Investigación de las Quejas, que abarcan los arts. 27 al 30¹⁷⁰. Algunos preceptos esporádicos dentro del ROFDP nos hablan también de la información sobre estos aspectos que llevan ciertos servicios y Oficinas de la Institución, como es el caso del art. 26, así como del art. 12.4 y 12.5 (estos últimos en cuanto a la admisión y rechazo en último término de las quejas y de la avocación bien de estas o de cualquier investigación que se lleve a cabo).

El Capítulo I de este Título II, *Iniciación y contenido de la investigación*, trata básicamente del alcance de las investigaciones, del derecho de queja y de quienes pueden portarla, de los límites y de la continuidad de la actividad del Defensor en determinadas situaciones que pudieran darse en un marco jurídico constitucional dado.

Así, el art. 9.1 LODP establece:

El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título I.¹⁷¹

Mientras que el art. 9.2 LODP dispone que “las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las administraciones públicas”¹⁷².

2.2. Debate doctrinal sobre el art. 9 LODP: Su posible inconstitucionalidad y el alcance de la investigación del Defensor sobre la mala administración

Este precepto orgánico que ha tenido una gran controversia dentro de la doctrina científica, como ya advertíamos al inicio de este capítulo, nos revela las clases de iniciativas que el Defensor tiene a su alcance para llevar a cabo las investigaciones

¹⁷⁰ Capítulo y artículos reenumerados conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

¹⁷¹ Art. 9.1 LODP.

¹⁷² Art. 9.2 LODP.

necesarias que esclarezcan los actos y resoluciones de la Administración pública en general, y de sus agentes en particular. Así, bien él personalmente puede iniciar una investigación que el precepto denomina *de oficio*, bien a través de la solicitud de cualquier ciudadano que presente una queja y que la define como *petición de parte*.

El precepto nos deja traslucir que ambas iniciativas, una vez iniciadas, pueden ser proseguidas y, como es natural, concluidas en su caso; pero también pueden ser rechazadas de inicio o, no proseguidas una vez iniciadas, tal y como se contiene en la redacción utilizada en el mismo con el condicional *podrá* delante de ambos infinitivos, *iniciar* y *proseguir*.

Queda asimismo claro que cuando habla de Administración pública, se está refiriendo al conjunto de todas ellas, bien sean públicas o participadas con capital privado y capital público, bien sean empresas privadas al servicio de la Administración que gestionen un servicio público.

Decíamos más arriba que este precepto ha generado una amplia controversia en la doctrina. Así, para un sector de la misma se ha considerado inconstitucional al no ajustarse a los parámetros establecidos por el art. 54 CE. En este sentido, Suanzes-Carpegna considera que el art. 9.1 LODP es claramente inconstitucional y debería reconducirse a lo dispuesto en el art. 54 CE, y manifiesta:

La sumisión de la Administración a los intereses generales y su actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, a que se refiere el art. 103.1, deberá ser objeto de control del Defensor del Pueblo a los solos efectos de velar por la defensa de los derechos fundamentales. Es decir, cuando del incumplimiento de tales parámetros de la actividad administrativa se deriven lesiones reconocidas en el Título I de la Constitución.¹⁷³

Otra parte de la doctrina, aunque no tacha de inconstitucional el art. 9.1 LODP, considera que existen ciertas contradicciones que han de ser salvadas, siendo la opción de Vera Santos:

¹⁷³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *op. cit.* (1983, p. 76).

Subsumir el control genérico de la Administración reconocido en el art. 9 en el que cabrían los principios expresados por el art. 103.1 *ex constitutione* dentro de los más amplios derechos comprendidos en el Título I a los que hace referencia el art. 54 CE. Eso sí, existiendo una clara dualidad en las funciones que ambos artículos definen, con entidad suficiente como para ser estudiadas por separado.¹⁷⁴

A nuestro juicio, la controversia suscitada es huera, sin recorrido y carente del más mínimo interés científico. En efecto, el art. 9.1 LODP establece de forma impecable que el Defensor, en sus múltiples actuaciones de investigación en defensa del ciudadano frente a la Administración, actúa en defensa de los derechos reconocidos en el Título I y solo de ellos (otra cosa será la labor del Defensor cuando este realice actuaciones en defensa del propio ciudadano mediante el recurso de amparo y de la CE, como guardián y garante que es de la misma en defensa de aquella a través del recurso de inconstitucionalidad y que en párrafos posteriores de este mismo capítulo veremos)¹⁷⁵, manifestando únicamente que su actuación se verá guiada por aquellos principios a los que la Administración sirve en su relación con el ciudadano y que se encuentran ubicados en el art. 103 CE. El contenido del art. 9.1 LODP no prejuzga de ningún modo la existencia de dos tipos de control por parte del Defensor, ni tan siquiera una ampliación de competencias respecto al art. 54 CE, como sugieren los autores citados anteriormente. Solo los derechos del Título I constitucional se verán amparados por él; eso sí, vistos e interpretados a la luz de los principios ubicados en el art. 103 CE; criterio que igualmente mantiene Carro Fernández-Valmayor, al manifestar:

No debe este precepto [art. 9.1 LODP] ser considerado inconstitucional, como así lo aprecia Suanzes-Carpegna, y ello en base a que al referirse el art. 9.1 LODP al 103.1 CE, por el cual debe enjuiciarse la labor de la Administración, esta extensión al ámbito propio de actuación del DP no es tal, por cuanto los

¹⁷⁴ VERA SANTOS, José Manuel. *op. cit.* (2002, pp. 44-46).

¹⁷⁵ Para una aproximación a esta cuestión véanse los Capítulos V: *La interposición del Recurso de inconstitucionalidad por el Defensor del Pueblo*; y VI: *El Defensor del Pueblo y la Administración de Justicia: Sus relaciones con el Poder Judicial. El Recurso de amparo constitucional* de esta tesis.

criterios de actuación de la Administración perfilados en el art. 103.1 CE, pueden ser subsumidos en el contexto del Título I de la Constitución.¹⁷⁶

En el mismo sentido que el anterior autor se muestra Gil-Robles y Gil-Delgado, al considerar que el art. 9 LODP no contradice al art. 54 CE, sino que lo complementa¹⁷⁷.

Por otra parte, lo que el art. 54 CE hace es emplazar en una próxima Ley Orgánica la regulación de la Institución que bajo mínimos establece en su seno; y esta regulación, emulando a la reglamentaria que desarrolla una Ley, lo que hace es matizar, pulir y adicionar aquellos aspectos que en consonancia con el mandato pueden ser introducidos en la norma de desarrollo sin que los debamos considerar por su aditamento sin más, como inconstitucionales. Sí, el art. 9.1 LODP enumera una serie de principios reunidos en el art. 103.1 CE a los que la Administración se debe en su regular funcionamiento, pero esta adición ni prejuzga ampliación de competencias del Defensor ni mucho menos se puede considerar inconstitucional por no ceñirse exactamente a los términos empleados por el constituyente. Simplemente significa que la protección que dispensa el Defensor a los derechos comprendidos en el Título I CE está mejor garantizada a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 CE.

La polémica sobre el artículo que comentamos se amplía a aspectos que se relacionan con la legitimación que el Defensor podría tener de cara a supervisar la totalidad de la actuación de la Administración pública y de si sería obligada su intervención en aspectos relacionados con lo que se ha venido en llamar *mala administración*, en procedimientos internos o *ad intra* dentro del seno de la misma y que no afectan directamente a los derechos del ciudadano. En este sentido, la doctrina mayoritaria considera que no se debe iniciar ningún procedimiento en aras a regularizar esa *mala administración*, pues, en principio, esta no debería afectar al conjunto de la ciudadanía.

Varela Suanzes-Carpegna, siguiendo esta opinión, considera:

¹⁷⁶ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *op. cit.* (1991, p. 2677).

¹⁷⁷ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1981, pp. 252-253).

La finalidad que el art. 54 de la Constitución encomienda al Defensor del Pueblo, restringe sustancialmente su actividad supervisora, puesto que de ella escapan aquellas prácticas administrativas conocidas con el vago concepto de *mala administración*. Siempre y cuando, desde luego, tales prácticas no lesionen, directa o indirectamente los derechos subjetivos. [...] En términos generales puede decirse que el control del Defensor del Pueblo será procedente cuando el incumplimiento del art. 103.1 de la Constitución Española por parte de la Administración, tenga efectos *ad extra* en relación con los ciudadanos, como dispone el art. 9.1 LODP y no cuando tenga efectos *ad intra*.¹⁷⁸

No obstante, según este mismo autor, dichas prácticas deberían haberse incluido entre los cometidos de control del Defensor del Pueblo¹⁷⁹.

Feltrer Rambaud es de la misma opinión y en su comentario al art. 9 LODP, considera:

La actividad administrativa que el Defensor del Pueblo está capacitado para supervisar es aquella que tiene relación con los ciudadanos, es decir, la actividad *ad extra* de esta. En este caso queda sometida al control de la Institución toda la actividad administrativa con independencia del sujeto que la realice y de la forma adoptada para su desarrollo. No están incluidas en esta supervisión las relaciones interadministrativas u organizativas que carezcan de trascendencia para la esfera jurídica de los ciudadanos.¹⁸⁰

Para otro sector esta cuestión no está tan clara, ya que las malas prácticas administrativas que se generan dentro de la administración *ad intra* también deben ser combatidas por el Defensor aunque no tengan en principio conexión con el perjuicio directo o indirecto que estas reportarían en el ciudadano. No en balde, y como bien aclara Pérez Calvo:

¹⁷⁸ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *op. cit.* (1983, pp. 76-77).

¹⁷⁹ *Ibid.* (1983, pp. 76-77).

¹⁸⁰ FELTRER RAMBAUD, Loreto. Artículo 9. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, p. 218.

Los principios que enumera el art. 103.1 de la Constitución no solamente tienen una vertiente *ad extra*, en relación con la actividad externa de la Administración. Tienen también una vertiente *ad intra* en el sentido de que deben aplicarse igualmente a las actividades administrativas o reflejas de una Administración concreta. Y a este respecto cabe preguntarse si el Defensor del Pueblo deberá limitarse a la defensa de esos principios en relación con el primer tipo de actividades administrativas o llevará también su análisis al segundo tipo.¹⁸¹

La respuesta para este autor estaría en el criterio procedimental adoptado por el Defensor al aplicar el mandato establecido en el art. 9.1 LODP “en relación con los ciudadanos”¹⁸². Pérez Calvo termina apostillando que “podría argüirse legítimamente que resulta difícil imaginar una actuación de la Administración, incluidas las reflejas o interadministrativas, que no redunde en beneficio o desventaja de los ciudadanos”¹⁸³. En este mismo sentido se muestra Ávila Rodríguez, que en su tesis doctoral mantiene la postura de que entre otras funciones, el Defensor del Pueblo, no solo debe vigilar que la Administración cumpla su cometido con el ciudadano en la actividad de esta relacionada con los derechos comprendidos en el Título I, defendiendo a aquellos que se sientan maltratados, sino que, además, se ha de extender dicha supervisión a cualquier mala administración o gestión que se lleve a efecto aunque no tenga relación directa con el ciudadano¹⁸⁴.

No obstante, una cosa son las buenas intenciones a la hora de tratar de erradicar las malas prácticas internas que la Administración genera en su quehacer diario en sentido amplio y general, y otra muy distinta el que esas prácticas sean directa consecuencia del perjuicio ocasionado al administrado. En el primer supuesto supondría inevitablemente la iniciación de oficio del procedimiento por parte del Defensor (entendiendo que difícilmente se produciría la iniciación de parte) al objeto de intentar erradicar ese mal comportamiento de la Administración con la

¹⁸¹ PÉREZ CALVO, Alberto. *op. cit.* (1979, p. 76).

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen M.^a. *El sentido alternativo del Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo andaluz ante las políticas territoriales: Dominio público-marítimo-terrestre, patrimonio histórico y contaminación acústica*. Tesis Doctoral publicada. Málaga: Universidad de Málaga, Área de Derecho Público. Departamento de Derecho Administrativo, 2004, p. 19.

consiguiente carga de trabajo añadido que para la Institución supondría; además, cabría preguntarse si la actuación del Defensor en estos específicos supuestos no iría contra lo estipulado en el precepto que comentamos, ya que, tanto las actuaciones de oficio como las solicitadas de parte, han de tener una clara vinculación con los ciudadanos y funcionarios de la propia administración afectados; es decir, estos se han de sentir perjudicados directa o indirectamente por la actuación administrativa y, en el supuesto que comentamos, no se da el caso. De hecho, en la obra editada por la Institución con motivo de sus 25 años de existencia, en el apartado titulado *Creación y evolución*, establece determinadas líneas rojas en cuanto a su intervención en determinados asuntos y, así, nos explicita que “el Defensor no puede intervenir en los siguientes supuestos: 1. Cuando no haya existido intervención de las administraciones públicas”¹⁸⁵.

De lo anteriormente expuesto se desprende la siguiente pregunta: ¿Realmente está en condiciones la Oficina del Defensor de intentar erradicar esa mala administración que se da en el conjunto de todas las Administraciones Públicas en aspectos vinculados a la actividad intraorganizativa o interadministrativa que carezca de trascendencia para la esfera jurídica de los administrados? La precariedad de medios, sin duda, se lo impide. Casos esporádicos aparecidos en prensa o medios de comunicación podrían ser objeto de su atención. De hecho, desde la creación de la Institución se han iniciado de oficio un número indeterminado de expedientes que no obedecían a una petición de parte ni suponían un perjuicio directo, aunque posiblemente sí indirecto. En este sentido, Feltrer Rambaud, asesora del Área de Administración Económica del Defensor del Pueblo, nos aclara:

Desde el comienzo de la vida de la Institución se han abierto quejas de oficio ante problemas no planteados por los ciudadanos pero que se han hecho visibles a través de los medios de comunicación o de cualquier otra forma, por ejemplo un escrito anónimo o cuestiones derivadas de otras quejas, que ponen de manifiesto irregularidades de la actividad administrativa por acción o por omisión ante un deber constitucional concreto.¹⁸⁶

¹⁸⁵ RAMOS TORRE, Ramón y José Vicente GÓMEZ RIVAS. *op. cit.* (2007, p. 15).

¹⁸⁶ FELTRER RAMBAUD, Loreto. *op. cit.* (2002, pp. 227-228).

Y pone como ejemplo de ello el caso de la falta de declaración obligatoria de información por parte del Ministerio de Fomento de las rutas aéreas existentes con las islas Baleares que, sin haberse presentado reclamación alguna, la Institución ha llegado a efectuar una reclamación; o llamadas de atención a la Administración local ante la escasez de viviendas públicas¹⁸⁷.

Por último, recogemos en estas líneas el principio adoptado por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), en su Sesión Plenaria n.º 118, reunida en Venecia los días 15 y 16 de marzo de 2019, sobre la protección y la promoción de la Institución del Defensor del Pueblo. El principio n.º 12 dice textualmente que “el mandato del Defensor del Pueblo abarcará la prevención y corrección de la mala administración y la protección y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”¹⁸⁸. ¿A qué mala administración se está refiriendo, a la *ad intra*, a la *ad extra* o al conjunto de ambas? Los términos en que se plasma este principio parecería que está haciendo referencia al conjunto de ambas, pues habla de mala administración sin más especificaciones. Si eso fuera así, estaríamos ante un supuesto claro de divergencia del principio con nuestro ordenamiento jurídico al chocar frontalmente con lo establecido en el art. 9.1 LODP, en el que se requiere que esa mala administración tenga relación directa o al menos indirecta con los ciudadanos. Naturalmente, tales principios participan de la naturaleza de meros actos jurídicos al estilo de las *recomendaciones* que dicha Comisión utiliza para obtener de su destinatario una conducta a seguir y que, por tanto, no son nunca vinculantes¹⁸⁹.

Apuntar que, en el ámbito europeo, el *Ombudsman* o Defensor del Pueblo Europeo puede intervenir en casos de mala administración en la actuación de los órganos y

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ La Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (Comisión de Venecia) es un órgano consultivo del Consejo de Europa, creada en 1990 tras la caída del muro de Berlín. Debido a que sus sesiones se llevan a cabo en Venecia, a esta Comisión se la ha denominado con el nombre de la ciudad donde se reúne.

¹⁸⁹ Principio n.º 25. Sesión Plenaria n.º 118. *Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)*. Estrasburgo, 15-16 de marzo de 2019, p. 6. “Se anima a los Estados miembros a que emprendan todas las acciones necesarias, incluidos los ajustes constitucionales y legislativos, a fin de proporcionar las condiciones adecuadas que fortalezcan y desarrollen las instituciones del Defensor del Pueblo y su capacidad, independencia e imparcialidad en el espíritu y de conformidad con los Principios de Venecia a fin de garantizar su correcta, oportuna y efectiva implementación”.

entidades de la UE y, tal y como se muestra su regulación jurídica, su actividad y *modus operandi*, esta Institución sí estaría facultada para llevar a cabo investigaciones sobre casos tanto de mala administración *ad intra* como *ad extra*, a tenor de lo establecido en el art. 3.1 de su Estatuto Jurídico, en el que se establece que “el Defensor del Pueblo procederá a todas las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de una reclamación”.¹⁹⁰

De los anteriores párrafos advertimos la innecesaria condición, impuesta en nuestro ordenamiento, de la exigencia de perjuicio directo o indirecto de la persona afectada por esa mala administración.

2.3. Las atribuciones del Defensor sobre las distintas autoridades: Competencia para la investigación de los actos administrativos y políticos

2.3.1. Competencia para la investigación de los actos administrativos en general; de los Ministros y del Gobierno en particular

Comencemos este epígrafe dirigiendo nuestra mirada a las tierras nórdicas para observar que, curiosamente en Suecia, cuna del *Ombudsman*, los miembros del Gobierno individualmente y el propio Gobierno como órgano colectivo, están fuera del control del *Ombudsman* (no así en Dinamarca y Noruega, donde los ministros sí están bajo su vigilancia); aspecto este que habremos de resaltar en este epígrafe como contrario al artículo que venimos estudiando. La razón de ello nos la explica Alfred Bexelius (*Ombudsman* para asuntos civiles en Suecia):

Para conservar la confianza pública, el J.O. debe evitar los conflictos políticos. Esta es una ventaja esencial en su trabajo. Si se viera obligado a intervenir contra el Gobierno, se podría ver fácilmente envuelto en la lucha de los partidos políticos. Además, el Parlamento controla la forma en que los ministros desempeñan sus funciones. El Parlamento puede ordenar también

¹⁹⁰ Art. 3.1 EDPE.

el enjuiciamiento de un Ministro ante un tribunal especial. El J.O. actúa como fiscal en estos casos.¹⁹¹

Hemos partido de este importante hecho en el acontecer del *Ombudsman* sueco como contraste y antítesis de lo que se regula en la normativa española respecto al Defensor del Pueblo que, como veremos más adelante, la misma se encuentra en las antípodas de las establecidas en Suecia.

Las atribuciones del Defensor del Pueblo en nuestro país se extienden a toda la Administración en general, bien sea central, autonómica o local y, como no podía ser menos, también a la actividad de los ministros y a cualquier otra persona funcionario o autoridad administrativa que actúe al servicio de la Administración. Así reza el segundo punto del art. 9 LODP.

Observemos que las atribuciones de investigación se extienden a la actividad de los ministros pero nada dice del Gobierno. De hecho, este órgano constitucional de enorme importancia desaparece de cualquier tipo de control por parte del Defensor del Pueblo a lo largo de su LODP y ROFDP, aunque más adelante advertiremos que no es así del todo.

En efecto, si el art. 9.2 LODP parte del hecho de que los ministros pueden ser controlados en su actividad por el Defensor y no menciona al Gobierno, es porque de forma consciente o inconscientemente está concibiendo a este último como a un órgano de naturaleza constitucional, sujeto a una serie de controles distintos a los que la Institución que estudiamos podría tener sobre aquél.

Así, cuando un Ministro se reúne en Consejo de Ministros, conforma lo que denominamos *Gobierno*, y este se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros¹⁹². Ahora bien, el Ministro por sí solo es titular de uno o de varios departamentos y tiene competencia y responsabilidades

¹⁹¹ BEXELIUS, Alfred. *op. cit.* (1973, p. 60).

¹⁹² Art. 1.2 y 1.3 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

en la esfera específica de su función que, en su totalidad, es prácticamente una función de carácter administrativo¹⁹³.

Es por eso por lo que el art. 9.2, al tratar de las quejas que los ciudadanos pueden elevar al defensor, suma aquellas que se derivan no solo de las autoridades administrativas en su conjunto, sino también de quien las representa y dirige en su último escalón, a saber: los ministros. No cabe duda de que estos en su actividad pueden dañar o conculcar los derechos establecidos por la CE en su Título I, y el Defensor está en este artículo comentado para restituirlos mediante el procedimiento que la CE y la LODP le proporcionan.

Ahora bien, y volviendo a la cuestión anteriormente planteada, ¿puede el Defensor controlar al Gobierno en todo lo referente a los actos de este que afecten a los derechos establecidos en el Título I?

La casi unanimidad de la doctrina científica considera que el art. 9.2 LODP es claramente restrictivo con las atribuciones del Defensor al no incluir entre estas las que se derivan del control de determinados actos del Gobierno, porque en el ente Gobierno, como bien ha estudiado la doctrina administrativista, coexisten dos tipos de actos bien diferenciados entre sí: los actos administrativos y los políticos. Los primeros se manifiestan claramente por ser aquel el órgano superior de toda la Administración¹⁹⁴, el director de la misma y, como tal, con competencias estrictamente administrativas. En este sentido es generalizada la apreciación de que

¹⁹³ Dudamos a este respecto que exista un solo acto de un Ministro que lleve otra connotación que la de mero acto administrativo, por tanto descartamos cualquier acto que consideremos político y que provenga de un Ministro. A nuestro entender, los actos políticos solo pueden proceder de una acción colectiva de los Ministros reunidos en Consejo presidido por su Presidente. No en vano, el art. 4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece para los Ministros las siguientes funciones: 1. Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno. b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento. c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones. d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia. 2. Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales. En caso de que existan Ministros sin cartera, por Real Decreto se determinará el ámbito de sus competencias, la estructura administrativa, así como los medios materiales y personales que queden adscritos al mismo”.

¹⁹⁴ Art. 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes”.

al menos la vertiente administrativa de competencias gubernamentales sí debería ser también controlada por el Defensor.

Bassols Coma, en su magnífica obra, *El Defensor del Pueblo en el sistema constitucional: sus relaciones con las Cortes Generales; Administración pública y Administración de Justicia*, se pregunta si “la actividad del Gobierno escapa a la capacidad de supervisión del Defensor del Pueblo”¹⁹⁵ para terminar apostillando que entrarían en ese control todas aquellas actividades de carácter administrativo con competencias propias del Gobierno tales como “aprobación de expedientes de contratación, sanciones administrativas, separación de servicio de los funcionarios, resolución de recursos administrativos, expedientes de gasto, enajenación de bienes, otorgamiento de beneficios fiscales, exenciones”¹⁹⁶.

Lo cierto es que, a fecha de hoy, no se ha llevado a cabo ninguna investigación atinente al órgano Gobierno por parte del Defensor que tenga como referencia los anteriores actos administrativos descritos, por lo que, en esta cuestión, entendemos también que la restricción impuesta por la LODP es contraria al amplio mandato del que nos habla el art. 54 CE referido al control de la Administración, en la que entendemos incluido también al Gobierno en su función de director de aquella.

2.3.2. Competencia para la investigación de los actos políticos del Gobierno y de su Presidente

En realidad, este es un tema que la doctrina no parece haber abordado abiertamente hasta la fecha pese a su importancia. Quizás porque una parte de ella lo considera de una magnitud tan inabordable como esperpéntica en cuanto a la capacidad que esta figura del Defensor tiene para llevar a cabo tamaña actividad de control. Quizás, pero menos probable, porque no se han tenido en cuenta determinados mecanismos que nuestra Constitución ha proporcionado al Defensor para llevarla a cabo. Lo cierto es que difícilmente encontramos un manual o trabajo de investigación que se haya detenido a estudiar la competencia que el Defensor tiene para investigar actos de naturaleza estrictamente políticos procedentes del Gobierno o de su Presidente.

¹⁹⁵ BASSOLS COMA, Martín. *El Defensor del Pueblo en el sistema constitucional: Sus relaciones con las Cortes Generales; Administración Pública y Administración de Justicia. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, 1998-1999*, vol. 8. Alcalá de Henares, 1999, p. 34.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Simplemente se niega tal posibilidad al Defensor. El propio Bassols afirma rotundamente que “no están afectados de supervisión los actos de actividad política del Gobierno”¹⁹⁷ y Feltrer Rambaud, en su comentario al art. 9 LODP se pronuncia del igual forma al mantener que “queda por consiguiente fuera del control del Defensor del Pueblo y su actividad propia como tal, la que no tenga carácter administrativo por no estar sujeta al Derecho Administrativo”¹⁹⁸.

Por el contrario, nosotros consideramos modestamente que el Defensor del Pueblo, esa figura creada constitucionalmente por el art. 54 CE, tiene competencias importantísimas para poder investigar los actos políticos del Gobierno y de su Presidente que atenten contra los derechos establecidos en el Título I y el conjunto de la Constitución.

Es del todo evidente que tamaña competencia no se la da ni el art. 9 LODP ni ninguno de la normativa de desarrollo *ex constitutione* que el art. 54 CE ha previsto. Entonces, ¿dónde debemos mirar para apreciar tan excepcional circunstancia? Ni más ni menos que en el art. 162.1.a y b de CE.

Este artículo que ya hemos tenido la ocasión de tratar en los capítulos donde estudiamos la interposición de los recursos de constitucionalidad y de amparo por el Defensor, legitima a este para poder iniciar de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente a esclarecer los actos, resoluciones, acuerdos y cualesquiera otras actuaciones procedentes del Gobierno o de su Presidente, incluida la normativa con rango de Ley que tengan la consideración de políticos y que puedan afectar a los derechos ciudadanos proclamados en el Título I, al conjunto de la CE o parte de ella. Y eso es así porque el artículo citado legitima al Defensor, junto con otras figuras constitucionales, a poder interponer el Recurso de inconstitucionalidad y de amparo en defensa de aquella. De esta forma, estamos en disposición, como más adelante mostraremos con ejemplos concretos, de aseverar que un considerable número de actos políticos procedentes del Gobierno y de su

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ FELTRER RAMBAUD, Loreto. *op. cit.* (2002, p. 221).

Presidente se ven afectados por el control que de ellos pudiera hacer el Defensor en garantía de la Constitución.¹⁹⁹

Llegados a este punto la pregunta que debemos hacernos en primer lugar es la de averiguar qué entendemos por actos políticos que les distingan de los administrativos ya vistos con anterioridad. Y a este respecto una parte de la doctrina cita como tales a aquellos que configura la CE, es decir, los que atañen a las relaciones entre poderes²⁰⁰. Otros autores coinciden en que son actos políticos por naturaleza aquellos que desenvuelven una autonomía discrecional (actos discrecionales) por parte del Gobierno. Otra parte de la doctrina enumera los mismos y así, Bassols Coma atribuye la consideración de políticos a aquellos que emanan directamente del art. 5 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y compete su ejercicio al mismo²⁰¹.

En este mismo sentido, Garrido Falla cita como posibles actos con ribetes de ser políticos, entre otros, la iniciativa legislativa, la dirección política interior y exterior del Estado, las relaciones con las Cortes y su disolución, la elaboración de los presupuestos generales del Estado, la emisión de deuda pública, la intervención en la designación del Fiscal General del estado y de los miembros del TC, la fiscalización extraordinaria de las comunidades autónomas y la iniciativa de reforma constitucional²⁰².

¹⁹⁹ La doctrina de la inmunidad de los actos políticos del Gobierno está en clara recesión hoy día, claramente incompatible en nuestro ordenamiento con la exclusión de estos del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución no existe excepción alguna a dicho control jurisdiccional. Véase a este respecto GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo, Vol. I*, 18.^a ed. Madrid: Civitas, 2017, pp. 626-627; y GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto y Herminio LOSADA GONZÁLEZ. *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I. Parte General, 14.^a edición Madrid: Tecnos, 2005, p. 558.

²⁰⁰ GARRIDO FALLA, Fernando. Artículo 97. *Comentarios a la Constitución*, 2.^a ed. ampliada. Madrid: Civitas, 1985, p. 1370 y ss. En el mismo sentido, FELTRER RAMBAUD, Loreto. *op. cit.* (2002, pp. 220-221): "Las actuaciones del Gobierno referidas fundamentalmente a las relaciones entre los poderes del Estado y relaciones internacionales son consideradas de carácter político y se encuentran sujetas a otros controles, como la responsabilidad política que puede exigir el Parlamento o los conflictos constitucionales que conoce el Tribunal Constitucional"; [con referencia a la STC196/1990, RTC 1990/196] merecen la calificación de actos políticos, única y exclusivamente los actos de relación entre órganos constitucionales y los relativos a la participación internacional del Estado".

²⁰¹ BASSOLS COMA, Martín. *op. cit.* (1999, pp. 34-35).

²⁰² GARRIDO FALLA, Fernando. *op. cit.* (1985, p. 1370 y ss.).

Expuesto lo anterior y teniendo presente el concepto y naturaleza de los actos políticos, estamos en disposición de manifestar sin temor a equivocarnos que nuestro Defensor del Pueblo tiene competencias para la investigación de aquellos por obra y gracia del art. 162.1.a y b. En efecto, podemos decir en este sentido que sus competencias se ceñirán a los actos políticos contrarios a la CE y no a otros, pero ¿es que puede haber otros? Si partimos de la base de que de la CE nace todo el ordenamiento jurídico y es el cauce a través del cual se legitima toda la actividad del Estado, difícilmente encontraremos otros.

Sin ánimo de ser exhaustivo y consciente de que en estos casos no hay *numerus clausus* que delimiten con precisión los supuestos en que nos encontramos con actos políticos procedentes del Gobierno y de su Presidente que puedan ser fiscalizados por el Defensor, vamos a poner ejemplos concretos de ese control de que dispone el Defensor sobre algunos de ellos:

1. Partimos de que un acto político por excelencia es la producción de la Ley, bien a través de la iniciativa legislativa del gobierno que este presenta a las Cortes para su tramitación, bien por propia producción normativa por medio de los Decretos Leyes o mediante la delegación que las cámaras hacen al Gobierno para dictar normas con rango de Ley²⁰³.

En el segundo y tercer supuesto estamos ante lo que la doctrina califica de potestad legislativa del Gobierno, y a él se debe en exclusiva el acto político dictado, caso de los Decretos Leyes, o el acto delegado por voluntad del delegante, caso de la legislación delegada. Pues bien, ¿cómo debemos entender desde nuestro posicionamiento el acto por parte del Defensor del Pueblo que recurre al TC un Decreto Ley dictado por el Gobierno? Un Decreto Ley que, cierto es que ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados y, por tanto, el fino jurista y atento

²⁰³ DE ESTEBAN, Jorge y Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO. *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid: SPFDUC, 1994, pp. 327 y ss. Estos autores han dividido las funciones gubernamentales en dos grupos: 1. Aquellas que hacen referencia directa a la acción y dirección política, en donde el Gobierno actúa como órgano eminentemente político, denominadas *funciones políticas sustantivas* y 2. Aquellas funciones que sirven de instrumento para el ejercicio de las primeras, denominadas como *funciones políticas instrumentales*. En estas últimas estarían los ejemplos que hemos enumerado más arriba, tales como la iniciativa legislativa, la producción de Decretos Leyes y la Delegación Legislativa.

lector de estas páginas nos dirá que ya no procede su autoría del ejecutivo al haberlo hecho suyo el propio Congreso mediante esa convalidación.

Pero ¿en realidad podemos seguir con este imaginario desnortado admitiendo que ese Decreto Ley salido del ejecutivo y convalidado sin enmienda alguna, ya no procede del ejecutivo como autor intelectual y político del mismo? Naturalmente y dejando los eufemismos jurídicos aparte nosotros creemos que sí y, por tanto, un Recurso de inconstitucionalidad contra ese Decreto Ley presentado por el Defensor del Pueblo por propia iniciativa o a petición de parte y basado en la posible vulneración de la norma suprema sería, sin lugar a dudas, un acto de control del Defensor sobre un acto político del Gobierno.

De igual modo nos encontramos con el ejemplo de la delegación legislativa que, una vez terminada la misma y dictada la norma por el Gobierno, difícilmente es controlable por las Cortes Generales por muchos filtros que para ello establezca el art. 82 CE. Así, en un porcentaje elevadísimo, los decretos legislativos sin muro de contención alguno quedan plasmados en el BOE, tal y como salieron del horno del delegado encargado de su materialización y dictado. A partir de aquí, serán los tribunales y, en su caso, el Defensor del Pueblo los encargados de su control constitucional.

2. Un acto político del Gobierno de especial trascendencia se encuentra en la celebración de los Tratados Internacionales que el Gobierno de la nación está facultado por el art. 94 de la Constitución para llevar a cabo con cualquier país de la comunidad internacional. En el punto primero de dicho artículo se enumeran los casos en los que es necesario requerir la previa autorización de las Cortes Generales para que sea efectivo el consentimiento del Estado para obligarse en ellos,²⁰⁴ pero en el segundo punto de dicho artículo constitucional se establece que el único requisito para la efectiva validez de esos Tratados es la necesaria

²⁰⁴ Art. 91. CE: “La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político; b) Tratados o convenios de carácter militar; c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I; d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública; e) Tratados o convenios que supongan modificaciones o derogación de alguna Ley o exijan medidas legislativas para su ejecución”.

“información” que de ellos se dé al Congreso y al Senado.²⁰⁵ Estos Tratados acordados por el ejecutivo son sin duda alguna actos políticos directos del Gobierno (en estos supuestos ni siquiera hay intervención de las Cortes) que se enmarcan en la actividad de dirección de la política exterior que el artículo 94 *ex constitutione* otorga al Gobierno. Pues bien, en estos supuestos, también está facultado el Defensor del Pueblo por iniciativa propia o a requerimiento de parte a impugnar dichos Tratados como inconstitucionales y elevarlos al TC para su pronunciamiento sobre ellos. El art. 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) establece con meridiana claridad lo siguiente:

Uno. Están legitimados para el ejercicio del Recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualquiera de sus formas, y Disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) Cincuenta Diputados.
- d) Cincuenta Senadores.²⁰⁶

Podemos seguir dando numerosos ejemplos de actos políticos directos que, realizados por el ejecutivo, pueden ser controlados por el Defensor en defensa de la Constitución, pero con la muestra expuesta basta. De igual forma, determinadas actuaciones unilaterales del Presidente sin los requisitos exigidos por la Constitución, decretos de la Presidencia o cualquier tipo de actos jurídicos que puedan afectar a los derechos y libertades del Título I y a cuya garantía se debe el Defensor por exigencia del artículo 54 CE, se verán controlados por vía de amparo ante los tribunales y, en su caso, ante el TC. No cabe duda de que en estos supuestos también existe una considerable gama de actos puramente políticos que a no dudar pueden ser depurados por el Defensor.

²⁰⁵ Art. 94.2 CE: “El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios”.

²⁰⁶ Art. 32.1 LOTC.

2.4. Las solicitudes del Recurso de inconstitucionalidad. Las actuaciones de oficio.

2.4.1. Solicitudes de Recurso de inconstitucionalidad

En el control de determinados actos administrativos y políticos por parte del Defensor del Pueblo, hemos advertido al lector de que dicho control se inicia, bien de oficio, bien a petición de parte²⁰⁷. Y es que, siguiendo el *iter* normativo de este artículo resulta que determinadas quejas que el Defensor recibe en su Oficina tienen como única finalidad la de advertir a la Institución de eventuales vulneraciones de derechos o de normas y actos del Estado contrarios a la Constitución. Este tipo de advertencias, que pueden tener un origen individual y personal o bien colectivo (incluso institucional y de corporaciones públicas, colegios profesionales etc.) se denominan *Solicitudes de interposición de Recurso ante el Tribunal Constitucional* y son las que, una vez iniciadas por medio de la presentación, pueden ser proseguidas o bien denegadas; estas últimas por carecer de fundamento en sus pretensiones pero, eso sí, siempre se han de rechazar con resolución fundamentada.

El número de estas solicitudes varía de año en año y depende de la mayor o menor crispación social existente de rechazo a determinada legislación estatal o gubernamental. Así, por poner un ejemplo, en el año 2012 hubo una masiva entrada de este tipo de solicitudes de interposición de recurso, alcanzando la cifra inusual de 280.592 entradas entre las individuales y las colectivas, para ir bajando paulatinamente a cifras más acordes con la naturaleza de estas peticiones. En 2013 se llegó a 10.128, en 2014 a 289, en 2015 a 123, en 2016 a 39, en 2017 a 40 y, en 2018 a 327²⁰⁸.

2.4.2. Las actuaciones de oficio

El art. 9.1 LODP faculta al Defensor el poder llevar a cabo actuaciones ante la Administración pública y sus agentes, así como ante los Tribunales de Justicia y el Tribunal Constitucional, conducentes al esclarecimiento y, en su caso, advertencia y

²⁰⁷ Art. 9.1 LODP.

²⁰⁸ Defensor del Pueblo. *Informes anuales del Defensor del Pueblo (1983-2019)*.

o propuesta de modificación o nulidad por inconstitucional de los actos y resoluciones causados por aquella que pudieran ser constitutivos de perjuicios para los ciudadanos y contrarios a la CE y a los derechos comprendidos su Título I.

A diferencia de las solicitudes de interposición del Recurso ante el TC y de las quejas en general, las actuaciones de oficio se llevan a cabo por iniciativa únicamente del Defensor, sin que medie petición del ciudadano. Dentro de estas actuaciones podemos encontrar a su vez distintos formatos:

a) Las que se inician por parte de la Institución de oficio con la finalidad de presentar Recurso de inconstitucionalidad ante el TC,

b) las iniciativas dirigidas a actuaciones de amparo, y

c) las que se llevan a cabo por actuaciones irregulares o punibles de la Administración que se han hecho visibles, bien por los medios de comunicación o de cualquier otra forma, en los que las características de las personas afectadas son tales (sujetos sin voz; con voz poco audible; menores; ancianos; discapacitados severos; extranjeros en situaciones irregulares...) que el Defensor no tiene más remedio que actuar de oficio. A este formato de actuación se le denomina más específicamente *quejas de oficio* que, nosotros concebimos dentro del marco más amplio de las actuaciones de oficio.

A este respecto, Feltrer Rambaud, nos ilustra que estas actuaciones tienen su origen bien en hechos denunciados por los medios de comunicación, bien en cuestiones derivadas de otras quejas que ponen de manifiesto irregularidades de la actividad administrativa por acción u omisión de un deber constitucional concreto, o incluso las derivadas de escritos anónimos²⁰⁹.

Dentro de este tipo de actuaciones, nos encontramos con las actuaciones de oficio que el Defensor practica en el ámbito de la Administración de Justicia y que tienen como característica respecto al resto el que, en estas, se practican coordinadamente con el Presidente del CGPJ y el Fiscal General del Estado, a los que debe informar del resultado de sus gestiones. Es decir, su iniciativa para investigar cualquier

²⁰⁹ FELTRER RAMBAUD, Loreto. *op. cit.* (2002, p. 227).

suceso o acto de la Administración, se ve compelida, al contrario del resto de sus actuaciones, por la limitación de tener que informar de ello tanto de su inicio como del final de aquellas al Presidente del CGPJ y al Fiscal General del Estado, y parece, a tenor de la reglamentación establecida que, dicha investigación ha de ser en todo momento coordinada y nunca de forma autónoma²¹⁰.

Limitándonos al punto c) últimamente expuesto y denominado *quejas de oficio*, podemos fácilmente comprender que estas quejas no llegan a tener la envergadura en cuanto al número de actuaciones que las quejas individuales o colectivas, pues estas ocupan en la labor de la Institución el mayor tiempo disponible. Las actuaciones o quejas de oficio, son secundarias, no porque sean menos importantes que el resto de quejas llegadas a la Institución en general, sino porque el margen de acción que el Defensor tiene para abordarlas e investigarlas es escaso, dado el cúmulo de actuaciones que debe afrontar en otros campos, en el que destacan las investigaciones de quejas individuales y colectivas. Aun así, su número no es tan bajo como podríamos pensar y, de hecho, tiende año tras año a estabilizarse dentro de unos determinados parámetros claramente al alza. Debemos destacar que, de estas actuaciones, desconocemos las llevadas a cabo por la Institución durante los primeros años de su creación, pues desde el año 1983 hasta 1988 no existen estadísticas del número exacto de las quejas de oficio, al englobarse las mismas conjuntamente con las quejas ordinarias recibidas²¹¹; aunque un tanto contradictoriamente, la propia Institución nos dice que comienzan a hacer su aparición a partir de 1989:

Desde el año 1989 en adelante, la Defensoría del Pueblo ha realizado investigaciones de oficio sobre asuntos variados que han llamado su interés y sobre los que se ha considerado que la ausencia de demandas por parte de las personas eventualmente afectadas no debía inhibir la acción de la

²¹⁰ Art. 29.2 ROFDP.

²¹¹ Las actuaciones de oficio del Defensor aparecen como tales en el *Informe a las Cortes* de los años anteriores a 1989, pero no están diferenciadas en su cómputo global respecto al resto de las quejas. Así, en el *Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 1987*, vemos en el BOC una actuación de oficio sobre posibles malos tratos y ejercicio de la mendicidad por un menor cuyo relato es el siguiente: "Con motivo de la aparición de una noticia relativa a la situación de un niño de siete años que mediante el ejercicio de la mendicidad, mantenía a los seis miembros de su familia, esta Institución del Defensor del Pueblo procedió de inmediato a la apertura de una queja de oficio" (p. 272).

Institución.²¹²

Desde que la Institución está operativa, es decir, desde 1983 hasta 2019, se han materializado un total de 7913 quejas de oficio (en esta cifra no se contabilizan las llevadas a cabo en el periodo 1983-1988, ya que no se han reflejado independientemente del resto de las quejas tratadas)²¹³. Las quejas de oficio mantienen una constante uniforme en cuanto al número de las presentadas a lo largo de los años y que van desde las 48 iniciadas del año 1989 hasta las 269 que se concretan en el 2009, variando unos años al alza y otros a la baja; pero a partir del periodo 2010 en adelante, la cifras se van incrementando hasta llegar a las 872 actuaciones de oficio en el año 2016²¹⁴. Ello es debido a que a partir de 2010 la Institución asume tareas sobre prevención de la tortura al ser designada Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (en adelante, MNP) y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Desde el período 2018 y 2019, con 599 y 266 actuaciones de oficio respectivamente, se han dejado de incluir las actuaciones llevadas a cabo dentro del MNP, que se presentan en informe separado, por lo que vuelven a disminuir las quejas de oficio efectuadas por la Institución como hemos comprobado más arriba.

3. Las quejas

Genuinamente, la Institución que importamos del norte de Europa venía con el palmito principal de verse convertida en el adalid de la defensa del ciudadano en su lucha frente a la Administración mediante el sencillo instrumento de recepcionar los requerimientos que aquel le hacía llegar ante el injusto de la actuación de aquella. A esos requerimientos que le llegaban los hemos denominado *quejas*, y con esta terminología se ha plasmado definitivamente en la LODP; no así en la CE, en donde tal término no aparece a lo largo del articulado ni en el propio y específico art. 54. Lo

²¹² RAMOS TORRE, Ramón y José Vicente GÓMEZ RIVAS. *op. cit.* (2007, p. 37).

²¹³ Datos obtenidos de los *Informes anuales del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales* (1983-2019).

²¹⁴ Análisis comparativo de los datos obtenidos de los *Informes anuales del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales* entre 1983 y 2019.

que sí quedó registrado es el derecho de petición, el cual aparece perfilado tanto en el art. 29.1 como en el art. 77 CE²¹⁵.

3.1. Significado

En el DLE, *queja* significa *reclamación, muestra de disconformidad, oposición o protesta*; términos bastante ajustados al significado que, por estos lares, se ha pretendido dar de la acción emprendida por el ciudadano ante el Defensor en defensa de sus derechos frente a la Administración.

Siguiendo a Rovira Viñas, “una queja no es más que una petición que pone en conocimiento y normalmente solicita la modificación de una conducta”²¹⁶. Para este autor, las peticiones y las quejas participan de la misma o parecida naturaleza y son susceptibles de ser utilizadas tanto para satisfacer intereses particulares como necesidades generales, siendo, en definitiva, un derecho de participación política. Les diferencia se encuentra en que la petición tiene connotaciones graciabiles mientras que en la queja lo son de exigencia, aunque, el citado autor apostilla que no siempre es así. En nuestro país, las quejas han sido, son y presumiblemente serán, la parte más sustancial del trabajo desarrollado por la Institución. Ya desde sus inicios fue abrumadoramente utilizado este instrumento por el pueblo en demandas y solicitudes de intervención del Defensor en defensa del ciudadano frente a la multiplicidad de abusos de la Administración procedentes de los diferentes campos de su actuación. Tanto es así que, como bien se dice en *El Libro del Defensor del Pueblo*: “La queja del ciudadano es lo que define más popularmente a la Institución. Se habla de presentar una queja, de quejarse ante el Defensor del Pueblo”²¹⁷.

3.2. Diferencia entre reclamación, petición y queja

²¹⁵ Art. 29.1 CE: “Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley”; y art. 77.1 CE: “1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan”.

²¹⁶ ROVIRA VIÑAS, Antonio. Veinte años del Defensor del Pueblo. *Revista de Derecho Político, UNED*, n.º 58-59, 2003-2004, p. 361.

²¹⁷ MORA LLADÓ, Antonio. *El Libro del Defensor del Pueblo*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2017, p. 85 y 93.

Siguiendo *El Libro del Defensor del Pueblo* que distingue entre lo que es una reclamación, petición y queja, conceptualizaremos y ampliaremos dichas categorías jurídicas de la siguiente manera:

1. La reclamación propiamente dicha la presenta el ciudadano ante la Administración y esta tiene sus cauces para recibirla, contestarla y resolverla. Siendo que la reclamación no satisfecha puede ser objeto, a su vez, de queja si se presenta al Defensor del Pueblo, dejando entonces de ser una reclamación, o bien convertirla en demanda ante los tribunales para que estos establezcan su criterio mediante Sentencia, en cuyo supuesto el Defensor ha de abstenerse.

2. Las peticiones tienen su principal marco y alcance en el art. 29 CE, que establece en sus dos puntos lo siguiente:

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.²¹⁸

A su vez, y como no podía ser menos, este derecho fundamental se ha regulado y desarrollado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición pero, como bien se indica en el *Libro del Defensor del Pueblo* antes mencionado, es en el Parlamento (art. 77 CE), y más concretamente en la Comisión que lleva este nombre en las Cortes, donde tiene su regulación más característica. Aunque este derecho puede ejercerse ante cualquier Institución pública, administración, o autoridad, como bien reza el art. 2 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, siendo su objeto cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario (a diferencia respecto a la queja que se encuentra regulada en la LODP) o sean de

²¹⁸ Art. 29 CE.

interés colectivo o general²¹⁹.

3. La queja, aun teniendo rasgos de ambas, se caracteriza por una mayor agilidad en su tramitación y una informalidad e inmediatez que aquellas no tienen. Aunque la misma tiene su principal protagonismo y acomodo en la LODP, estas se pueden presentar ante cualquier organismo de la Administración pública. De igual forma, este derecho se puede transformar en demanda contra la Administración en el supuesto de que no sea atendida dicha queja.

3.3. Quejas interpuestas a la Institución desde su origen

El número de quejas contabilizado desde el año 1983 que se han presentado a la Oficina del Defensor es considerable y variable de año en año. Así tenemos que, desde 1983 hasta 2019, es decir, en el periodo de treinta y seis años, se han presentado un total de 796.594 quejas (s.e.u.o.) entre individuales y colectivas, haciendo una media anual durante este periodo de 22.127 quejas y que viene a coincidir en número, más o menos, con las que habitualmente se contabilizan de media anualmente. No obstante, a lo largo de este amplio periodo se puede apreciar que hay años especialmente llamativos en cuanto al abultado número de quejas llegadas a la Oficina del Defensor, mientras que en otros periodos aquellas tienden a disminuir considerablemente. Así, mientras que en los dos primeros años de operatividad del Defensor fueron abundantísimas las quejas recogidas por la Institución (en el primer año de 1983 se recogieron 30.673 quejas entre individuales y colectivas. Este año fue el cuarto más abundante en cuanto al número de quejas registradas de los treinta y ocho de vida efectiva del órgano)²²⁰; a partir de 1985 y durante los cuatro años siguientes las quejas disminuyen sustancialmente hasta alcanzar en 1987 la cifra más baja del total de treinta y ocho años de funcionamiento del Defensor, con 12.256 quejas entre individuales y colectivas. Para la propia Institución, según recogen los informes de estos años a las Cortes Generales²²¹, ello se debía a la puesta en funcionamiento de instituciones similares en las distintas

²¹⁹ Art. 2, Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición.

²²⁰ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, pp. 299-300). Al decir de este autor, cabe explicarse este hecho por varios factores: 1. La sugestiva novedad que suponía la introducción de semejante figura en nuestra patria. 2. Los numerosos problemas que una gran parte de la sociedad española tenía con la administración y que venían arrastrando de tiempo atrás. 3. El momento de crisis económica que sufría nuestro país.

²²¹ *Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales* (1985, 1986 y 1987).

Comunidades Autónomas existentes en nuestro país que, desde 1984 con el *Síndic de Greuges*, en Cataluña, y el Defensor del Pueblo Andaluz comienzan a aparecer en estos primeros años, llegando en 1988 a estar operativas hasta cuatro de estas instituciones: el *Síndic de Greuges* en Cataluña, el Defensor del Pueblo andaluz, el Diputado del Común canario y el Justicia de Aragón, lo que aligeraba el trabajo y el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en el ámbito nacional.

Por lo general, el número de quejas que año tras año quedan reflejadas en los registros de entrada de la Oficina del Defensor es fluctuante y su número anual depende fundamentalmente de los conflictos o problemas socioeconómicos que dicho año arrastre tras de sí. Por poner un ejemplo, vemos que 2006 fue un año con un alto porcentaje de quejas, en el que se llegó a 31.301. Ello fue debido a la movilización de muchos ciudadanos perjudicados por varios escándalos financieros con repercusión en todo el territorio nacional. De igual forma, en 2010 se llega a la fabulosa cifra de 34.208 quejas, récord en estos treinta y seis años, y todo ello debido a la fenomenal crisis económica que España comenzó a padecer y que aún no nos ha dejado. Se debe indicar de igual forma que, del total de quejas que son recibidas por la Oficina del Defensor del Pueblo, aproximadamente más de la mitad son rechazadas o no admitidas y, por tanto, no se tramitan ante los organismos públicos correspondientes. Ello es debido a una serie de factores que más adelante detallaremos en el epígrafe *El derecho de queja y su tramitación*²²².

3.4. Procedencia y materias tratadas

En cuanto a la procedencia de las quejas que llegan a la Institución desde las distintas CCAA de nuestro país, más las ciudades de Ceuta y Melilla, siguiendo el último informe del Defensor a las Cortes Generales de 2019, el *ranking* está encabezado por la Comunidad de Madrid con 5659 quejas, seguida de Andalucía, con 2417; la Comunidad Valenciana, con 2162; Cataluña, con 1913; Castilla y León, con 1261; Castilla-La Mancha, con 919; la Región de Murcia, con 864; Galicia, con 859; Canarias, con 747; Aragón, con 475; Islas Baleares, con 442; País Vasco, con 406; Asturias, con 394; Extremadura, con 355; Cantabria, con 260; la Ciudad

²²² Epígrafe 4 del Capítulo IV. *Las relaciones del Defensor del Pueblo con el ciudadano: Proximidad y conocimiento. Las quejas, las investigaciones de oficio y a petición de parte: Su tramitación.*

Autónoma de Melilla, con 236; Navarra, con 158; La Rioja, con 87; y la Ciudad Autónoma de Ceuta, con 44, respectivamente.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, su liderazgo se incrementa notablemente debido a la ausencia de una Institución similar a la del Defensor del Pueblo en su Comunidad, por lo que la totalidad de las quejas se encauzan hacia la Institución con competencias nacionales.

Por el contrario, en otras CCAA, como es el caso del País Vasco, el bajo porcentaje de quejas recibidas por el Defensor, que la sitúan incluso por debajo de Comunidades con menos población, es debido a la complementariedad bastante activa que, en este aspecto, ejerce el Ararteko en aquellos territorios. Si la procedencia de las quejas está referida a las que llegan a la Institución cuyo origen se encuentra bien directamente del propio ciudadano, bien de otras instituciones, entidades u órganos estatales y autonómicos, siguiendo el último informe del Defensor establecemos la siguiente escala y porcentaje (Tabla 1):

Tabla 1. Quejas al Defensor del Pueblo 2019. Escala y porcentajes

PROCEDENCIA		N.º DE QUEJAS	PORCENTAJE (%)
Ciudadanía		18 811	93.05 %
Comisionados Parlamentarios Autonómicos	N.º DE QUEJAS	1384	6.85 %
Defensor del Pueblo Andaluz	277		
Diputado del Común (Castilla y León)	209		
Diputado del Común (Canarias)	205		
Síndic de Greuges (C. Valenciana)	172		
Síndic de Greuges (Cataluña)	164		
Justicia de Aragón	138		
Nafarroako Arartekoa (Navarra)	81		
Ararteko (País Vasco)	74		
Valedor do Pobo (Galicia)	64		
Cortes Generales (Diputados y Senadores)		18	0.089 %
Otros organismos		2	0.0098 %
TOTAL		20 215	100 %

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Por lo que respecta a las materias y contenidos que las quejas muestran en general, las relacionadas con el colectivo de los funcionarios y trabajadores de la función pública son las que encabezan el conjunto de aquellas, seguidas de las que tratan

sobre educación, actividad económica del Estado, libertades, inmigrantes y extranjeros, trabajo y seguridad social, tributos e impuestos, salud, instituciones penitenciarias, tercera edad, medio ambiente y colectivos dependientes. Para el Defensor del Pueblo el *ranking* establecido anteriormente no es casual, pues en gran parte se debe a que determinados colectivos bien organizados (como son los funcionarios y personal a su servicio) concitan intereses sustanciales y claros que bien de forma individual o colectiva hacen extender sus protestas hacia la Institución, mientras que otros colectivos, mucho más vulnerables, sin apenas organización y dependientes de otros sujetos, tienen una capacidad menguada para la protesta, como son la tercera edad, los menores y los discapacitados. Veremos, a continuación, el total de quejas recibidas y de oficio (Tabla 2):

Tabla 2. Quejas recibidas por el Defensor del Pueblo. Período 1983-2019

AÑO	QUEJAS RECIBIDAS	QUEJAS DE OFICIO	AÑO	QUEJAS RECIBIDAS	QUEJAS DE OFICIO
1983	30 673	-	2002	21 039	152
1984	24 500	-	2003	17 224	165
1985	16 940	-	2004	28 878	112
1986	13 648	-	2005	18 835	140
1987	12 257	-	2006	31 301	142
1988	13 652	-	2007	17 111	262
1989	21 023	48	2008	23 646	253
1990	29 396	38	2009	22 018	269
1991	25 730	63	2010	34 208	466
1992	19 599	114	2011	23 875	506
1993	22 281	91	2012	33 478	371
1994	18 503	91	2013	22 692	347
1995	13 060	154	2014	23 186	489
1996	25 753	122	2015	17 822	522
1997	18 017	121	2016	16 485	872
1998	23 964	156	2017	24 976	760
1999	13 551	149	2018	16 998	372
2000	26 874	121	2019	20 215	266
2001	13 186	179	TOTAL	796 594	7913

Fuente: Informes del defensor del Pueblo a las Cortes Generales 1983-2019

4. El derecho de queja y su tramitación

4.1. Derecho de acceso a la queja. El interés legítimo

El art. 10.1 LODP, establece:

Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o poder público.²²³

Al inicio de este capítulo ya tuvimos ocasión de comentar la opinión que algunos autores y Defensores plasmaban sobre la legitimidad para acudir en queja de las personas naturales y jurídicas. De igual forma, la exigencia orgánica del interés legítimo exige, a no dudar, un particular y propio interés fácilmente detectable en cualesquiera situaciones de desenvolvimiento entre la Administración y el ciudadano.

Particularmente interesante es la controversia suscitada por la doctrina respecto a qué debemos entender por *interés legítimo*. Así, podemos concebir que puede proceder de un propio interés particular y restringir el concepto a la esfera estrictamente personal de quien presenta la queja, como parece residir en la LODP, o entenderlo en términos más amplios, en donde ya no entraría el pronombre personal *yo* en juego como único detentador de ese interés en relación con la Administración, pudiendo abarcar a personas o intereses que no son los del que presenta la queja *estricto sensu*.

En líneas generales, la doctrina diferencia entre los conceptos *interés legítimo* y *personal* o *directo*, estando constituido el primero por intereses o pretensiones más difusos y de más amplio espectro que el segundo, llegando incluso en el primer caso a los denominados intereses morales o éticos a la hora de considerar legítima la presentación de la formulación de una queja.

²²³ Art. 10 LODP.

Entre los autores que defienden el concepto en sentido amplio se encuentra Fernández-Valmayor, al mantener que “esta exigencia legal se quiere transformar en una relación procesal que ligue al particular con el Defensor, cuando aquí, estamos ante un órgano constitucional cuya función trasciende los distintos círculos de intereses”²²⁴.

Contrario a esta tesis se posiciona Pérez Calvo, al considerar que: “la exigencia del requisito de un interés legítimo en los peticionarios parece responder al intento de construcción de un Defensor que busque no tanto la salvaguardia del derecho objetivo, sino fundamentalmente la defensa de los derechos de los ciudadanos”²²⁵.

Muy acertadamente, Bruñén Barberá plantea en su conclusión final un interrogante: “¿Hasta qué punto no se está produciendo en materia de legitimación una confusión entre la queja-denuncia, a la que no se refiere estrictamente el art. 10.1 LODP, y la queja propiamente dicha?”²²⁶.

Por su parte, las STC 62/1983, de 11 de julio, y 148/1993, de 29 de abril, parecerían bascular entre un concepto de interés legítimo más amplio que el propio personal (caso de la primera Sentencia) al de un interés en sentido propio cualificado y específico, no identificable con un interés genérico en la preservación de derechos.

Nuestra postura es la de seguir la interpretación mayoritaria de la doctrina y considerar ese interés legítimo como propio y personal con vinculación directa o, en todo caso, indirecta de quien acude al Defensor en defensa de sus derechos frente a la Administración.

Pero ¿qué ocurre en otras latitudes ajenas a nuestro ordenamiento respecto a la necesidad de esgrimir ese interés legítimo para acudir en queja? En este aspecto, Fairén Guillen nos detalla que en Suecia no se exige la alegación y prueba de un interés particular de los ciudadanos. Cualquiera de ellos puede quejarse al *Ombudsman*, basta expresar un descontento. En Finlandia no precisa el quejoso explicar un interés para quejarse, aunque suele hacerlo. En Dinamarca, cualquier

²²⁴ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *op. cit.* (1991, p. 286).

²²⁵ PÉREZ CALVO, Alberto. *op. cit.* (1996, p. 554).

²²⁶ BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (2002, p. 257).

persona puede formular una queja al *Ombudsman*, incluso una persona no necesariamente interesada puede hacerlo; sin embargo, en la práctica, si el quejoso no tiene un interés razonable en el caso, el *Ombudsman* se mostrará reacio a iniciar una investigación. En Noruega se exige cierto interés para que la queja se admita. En Nueva Zelanda, el *Ombudsman* no investigará, entre otros motivos, cuando el quejoso carezca del suficiente interés personal en ella. En Reino Unido, la queja al *Parliamentary Commissioner for Administration* debe ser presentada por una persona que alegue haber sido víctima de una injusticia por causa de mala administración. En Israel, por su parte, se requiere invocar un interés, bien del quejoso, bien general²²⁷.

A tenor de lo manifestado en dicho art. 10.1 LODP, queda prácticamente excluida de impedimento cualquier situación jurídica en la que pudiera encontrarse la persona que acuda en amparo de sus derechos ante el Defensor, abarcando todo tipo de situaciones, tales como ostentar distinta nacionalidad, sexo, residir en cualquier parte del territorio nacional o incluso fuera del mismo. En este sentido podemos manifestar que cualquier ciudadano extranjero que considere vulnerados sus derechos amparados por el Título I de CE, aun residiendo fuera de España, está en condiciones de acudir en queja al Defensor; claro está que la queja habrá de fundamentarse en aquellos supuestos que hayan ocasionado agravios al ciudadano extranjero en el sentido antes indicado, producidos por agentes o representantes de la Administración española, bien durante la estancia de las citadas personas en territorio nacional, bien incluso en los supuestos en los que dichos ciudadanos no han pisado suelo nacional pero sus derechos se han visto desprotegidos en el trato con cualesquiera agentes de la autoridad representantes del Estado español en el extranjero (caso de las embajadas y consulados, así como de los distintos organismos internacionales en los que tenga presencia nuestro país), ser menor de edad, estar incapacitado o internado en un centro penitenciario y tener una especial sujeción o dependencia de una Administración o poder público.

Así, los menores de edad podrán dirigirse directamente al Defensor por el medio más adecuado, bien por escrito, bien por teléfono directamente, bien a través de sus

²²⁷ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 363 y ss.).

representantes legales.²²⁸En el caso de los menores en total desamparo, incluso terceras personas podrían poner de manifiesto tal circunstancia, advirtiéndolo al Defensor del Pueblo o al Ministerio Fiscal, aunque en estos supuestos, así como en el caso de personas deficientes, incapaces o disminuidos, más que de una queja se trataría de poner en conocimiento de la Institución la anomalía observada al objeto de su corrección que, implicaría de inmediato, una investigación de oficio por parte del Defensor.

Las personas en especial sujeción o dependencia de la Administración o del poder público son personas con ciertas limitaciones en determinados derechos que, por el contrario, comúnmente se extienden por el conjunto de la ciudadanía. De esta forma, el personal militar y los miembros de la Guardia Civil se encuentran en esa especial sujeción respecto a la Administración pública que permite a la normativa de desarrollo de estos institutos, limitar ciertos derechos en atención a sus especiales servicios prestados al Estado. Así, el derecho de sindicación y el derecho a la huelga quedan afectados y, por tanto, prohibidos al personal de dichos cuerpos y, en este contexto, también se hace notar la extraña limitación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas en su art. 162, así como en el art. 101 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre de Régimen Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, por el cual se establece que cualquier miembro de estos cuerpos podrá dirigirse en queja al Defensor del Pueblo de forma directa pero individualmente, excluyendo la queja colectiva.

Catalogamos de extraña la limitación impuesta por estas normas; en primer lugar, porque no tienen ningún respaldo constitucional, ya que como más arriba indicamos, la CE solo habla del derecho de petición en su art. 29, artículo que en su segundo punto ciertamente sí limita el ejercicio de este derecho a que se tramite de forma individual y no de forma colectiva y, en segundo lugar, tal y como hemos expuesto anteriormente, la queja no tiene la naturaleza de una petición y como tal no se la debería haber impuesto el mismo régimen restrictivo en la normativa antes aludida.

²²⁸ Art. 20.2.c Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor: “[El menor] puede plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo. A tal fin, uno de los Adjuntos de dicha Institución se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores”.

El *efecto contagio* y un temor multiseccular a estas protestas colectivas procedentes de los institutos armados parecen haber nivelado ambas materias²²⁹.

El conjunto de presos internos en establecimientos penitenciarios también entra dentro del colectivo catalogado como *de sujeción especial*, que le somete a un poder administrativo autónomo y más intenso que el que se proyecta sobre el común de los ciudadanos²³⁰.

Estas quejas quedan reflejadas en los informes que anualmente remite la Oficina del Defensor al Parlamento.

Por tanto, la invocación de ese interés legítimo en toda persona natural o jurídica enmarca las distintas situaciones en las que se pueden encontrar aquellas. Situaciones descritas en dicho art. 10.1 LODP que no constituyen un *númerus clausus*, sino que entendemos el precepto abierto a cualquier situación que pudiera presentar la persona que invoque un interés legítimo, como indica en su redacción “sin restricción alguna”²³¹.

4.2. El derecho de queja por vía parlamentaria

Según el art. 10.2 LODP:

Los Diputados y Senadores individualmente, las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de

²²⁹ Art. 14 LODP: “El Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en el Título I de la Constitución, en el ámbito de la Administración militar, sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional”.

²³⁰ STC 129/1995, de 11 de septiembre.

²³¹ Art. 10.1 LODP.

ciudadanos, en el ámbito de sus competencias.²³²

Así, tal y como está redactado el artículo, podemos entender que existen dos formas posibles de presentar una queja por parte de los parlamentarios y las Comisiones al Defensor. De una parte, la queja llegada a la sede parlamentaria remitida por cualquier persona que se sienta perjudicada por cualquier acto de la Administración, dirigida bien a un Diputado bien a un Senador bien a cualquier Comisión de las enunciadas. De otra, las iniciativas de oficio que sus Señorías o las Comisiones adoptan al elevar la cuestión del esclarecimiento de los actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos.

De este modo, las quejas que de los ciudadanos reciban sus Señorías, así como las distintas Comisiones de Investigación o relacionadas con la defensa general y en particular la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, siempre que tengan relación con alguna Administración pública, podrán derivarlas por conducto de su Presidente²³³ en escrito motivado, a la Oficina del Defensor del Pueblo para que este, en su caso, pueda ejercitar las acciones oportunas que lleven a esclarecer los actos contrarios a derecho que en dicho escrito se ponen de manifiesto.

Obsérvese que al inicio de estos párrafos hemos catalogado de *quejas*, las demandas que el ciudadano expone ante los representantes del poder legislativo y sus Comisiones para que sean atendidas por estos, pero en realidad, la normativa reglamentaria de las dos Cámaras habla de *peticiones*, y como tales también se contemplan en el art. 77.1 CE. La realidad es que la queja no se encuentra regulada en los Reglamentos de ambas Cámaras y sí la petición. Pero, a partir de lo establecido en art. 10.2 LODP, habremos de considerar que tanto al parlamentario como a las distintas Comisiones de ambas Cámaras podrán llegarles tanto quejas

²³² Artículo modificado por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo de modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo.

²³³ Art. 200.2; y art. 49.2 Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de Febrero de 1982: "La Comisión 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: 1. Al Defensor del Pueblo. 2. A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate. 3. Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda".

como peticiones y que solo mediante una labor de criba se distinguirán ambas demandas. En este sentido y dado que este art. 10.2 LODP se encuentra contenido en el Cap. I, *Iniciación y contenido de la investigación*, dentro del Título II, *Del procedimiento*, entendemos que es directamente aplicable y trasvasable a la regulación establecida en los Reglamentos de ambas Cámaras y que, por tanto, a partir del mismo debemos concebir que en ambas Cámaras se establece la posibilidad de que las quejas puedan ser objeto de acogida en el Parlamento, a pesar de que en la actualidad no figuren en su normativa reglamentaria.

De esta forma, los parlamentarios y las Comisiones correspondientes podrán elevar a la consideración del Defensor solo aquellas que tengan la naturaleza de *quejas*. El condicional *podrán* con el que queda reflejada la posibilidad de su envío al Defensor, manifiesta claramente que tanto los Diputados como los Senadores individualmente, así como las distintas comisiones enunciadas en el art. 10.2 LODP, pueden decidir si la demanda ciudadana catalogada como *queja* es o no remitida al Defensor. Su decisión es inapelable en sede parlamentaria, y solo una nueva petición dirigida directamente al Defensor que verse sobre el mismo asunto puede sortear aquella barrera²³⁴. Además, entendemos que tratándose de quejas, si bien se ha de acusar recibo de la misma, no es necesario, al contrario de la petición, que se comunique al quejoso la decisión adoptada si no se tiene en cuenta la misma, salvo que se decida remitirla al Defensor, en cuyo caso deberá ser necesaria la comunicación al transmitente de tal queja y estar motivada cuando se dirija al Defensor del Pueblo, tal y como establece el artículo que estamos comentando. La decisión de la intervención del Defensor recaerá directamente en los Diputados y Senadores individualmente y por mayoría si recae en cualesquiera Comisión de las reseñadas en el precepto.

En este sentido, no acabamos de comprender la posición adoptada por Fernández Segado, cuando esgrime que “parece fuera de toda duda que el acceso individualizado de Diputados y Senadores al Defensor encierra dentro de sí una

²³⁴ No parece opinar del mismo modo BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (Artículo 10. 2002, p. 400) al considerar que en estos supuestos: “Se debe descartar que el parlamentario o la Comisión carece de libertad para decidir no enviar la queja, que necesariamente ha de remitir al Defensor”.

latente carga de instrumentación política de la Institución ”²³⁵. Posición esta que se acercaría más a la realidad, si dicho acceso proviniera de las Comisiones de investigación o de cualquiera de ellas de las enunciadas en el precepto que, como bien sabemos, y el devenir de los tiempos nos lo ha demostrado, la inmensa mayoría de dichas comisiones se crean con objetivos de *marketing* políticos, aprovechando las mayorías partidistas que las componen, con resultados y conclusiones finales satisfactorias para estas últimas. Muy por el contrario, consideramos que la labor individual de los Diputados y Senadores en la tramitación de las quejas, provengan estas de la ciudadanía o sean de oficio, se ciñen más a un trabajo de contacto con los ciudadanos que representan que a una desviación puramente política.

Llegados a este punto, hay que decir que, a diferencia de lo establecido con la Ley inglesa del *Parliamentary Commissioner for the Administration*, en nuestro país no es necesario y obligado pasar por el filtro de cualquier Diputado o Senador para que con su aprobación la queja pueda ser investigada por el Defensor, como ocurre en el Reino Unido. Simplemente se podrá optar por cualesquiera de las vías existentes, bien por petición directa al Defensor, bien a través de la establecida en el art. 10.2 LODP.

Dicho art. 10.2 LODP que estamos comentando entraría de lleno en el marco, más amplio, de las relaciones del Parlamento con el Defensor del Pueblo, y que más adelante en un nuevo capítulo analizaremos; pero dado que el precepto se encuentra enmarcado dentro del Título II LODP, *Del procedimiento*, nos hemos visto obligados a comentarlo como parte del inicio de dicho procedimiento en la presentación de la queja. De imprevisibilidad legal catalogamos dicho art. 10.2 LODP, al no ubicar en el mismo las más que plausibles solicitudes de acceso al Defensor provenientes de los Diputados y Comisiones pertenecientes a los distintos Parlamentos y Cortes orgánicamente integradas en las CCAA. Y es que, de su lectura deducimos que cuando nos habla de los Diputados, Senadores y de las distintas Comisiones, especialmente de la Comisión Mixta Congreso-Senado, se

²³⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. El Estatuto Jurídico-Constitucional del Defensor del Pueblo en España. *Seminario Internacional Defensor del Ciudadano, Defensor Cívico o Defensor de los Derechos Humanos: La Experiencia comparativa y el Proyecto chileno*. Universidad de Talca (Chile), 4-6 de abril de 2001, p. 282.

está refiriendo tanto al Congreso de los Diputados y al Senado en cuanto Cámaras conformadoras de las Cortes Generales de la nación en su conjunto.

Ni en la LODP ni en el ROFDP existe previsión de acceso al Defensor de los Diputados autonómicos ni de sus Comisiones. Tales accesos se materializan en cada una de las Leyes de creación de los Comisionados parlamentarios de las distintas comunidades autónomas²³⁶ a su respectivo Comisionado.

²³⁶ Veamos esta circunstancia por orden cronológico de aparición de las Leyes de los distintos Comisionados adscritos a sus respectivas CCAA:

1. En la Ley 9/83, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se establece en su art. 11.2: “Los Diputados, individualmente; las Comisiones de Investigación o la de Gobierno Interior y Derechos Humanos a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley, podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en la Administración autonómica de Andalucía, que afecte a un ciudadano o grupo de ciudadanos, en el ámbito de sus competencias.”

2. En la Ley 14/84, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges (Cataluña), se establece en su art. 1.b y c: “A los efectos de lo dispuesto en el art. 1, [supervisión de la actuación de la Administración Pública de la Generalidad y de las Autoridades y el personal que de ella dependen o está afecto a un servicio público] podrán dirigirse al Síndic de Greuges solicitándole que actúe en relación con la queja que formulan b) Los Diputados del Parlamento de Cataluña y también los Diputados y Senadores de las Cortes Generales elegidos por las circunscripciones electorales de Cataluña. c) Las Comisiones del Parlamento, especialmente las de investigación y la prevista en el apartado 2 del artículo 2”.

3. En la Ley 6/84, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia, se establece en su art. 14.2: “Los Diputados, individualmente, y las Comisiones del Parlamento de Galicia relacionadas con la defensa de los derechos y libertades públicas, podrán solicitar la intervención del Valedor del Pueblo en todas las cuestiones atribuidas a su competencia”.

4. En la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, el art. 17.2 establece: “Las investigaciones podrán ser solicitadas igualmente por la Comisión que mantenga con carácter ordinario las relaciones con el Ararteko, las comisiones parlamentarias de encuesta o por los parlamentarios individualmente”.

5. En la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, el art. 12.1.b se establece: “Para la efectiva protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos por el Estatuto de Autonomía, podrán dirigirse al Justicia de Aragón solicitándole que actúe en relación con la queja que formulen b) Los Diputados de las Cortes de Aragón, las Comisiones de Investigación y, también, las que se encargue de las relaciones con el Justicia”.

6. En la Ley 11/88, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de Valencia, se establece en el párrafo 3 del art. 10: “Los Diputados de las Cortes Valencianas individualmente y las Comisiones constituidas o que puedan constituirse en su seno relacionadas con la defensa o investigación general o parcial de los derechos y libertades públicas, podrán recabar, mediante escrito motivado, la intervención del Síndico de Agravios para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en la Administración pública de la Generalitat, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos”.

7. En la Ley 1/93, de 10 de marzo, del Síndic de Greuges, de las Islas Baleares, se dispone en el art. 11.1: “Podrán dirigirse al Síndic de Greuges y solicitarle que actúe en relación con la queja que formule: b) Los Diputados al Parlamento de las Islas Baleares y también los Diputados y Senadores a las Cortes Generales elegidos por las circunscripciones electorales de las Islas Baleares”.

En estas circunstancias, es del todo aconsejable que se plasme legalmente tanto en la LODP como en las distintas Leyes autonómicas reguladoras de sus respectivos Comisionados, el acceso de dichos parlamentarios autonómicos directamente al Defensor del Pueblo estatal y no solo, como parece haberse establecido en el conjunto de las distintas Comunidades, el acceso a sus respectivos Comisionados, como recogemos en la normativa autonómica.

A este respecto, téngase presente que la Administración a controlar dentro de una CA, está compuesta de una parte por los entes administrativos con competencias en materia autonómica y, de otra, por la Administración central periférica con competencias en materia exclusivamente estatal, y no se entiende que la normativa del Comisionado a nivel autonómico faculte únicamente a sus Diputados y Comisiones el acceso al Defensor nativo de dicha CA. Asuntos relacionados con actos y resoluciones dictadas por autoridades con competencias estatales deberían también ser objeto de control por los parlamentarios y las Comisiones correspondientes de la CA en cuestión y, en consecuencia, solicitar la intervención del Defensor del Pueblo. Piénsese además que, la solicitud de intervención del Comisionado autonómico en estas materias se ciñe únicamente a trasladar la queja recibida por este al Defensor del Pueblo estatal sin la posibilidad de intervención de aquel en dicho asunto a no ser que se requiera su colaboración *a posteriori*. Así parece reflejarse en el art. 2.3 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, al afirmar:

En la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública

8. En la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se dispone en el art. 10.2: "Podrán dirigirse al Procurador del Común de Castilla y León para solicitarle que actúe en relación con la queja que se formule: b) Los Procuradores en las Cortes de Castilla y León, y también los Diputados y Senadores a las Cortes Generales elegidos por las circunscripciones electorales de Castilla y León. c) Las Comisiones de las Cortes de Castilla y León, y especialmente las de investigación y la prevista art. 2.2".

9. En la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, se establece en el art. 19.1: "Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra [...]. 2. Los Parlamentarios Forales, individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación".

10. En la Ley 7/ 2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, de Canarias, en su art. 22.3 se establece: "Los Diputados y las Comisiones Parlamentarias podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Diputado del Común para la investigación o el esclarecimiento de actos producidos por las Administraciones Públicas canarias".

estatal, que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieren sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones.²³⁷

En definitiva, lo que proponemos en estas líneas es ahorrarnos el paso (sin ningún sentido salvo la pérdida de tiempo que ello conlleva) de tener que dirigirse los Diputados y Comisiones del Parlamento autonómico al respectivo Comisionado, pudiendo hacerlo directamente al Defensor del Pueblo en materias, claro está, relacionadas con la actividad de los órganos de la Administración pública estatal.

Una vez comunicada la queja al Defensor por los Diputados y Senadores individualmente o por las Comisiones a las que se refiere art. 10.2 LODP, en escrito motivado, solicitando su intervención para el esclarecimiento de cualesquiera actos o conductas de las administraciones públicas contrarias a los derechos del ciudadano, el Defensor del Pueblo tomará la decisión de intervenir o no en el requerimiento solicitado. Si optara por la no intervención, deberá informar razonando su desestimación; si optara por lo contrario, de igual forma, informará al parlamentario o Comisión de su disposición de llevar a cabo las investigaciones oportunas y al término de las mismas, de los resultados obtenidos. Así queda establecido en el artículo 31.2 LODP al establecer:

Cuando su intervención se hubiese iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo hubiese solicitado, y al término de sus investigaciones, de los resultados alcanzados. Igualmente, cuando decida no intervenir informará razonando su desestimación.²³⁸

Artículo que, por lo demás, define con cierta nitidez las relaciones del Defensor del

²³⁷ Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

²³⁸ Art. 31.2 LODP.

Pueblo con el Parlamento o más particularmente con algunos de los órganos del mismo y que no son precisamente de subordinación como muchos autores han tratado de mantener²³⁹.

Distinto sería, entendemos, desde la más estricta ortodoxia relación jurídico-constitucional dentro de un sistema que se define como *parlamentario*, en donde todos los órganos del Estado giran en torno al Parlamento, que la requisitoria de actuación dirigida al Defensor procediera directamente del Pleno de ambas Cámaras; en cuyo caso, la pretendida autonomía de la Institución en el supuesto que estudiamos dejaría de serlo *ipso facto*. No podemos olvidar que en manos del propio Parlamento y de nadie más está la posibilidad del cese del Defensor cuando, a juicio de aquel, este actúe con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo²⁴⁰.

Por último, hay que reseñar que las quejas llegadas al Defensor del Pueblo por vía parlamentaria (Cortes Generales) han sido insignificantes si las comparamos con los datos aportados en este mismo capítulo del conjunto de quejas que han llegado a la Institución, tanto individuales como colectivas. En la investigación llevada a cabo a lo largo del periodo comprendido entre los años 2000 y 2019²⁴¹, es decir, 20 años, hemos podido constatar que por vía parlamentaria se ha solicitado la intervención del Defensor del Pueblo en 300 ocasiones, que comparadas con las 454.746 quejas recibidas por la Institución durante el mismo periodo supone un 0,066% del total de las quejas. Desconocemos si de esas 300 solicitudes se ha rechazado alguna en aplicación del art. 31.2 LODP y, por tanto, del pretendido carácter autónomo que la Institución tiene *ex lege* derivado de su LODP²⁴².

Veamos, a continuación, el desglose de quejas procedentes de las Cortes entre el año 2000 y el 2019 (Tabla 3):

²³⁹ Véase, a este respecto, la tesis por mí mantenida en el *Capítulo II. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo* del presente trabajo.

²⁴⁰ Art. 5.4 LODP.

²⁴¹ En los Informes anuales del Defensor a las Cortes Generales que abarcan el periodo 1983 a 1999, las quejas provenientes del Congreso y Senado no aparecen individualizadas y se enmarcan dentro del conjunto "Diversas entidades y Organismos". Es por eso por lo que ha sido imposible contabilizarlas en su totalidad desde el año 1983, primer Informe del Defensor a las Cortes.

²⁴² Datos obtenidos de los Informes anuales remitidos por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales

Tabla 2. Quejas procedentes de las Cortes y su comparativa con las totales

AÑOS	QUEJAS PROCEDENTES DE LAS CORTES	QUEJAS TOTALES
2000	7	26 874
2001	4	13 186
2002	3	21 039
2003	2	17 224
2004	2	28 878
2005	1	18 835
2006	4	31 301
2007	3	17 111
2008	0	23 646
2009	0	22 018
2010	7	34 208
2011	2	23 875
2012	45	33 478
2013	60	22 692
2014	22	23186
2015	28	17 822
2016	19	16 485
2017	17	24 976
2018	56	17 697
2019	18	20 215
TOTAL	300	454 746

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2000-2019

Del mismo modo, desconocemos las posibles quejas llegadas al Defensor de los parlamentarios autonómicos, ya que estos han de tramitarlas previamente por conducto de su respectivo Comisionado, y son estas las únicas que aparecen reflejadas en los Informes del Defensor a las Cortes²⁴³.

Así pues, de este volumen insignificante de quejas que sus Señorías y las Comisiones enunciadas art. 10.2 LODP dirigen al Defensor, deducimos la nula o casi nula relación de las Cortes con el Defensor del Pueblo. Más adelante, cuando en capítulos sucesivos estudiemos los Informes Generales y sus debates, las Recomendaciones y Sugerencias y otros mecanismos utilizados por el Defensor en sus relaciones con los órganos parlamentarios, veremos la misma o parecida atrofia que parece ser la tónica generalizada. Desde el año 2000 hasta el 2011, esta anodina relación se mantiene inalterada; incluso en los años 2008 y 2009 deja de existir, como se podrá observar en la Tabla 3 que más arriba adjuntamos.

Sin embargo, a partir del año 2012, cambia el *modus operandi* en la relación Cortes-Defensor del Pueblo y se observa un incremento significativo en el número de quejas de origen parlamentario y ciudadano respecto al año precedente en la proporción 45-33.478 a 2-23.875, manteniéndose al alza hasta la actualidad en el caso de las parlamentarias. ¿A qué se debe?

Fundamentalmente a la crisis económica severa que nuestro país arrastra y que se suma a situaciones puntuales como el incremento del desempleo, la aparición de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre de 2012²⁴⁴ que, con el objetivo de reducir el déficit de las administraciones públicas llega a repercutir en la prestación de determinados servicios, muchos de los cuales desaparecen totalmente; a las decenas de miles de personas que ven en riesgo sus inversiones en entidades varias con las llamadas *participaciones preferentes*; a la caída del sector inmobiliario con fortísima repercusión en las entidades bancarias; el aumento de lanzamientos de innumerables familias de sus viviendas por impago de sus hipotecas... En

²⁴³ En un estudio de la procedencia de las quejas llegadas a los distintos Comisionados autonómicos y que se contienen en los respectivos informes que estos proporcionan a sus Parlamentos, encontraremos las posibles quejas parlamentarias remitidas a aquellos y que, en este trabajo no recogemos por no ser de gran interés en el conjunto de esta investigación.

²⁴⁴ Por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

definitiva, observamos en este estudio que cuanto mayor es la crispación social existente, más dinámica es la relación en lo concerniente a las quejas Cortes-Defensor y al contrario ocurre cuando aquella no se muestra tan apremiante.

4.3. Presentación, instrucción e investigación de las quejas. Tal y como establece el art. 15.1 LODP:

Toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado, en papel común y en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.²⁴⁵

De igual forma, el art. 15.2 LODP aclara que “todas las actuaciones del Defensor del Pueblo son gratuitas para el interesado y no será preceptiva la asistencia de letrado ni de procurador. De toda queja se acusará recibo”²⁴⁶.

Asimismo, el art. 27.2 ROFDP señala:

La presentación de una queja ante el Defensor del Pueblo, así como su posterior admisión, si procediere, no suspenderá en ningún caso los plazos previstos en las Leyes para recurrir; tanto en vía administrativa como jurisdiccional, ni la ejecución de la resolución o acto afectado.²⁴⁷

Si observamos detenidamente la ubicación de los distintos artículos que sobre la tramitación de las quejas se hallan en la LODP veremos una anormal regulación desde el punto de vista sistemático de aquellos en la Ley; aspecto este que, por otra parte, parece ser lo habitual en el conjunto orgánico normativo que aquí tratamos.²⁴⁸ Así, de los arts. 9 y 10, que nos hablan del inicio de la investigación en aras a una coherente y lógica regulación de la tramitación de la queja, nos vemos obligados a

²⁴⁵ Art. 15 LODP.

²⁴⁶ Art. 15.2 LODP.

²⁴⁷ Art. 27.2 ROFDP.

²⁴⁸ Ejemplos varios de ello tenemos en la LODP. Así, en el art. 31.2 LODP, la lógica sistemática de su ubicación dentro del articulado le habría llevado a formar parte complementaria del art. 10.2; artículo este que, se observará, forma parte del Capítulo I, que lleva por rúbrica *Iniciación y contenido de la investigación*, dentro del Título II que nos habla *Del Procedimiento*. Sin embargo el art. 31.2, se encuentra ubicado dentro del Título III *De las Resoluciones* y, curiosamente, nos pone de manifiesto una intervención del Defensor del Pueblo iniciada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10.2 LODP.

dar un salto al art. 15 en el que se nos aclara cómo ha de presentarse cualquier escrito que en queja se dirija al Defensor. Regulación, por tanto, desacompasada y asistemática, sin coherencia y unión en el articulado que propicia una arritmia profunda en la conceptualización formal de la norma. Es, en base a ello, por lo que consideramos necesaria su modificación y adecuación a los estándares definidos y que la doctrina habitualmente entiende como sistemática normativa en el desarrollo de la Ley.

Dicho lo anterior, ¿qué observamos en el esquema de presentación de la queja que la Ley nos propone?

1. Un formato simple y sencillo en la formulación de la queja que, sin ánimo de pecar de exagerados, podríamos decir cumple con todos los requisitos básicos e indispensables de lo que ha de ser un escrito de presentación de una queja (distinto al de la petición y la reclamación) accesible a cualquier tipo de persona independientemente de su nivel cultural. No invalida lo anteriormente dicho que el escrito sea razonado, pues estos con tal de dar una explicación comprensible del problema parecería suficiente, no requiriéndose de ninguna argumentación compleja. En todo caso, entendemos que esta posible dificultad que pudiera darse a la hora de dicha presentación por escrito, como exige la Ley, se podría paliar con una declaración verbal del afectado ante los servicios de la Oficina del Defensor que asesoraría al quejoso en su queja, plasmando naturalmente dicha manifestación por escrito²⁴⁹. En este sentido, nuestra legislación es pareja a la que procede de las latitudes de donde es oriunda la figura que estudiamos. Fairén Guillén nos instruye sobre esta circunstancia y nos recuerda que la forma de presentación de la queja en aquellos países es por lo general escrita. Así sucede en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda, Inglaterra, Israel, etc.:

En Suecia se dan casos en que alguien descontento con la decisión de un funcionario acude al *Ombudsman* o a alguno de sus ayudantes y formula su caso oralmente. De igual forma, en Finlandia, también se admite que el

²⁴⁹ ASTARLOA VILLENA, Francisco., se manifiesta de igual forma en *El Defensor del Pueblo en España: Ensayos Jurídicos*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears, Servei de Publicacions i Intercanvi Científic, 1994, p. 81.

quejoso se persone en la Oficina del *Ombudsman* y presente su queja oralmente.²⁵⁰

2. Es un esquema sujeto a unas formas para nada complicadas, pero constituyendo un breve y conciso formulario que no se parece ni por lo más remoto al manifestado y exigido en nuestra legislación procesal ya sea civil, penal o administrativa. En efecto, el escrito debe contener, al menos, ciertos elementos y datos sin los cuales la ulterior investigación del Defensor estaría abocada al fracaso. Así, en el mismo se ha de contener el nombre del quejoso; sus apellidos; su dirección; una breve explicación y contenido de la queja y el día o momento en que la vulneración de su derecho se produjo; el ente, autoridad o personal administrativo que motivó con sus actos o resoluciones la queja; la documentación que se adjunta en su caso y la firma del que insta la investigación. No podemos argumentar, por tanto, que el inicio del procedimiento sea de carácter totalmente informal, como algunos autores han sostenido²⁵¹, ni tampoco dotado de cierto formalismo asimétrico, en donde este surgiría con la investigación que el Defensor llevaría a cabo en el seno de la administración, pero no durante el contacto con el agraviado²⁵². En efecto, partimos del contenido del artículo 15.1 LODP, en donde aparece reflejado únicamente el inicio de la investigación con la aportación del escrito de queja, en el cual observamos determinada formalidad instrumental que, en términos absolutos podríamos considerarla mínima pero no totalmente informal. Por otra parte, determinados autores, al hacer la crítica y comentario de dicho artículo, sobrepasan la frontera que establece el mismo que es el inicio de la queja únicamente, para adentrarse en lo que es tramitación propiamente dicha y cuyo contenido sobrepasa el artículo que comentamos. En definitiva, al menos en su inicio, el procedimiento tiene alguna formalidad, la mínima y estrictamente necesaria para el desarrollo posterior de la queja, sin merma alguna de la simplicidad que en sí mismo encierra y cumpliendo el objetivo primordial de accesibilidad como elemento básico de su naturaleza final.

²⁵⁰ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 373 y ss.).

²⁵¹ BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (Artículo 15, 2002, p. 390 y ss.).

²⁵² GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, pp. 148-149.

3. Amplio margen de tiempo para presentar la queja. Un año, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento el quejoso de los hechos objeto de la misma. Este espacio de tiempo, creemos, es suficiente para reflexionar sobre la necesidad de presentar la queja al Defensor e interponerla, así como para recabar las pruebas y documentos a aportar indiciarios del agravio, sin apremios exigentes como lo actualmente regulado en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en su art. 46²⁵³, pero tampoco sin dilaciones carentes de fundamento. Ampliar el margen de tiempo a más de un año es crear un vacío jurídico de control constitucional contrario a los principios de inmediatez y proximidad. Contrario a esta apreciación se muestra Parejo Alonso:

Esta limitación temporal de la queja no tiene justificación real. El Defensor del Pueblo [...] es más bien un mecanismo de garantía flexible e informal, basado en la *auctoritas* de la propia Institución, de control y, por tanto, de corrección de la actividad administrativa desde el punto de vista del patrón de medida que proporciona el orden sustantivo constitucional, básicamente los derechos y las libertades constitucionales, los cuales, por definición, no son disponibles, ni prescriben.²⁵⁴

Inmediatez y proximidad porque en la defensa de los derechos comprendidos en el

²⁵³ Art. 46 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: “1. El plazo para interponer el Recurso contencioso administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la Disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. 2. En los supuestos previstos en el artículo 29, los dos meses se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados en dicho artículo. 3. Si el Recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el Recurso será de diez días a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el artículo 30. Si no hubiere requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho. 4. El plazo para interponer el Recurso contencioso-administrativo se contará desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del Recurso potestativo de reposición o en que este deba entenderse presuntamente desestimado. 5. El plazo para interponer Recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad. 6. En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer Recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado”.

²⁵⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano. El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 117.

Título I CE no es ni puede ser aconsejable la espera *sine die* en la solicitud de defensa de aquellos para ver satisfecho el amparo solicitado; piénsese que en muchas ocasiones no solo se trata de amparar o restablecer el derecho constitucional vulnerado sin más que el sujeto demanda sin afectar a la esfera personal y laboral del funcionario, sino que también en muchos supuestos esa esfera se ve afectada en función de la naturaleza del agravio producido, y en estas circunstancias entran en juego los derechos del infractor (por ejemplo el derecho de prescripción ante una posible acción de responsabilidad ejercitada por el Defensor o incumplimiento de deberes del funcionario) que, a la luz de múltiples normas de nuestro ordenamiento, se ve amparado por estas. De esta manera, tomando como ejemplo la prescripción anteriormente aludida, advertimos cómo las faltas cometidas y que ahora se denominan delitos leves tras la reforma de la Ley Orgánica 1/2015, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal, prescriben al año de su autoría, transcurrido el mismo, la responsabilidad penal del sujeto se extingue²⁵⁵. En este mismo sentido, la responsabilidad del funcionario por faltas de distinta naturaleza dentro del ámbito administrativo en general²⁵⁶ (existen regímenes específicos para el personal al servicio de otros órganos constitucionales) prescribe a los seis meses por faltas leves, a los dos años por faltas graves y a los tres años por faltas muy graves. Consecuentemente, si dejáramos transcurrir los plazos por delitos leves (un año) y por faltas leves en el ámbito administrativo (seis meses) de los funcionarios implicados en cualquier acción motivadora de queja por parte del ciudadano afectado, la responsabilidad de aquellos dejaría de existir al entrar en juego el instituto de la prescripción por delitos leves si la queja se presentara más allá del año, y por faltas leves de carácter administrativo si la queja se presenta en un plazo superior a los seis meses y, en al menos estos dos supuestos (delitos y faltas leves), el funcionario quedaría exonerado de culpa. De igual forma, esa inmediatez y proximidad es requisito indispensable para soslayar las más que

²⁵⁵ Art. 131, Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal: “Los delitos prescriben: A los veinte años, cuando la pena máxima señalada al delito sea prisión de quince o más años. A los quince, cuando la pena máxima señalada por la Ley sea inhabilitación por más de diez años, o prisión por más de diez y menos de quince años. A los diez, cuando la pena máxima señalada por la Ley sea prisión o inhabilitación por más de cinco años y que no exceda de diez. A los cinco, los demás delitos, excepto los delitos leves y los delitos de injurias y calumnias, que prescriben al año”.

²⁵⁶ Véase el régimen disciplinario de los empleados públicos regulado en los arts. 93-98 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

previsibles extinciones de la queja por inanición ante situaciones de pérdida sobrevenida del objeto de la misma. En efecto, esas situaciones se dan cuando las rectificaciones de la Administración se producen con el paso del tiempo, tras una determinada conducta contraria a los principios y criterios establecidos en el Título I CE que hubiera afectado a una o varias personas. En este caso la rectificación de la Administración anula la posible queja presentada por extemporánea. En este mismo sentido se encontrarían los órganos y dependencias de la Administración junto con sus servidores, cuando los mismos y, tras los actos y resoluciones dictados por ellos contrarios al Título I, fueran objeto de regulación por quien corresponda, reestructurándolos, ubicándolos en otros departamentos o simplemente anulándolos. En este último ejemplo, no se ha perdido el objeto que contiene la queja, pero sí el sujeto a quien se investiga y, en esta situación, la investigación del Defensor se complica sobremanera.

En este contexto no nos cabe duda de que hay que conciliar en el tiempo el derecho a la queja con otros derechos sustantivos de personas sujetas a regímenes especiales, así como con las previsibles extinciones de la misma por pérdida sobrevenida de su objeto o del sujeto infractor, si se quiere que los posibles efectos de aquella sean plenos. Siguiendo a Fairén Guillén, el plazo en el que ha de presentarse la queja es, por lo general, en el resto de países con instituciones parecidas de un año desde el momento en que el sujeto tiene conocimiento del asunto del que tendrá que quejarse; salvo en Suecia, que es de dos años, y en Finlandia, donde no hay limitaciones de tiempo para quejarse. Por lo general, pueden admitirse las quejas que aún precluidas traten de cuestiones que afecten al *interés general* o que *ex officio* pueda el *Ombudsman* iniciar una investigación²⁵⁷. En el caso de la queja presentada al Defensor del Pueblo Europeo, esta ha de presentarse en un plazo no superior a los dos años desde que se produjo el acto o motivo que la determinó²⁵⁸. En lo que respecta a la prueba del conocimiento de los hechos del quejoso, por la que a partir de aquella se cuenta el plazo del año, tiene razón Bruñén Barberá, cuando nos dice que esta cuestión puede presentar

²⁵⁷ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 380 y ss.).

²⁵⁸ Art. 2.4 EDPE: “La reclamación deberá presentarse en un plazo de dos años contados desde que el promotor de la misma tuvo conocimiento de los hechos que la motivaron, siendo necesario que previamente se hayan hecho adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate”.

dificultades cuando el acto administrativo no es notificado²⁵⁹. Decir, por último, que no se exige tasa o pago alguno en la presentación del escrito de la queja y a lo largo de toda su tramitación, como queda establecido en el art. 15.2 LODP, así como que se acusará recibo del mismo y no será preceptiva la asistencia de letrado ni de procurador en ningún momento de la tramitación²⁶⁰.

4.4. Tipos y modelos de quejas que pueden ser presentados

Existen distintos modelos y formas para poder elevar nuestra queja al Defensor:

1. El escrito que se confecciona en papel común, como establece el art. 15.1 LODP y que se recepciona a través del correo postal.
2. El escrito realizado en el modelo preestablecido en la página web de la Institución y que se recepciona telemáticamente. En la actualidad, la verificación de la identidad del remitente se puede realizar a través de la firma electrónica.
3. El escrito en papel común y que se recepciona presencialmente.
4. La queja oral que se recepciona bien presencialmente, bien telefónicamente; en este último caso se estaría pendiente de la correspondiente ratificación.

Podemos decir que en la actualidad la queja vía telemática es la que se impone respecto al resto según los datos de los últimos años. A continuación, presentamos la estadística de vías de entrada de dichas quejas (Tabla 4):

Tabla 3. Cuadro estadístico de modalidades de entrada

VÍA DE ENTRADA	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017
CORREO POSTAL	8560	9761	9524	5860	4953	4266
TELEMÁTICA	23 317	12 500	11 190	10 873	8761	6870
PRESENCIAL	1601	1431	2472	1089	2751	400

Fuente: Servicio de Documentación del Defensor del Pueblo

²⁵⁹ BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (Artículo 15, 2002, p. 408).

²⁶⁰ Art. 15.2 LODP: "Todas las actuaciones del Defensor del Pueblo son gratuitas para el interesado y no será preceptiva la asistencia de letrado ni de procurador. De toda queja se acusará recibo".

Exponemos a continuación un modelo de queja que una vez rellenado puede presentarse a la Oficina del Defensor personalmente o recepcionarse por correo (Documento 1):

MODELO DE QUEJA ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Don/Doña _____

**(puede dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona física o jurídica que invoque un interés jurídico sin restricción alguna), mayor de edad, con domicilio en la calle/plaza _____ n.º _____ en _____ *(población, provincia), código postal _____ , con DNI/NIF _____ *(en caso que se acuda en representación de otra persona, indicar la representación con que se acude y el documento en el que conste).*

Ante este Alto Comisionado me dirijo y como mejor proceda en Derecho

DIGO

Que presento queja por la vulneración de derechos fundamentales y las libertades públicas motivada en lo siguiente:

**(describir de forma detallada las circunstancias de la queja)*

DOCUMENTACIÓN QUE SE ADJUNTA: **(en su caso acompañar documentos que se consideren pertinentes).*

Fecha

Firma

Documento 1. Modelo de queja ante el Defensor del Pueblo

Fuente: Servicio de Documentación del Defensor del Pueblo

4.5. Registro y admisión a trámite

No todas las quejas que llegan a la Oficina del Defensor del Pueblo son necesariamente admitidas. En este sentido, es el art. 17 LODP el que establece esas limitaciones que imposibilitan dar curso a la tramitación e investigación de determinadas quejas:

1. El Defensor del Pueblo registrará y acusará recibo de las quejas que se formulen, que tramitará o rechazará. En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, caso de que a su entender hubiese alguna, y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes.
2. El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o Recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.
3. El Defensor del Pueblo rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.²⁶¹

Respecto al punto primero de este artículo, en el que se dice que es el Defensor del Pueblo quien registrará y acusará recibo de las quejas, así como que las tramitará o rechazará, en realidad quien las registra y acusa recibo es la Oficina del Registro de la Institución que, a su vez, depende del Servicio de Régimen Interior, Estudio, Documentación y Publicaciones.

²⁶¹ Art. 17 LODP.

Esta Oficina se encarga de recibir todos los escritos dirigidos al Defensor, no solamente las quejas. En ella se examinan y clasifican. Depende directamente de la Secretaría General; y esta tiene bajo su responsabilidad la de informar al Adjunto primero y, en su defecto, al segundo, del número y naturaleza de los escritos dirigidos a la Oficina del Defensor²⁶².

Una vez que los escritos de quejas están en poder de los Adjuntos, estos proponen al Defensor la admisión o rechazo de aquellas; dirigen su tramitación, su comprobación y la investigación de las formuladas así como de todas las actuaciones que puedan iniciarse de oficio, comunicaciones y notificaciones pertinentes. Naturalmente, sin perjuicio del derecho de avocación que tiene el propio Defensor, al poder recabar, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior el conocimiento, dirección o tratamiento de cualquier queja o investigación cuyo trámite corresponda a los Adjuntos²⁶³.

El camino del escrito de queja que recalca en la Oficina del Defensor es el descrito anteriormente y, por lo que podemos observar, la admisión o rechazo definitivo de las quejas corresponde acordarla al Adjunto en quien se ha delegado tal competencia, sin perjuicio de tener la última palabra sobre ello el propio Defensor.

4.6. Preclusión de plazos en vía administrativa y judicial

El art. 27.2 ROFDP nos advierte:

La presentación de una queja ante el Defensor del Pueblo, así como su posterior admisión, si procediere, no suspenderá en ningún caso los plazos previstos en las Leyes para recurrir; tanto en vía administrativa como jurisdiccional, ni la ejecución de la resolución o acto afectado.²⁶⁴

Es decir, que el quejoso debe tener en cuenta que la queja por él presentada no suspende el plazo establecido en la normativa específica señalada atinente a la

²⁶² Así queda establecido en el art. 26 ROFDP, modificado por Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992; de 26 de septiembre de 2000, y 25 de enero de 2012.

²⁶³ Véase el art. 12.1.b y arts. 4 y 5 ROFDP. Este artículo fue redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

²⁶⁴ Art. 27.2 ROFDP.

queja producida y que, llegado el caso, finalizado el plazo, tanto la vía administrativa como la jurisdiccional quedan cerradas. Cuestión esta que condena al quejoso a prescindir de otros cauces posibles para resarcirse del injusto por la Administración cometido en su persona o interés, si llegado el caso, no ve satisfechos sus derechos vulnerados mediante la gestión realizada por el Defensor.

Obsérvese, además, que el propio art. 17.1 LODP, para el caso de que la queja fuera rechazada establece que al interesado se le informará sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, para terminar afirmando de una forma descarnada que de aquellas podrá servirse siempre que pueda utilizarlas.

Así, se puede dar el supuesto de que el interesado que haya optado en primer lugar por presentar su queja al Defensor, antes de acudir a la Administración en reclamación del acto injusto, se encuentre con el perjuicio indirecto de no poder acudir a ella en un posterior momento por preclusión de plazos, si se diera la situación de que su queja fuera rechazada por el Defensor. Obsérvese que ni en la LODP ni en el ROFDP existe un límite de plazo para tomar la decisión de la admisión o rechazo de las quejas y, por tanto, la posible demora en dicho trámite, conllevaría inevitablemente el cierre de cualquier otra vía de resarcimiento, si el plazo para la presentación por estas últimas hubiera caducado.

Nada de particular tiene el supuesto que presentamos si tenemos en cuenta la inmensa demanda de quejas que tiene el Defensor cada año y, por tanto, la alta acumulación de trabajo que ello supone, con el inevitable retraso en las tramitaciones de registro y estudio.

Pero no solo con el rechazo de la queja por el Defensor puede verse perjudicado el interesado en esta preclusión de plazos establecidos por el art. 27.2 ROFDP con ocasión de la utilización de nuevas vías. En efecto, incluso si la queja es admitida, tramitada, investigada y considerada como acto vulnerador de derechos por parte de la Administración, cabe en una considerable amplitud de casos que la misma no sea reparada pese al amparo en ello puesto por el Defensor, encontrándonos al final, ante los mismos supuestos de preclusión si pretendemos acudir en reclamación por vía administrativa, previa a la judicial.

La única forma de evitar tal injusticia y desamparo es, o bien acudiendo primero a la vía del Recurso frente a la Administración y, una vez efectuada, antes de entrar en la jurisdiccional solicitar la intervención del Defensor, ya que de esta manera habríamos soslayado el tema de los plazos²⁶⁵, o bien, tomando la precaución de utilizar al mismo tiempo la vía del Defensor y la administrativa del recurso, ya que ambas son compatibles.

El resultado final al que nos lleva esta situación es la de aconsejar la modificación del artículo 27.2 ROFDP en el sentido de prescindir del adverbio de negación *no* y sustituir el adjetivo indefinido *ningún* por el indefinido *todo* e introduciendo los adverbios *así* y *como*, quedando finalmente el artículo redactado de la siguiente forma:

La presentación de una queja ante el Defensor del Pueblo, así como su posterior admisión, si procediere, suspenderá en todo caso los plazos previstos en las Leyes para recurrir; tanto en vía administrativa como jurisdiccional, así como la ejecución de la resolución o acto afectado.²⁶⁶

Por último, destacar que La Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (Comisión de Venecia), en los principios adoptados por dicha Comisión en su sesión plenaria 118.º llevada a cabo durante los días 15 y 16 de marzo de 2019, ha contemplado que “la presentación oficial de una queja al Defensor del Pueblo podrá tener efectos suspensivos sobre los plazos para presentar una demanda ante un tribunal, de acuerdo con la Ley”²⁶⁷.

4.7. Límites de la admisión y quejas rechazables. De ello nos habla el art. 17.2 y 3 LODP. Así, art. 17.2 LODP establece que el Defensor del Pueblo no entrará a examinar aquellas quejas que ya se encontrasen tramitándose en sede judicial (pendientes de resolución judicial); además de rechazar aquellas que una vez

²⁶⁵ Téngase en cuenta que con esta maniobra, una vez que la queja ha sido admitida, podemos suspenderla en lo que queda de tramitación vía Defensor si optamos por la vía judicial, tal y como queda establecido en el art. 27.2 ROFDP: “El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o Recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional”.

²⁶⁶ Texto del Art. 27.2 ROFDP, que resultaría tras su reforma, en la enmienda que proponemos.

²⁶⁷ Principio 19, párr. 3, Comisión de Venecia.

iniciada su tramitación por el Defensor, se tuviera constancia de la existencia de interposición de demanda o Recurso ante los tribunales ordinarios o el TC.

Naturalmente, el precepto señalado no hace otra cosa que respetar las competencias otorgadas a los órganos judiciales que, instados en su momento por el interesado para dirimir el conflicto suscitado con la Administración en aras de la preservación de un derecho establecido en el Título I EC tienen potestad para resolverlo, juzgándolo y haciendo ejecutar lo juzgado.

De igual forma, aquellas quejas cuyo inicio se llevó a cabo por la Oficina del Defensor, lógicamente han de ser paralizadas cuando se constate que el propio interesado y promotor en principio de la queja ante el Defensor, decida *a posteriori* presentar demanda o Recurso ante los tribunales o el TC.

El precepto, no obstante, permite la consecución de la investigación al Defensor cuando de la queja presentada se deriven problemas de carácter general.

Las quejas rechazables formuladas en el art. 17.3 LODP constituyen una muestra de la múltiple variedad en que aquellas pueden consistir. En el precepto se enumeran las quejas anónimas, las presentadas con mala fe, las que carezcan de fundamentación y pretensión y las que irroguen perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Pero lo cierto es que pueden ser rechazadas muchas más y así tendremos, por ejemplo, todas las que no cumplan con lo estipulado en el art. 15.1 LODP que ya hemos tratado anteriormente; aquellas en las que esté pendiente resolución judicial; las quejas sobre la Administración de Justicia que, en este caso más que rechazar, las desvía para que sea el Ministerio Fiscal el sujeto investigador de las mismas, a tenor de lo que establece el art. 13 LODP; y, en general, todas aquellas que no estén comprendidas dentro de los parámetros establecidos por el art. 54 CE; es decir, las que traten sobre cuestiones distintas de la defensa de los derechos comprendidos en el Título I.

Finalmente, el art. 17.3 LODP aclara que las decisiones del Defensor del Pueblo en relación con el rechazo de dichas quejas no serán susceptibles de recurso. Eso sí, todas aquellas quejas que fueren rechazadas habrán de ser motivadas como dispone tal artículo.

4.8. La tramitación de las quejas

En este amplio epígrafe vamos a tratar lo referente al procedimiento de investigación, su inicio y desenvolvimiento; la obligación de colaboración de los organismos requeridos; el libre acceso del Defensor a los documentos reservados y sus límites; las responsabilidades que en su caso podrían tener las autoridades y funcionarios y la acción de responsabilidad que el Defensor puede ejercitar sobre aquellos.

De la materia anterior nos hablan los capítulos IV, V, y VI, que abarcan los arts. 19 al 26, así como el art. 18 LODP. De igual forma, los arts. 27 al 30 ROFDP tratan sobre este tema, pero un tanto desarboladamente, ya que introducen como cajón de sastre cuestiones relativas a la coordinación y colaboración con los órganos autonómicos en este tipo de materias que, a nuestro entender, requerirían un espacio específico tanto de regulación como de estudio; y en este último sentido así lo vamos a tratar en esta tesis. Así que, en su momento, cuando abordemos las relaciones del Defensor con las figuras afines de las CCAA, traeremos a colación esta coordinación que ahora dejamos aparcada.

4.9. Procedimiento de investigación, inicio y desenvolvimiento

El art. 18.1 y 2 LODP señala lo siguiente:

1. Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al organismo o a la dependencia administrativa procedente con el fin de que por su jefe, en el plazo máximo de 15 días, se remita informe escrito. Tal plazo será ampliable cuando concurran circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor.
2. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en

su caso, a las Cortes Generales.²⁶⁸

Así pues, una vez admitida la queja, el Defensor comienza sobre el contenido de la misma una investigación de carácter sumario e informal, con el objetivo de esclarecer los hechos o actos acaecidos de los que la queja nos informa.

De carácter sumario, es decir, una actuación en la que imperan los principios de celeridad, brevedad y eficacia. El término *carácter sumario* va unido en el mundo jurídico procesal a *proceso*; proceso con plazos cortos para las actuaciones procesales, bien sean de las partes contendientes como del órgano judicial, en donde se da primacía al principio de oralidad frente al escrito. De esta forma, podemos observar que en los distintos órdenes jurisdiccionales existen este tipo de procesos.

La CE da buena muestra de ello al tratar de ese carácter sumario en el capítulo IV, *De las Garantías, de las libertades y derechos Fundamentales*, en su art. 53.2 del Título I, al establecer un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad en garantía y tutela de los derechos reconocidos en el art. 14 y la Sección primera del Capítulo II de dicho Título²⁶⁹.

Por tanto, el procedimiento que el Defensor desarrolla en la investigación de la queja presentada lleva aparejado ese carácter de sumariedad, tal y como nos informa el art. 18.1 LODP, pero a diferencia del concepto que extraemos del orden judicial, en el supuesto que contemplamos la sumariedad se realiza informalmente como nos indica dicho art. 18 LODP, sin procesos y cauces específicos a los que nos debemos atener, sin plazos perentorios con caducidad de derechos. En definitiva, con economía de actuación, que no procesal, para la pronta resolución de la queja presentada.

Observamos que esta sumariedad en la investigación se predica de todas las quejas que finalmente han sido admitidas. No existen quejas que ostenten la categoría de

²⁶⁸ Art. 18.1 y 2 LODP.

²⁶⁹ Art. 53.2 CE: "Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30".

especiales a las que dar un tratamiento distinto, como ocurre en otros órdenes jurídicos, por lo general, en donde ciertos sectores de normas reguladoras de determinadas materias requieren de la utilización de especiales resortes que imponen celeridad en su aplicación.

Anteriormente ya vimos los términos del artículo 53.2 CE, en donde esa sumariedad se establece para la defensa de los derechos comprendidos en el art. 14 y la sección I del Capítulo 2, Título I; pero, si miramos a nuestro alrededor, esa sumariedad se impone en procesos tales como el establecido en los arts. 109 y siguientes del contencioso electoral ubicado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; en la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, Reguladora del Procedimiento de Habeas Corpus; en la declaración de urgencia establecida para la tramitación de determinados asuntos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, arts. 93 y 133 respectivamente... Así, cualquier queja que suponga un ilícito de la Administración para con el ciudadano y que sea vulneradora de los preceptos ubicados en el Título I CE, ya proceda su injusto del Capítulo II, sección I o del Capítulo III de dicho Título, obtendrá del Defensor la misma premura en su resolución.

En estas circunstancias, es difícil no preguntarse si realmente está en condiciones la Oficina del Defensor, con su precariedad de medios, de desarrollar una actuación de carácter sumario a todo el conjunto de quejas que le llegan para su investigación, tal y como requiere el art. 18 LODP. Nosotros creemos que sí (aunque la precariedad de medios exista) porque esa sumariedad informal, a la postre, se traduce en celeridad, rapidez, franqueo de los obstáculos sin premisas entorpecedoras, acceso directo al problema sin rodeos y soluciones definitivas en su caso, sin recursos retardadores del conflicto. Esta ha sido, no lo olvidemos, la seña de identidad de la Institución que estudiamos desde sus orígenes, en contraposición a nuestro sistema garantista de derecho administrativo, por lo que es natural que aquella característica de sumariedad informal siga formando parte de su esencia.

El art. 18.1 LODP nos dicta el recorrido que ha de llevarse a cabo para la solución del conflicto planteado por la queja admitida a trámite, que no es más que transmitir el contenido de aquella al organismo o a la dependencia administrativa procedente con el fin de que por su jefe, en el plazo máximo de 15 días, se remita informe escrito,

concediéndose una ampliación de dicho plazo cuando concurren circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor.

De este contenido deducimos, en primer lugar, la relación directa que la LODP ha querido que se tenga con cualquier organismo de la Administración, Autoridad o simple funcionario, sin pasar por ningún filtro previo. El requerimiento del Defensor para la contestación por la Administración mediante informe del asunto suscitado llega al interesado, jefe o subordinado, sin barreras burocráticas internas, sin cortapisas de ningún tipo, al estilo del recibimiento de cualquier carta o certificación, directa a la dependencia origen del conflicto. Naturalmente, de la correcta identificación del órgano o persona dentro de la Administración a la que ha de enviarse el requerimiento se encargan los servicios correspondientes de la Oficina del Defensor que, en muchos supuestos, representa una auténtica investigación dado lo confuso que sobre esta cuestión tratan las quejas presentadas. De ahí las nuevas solicitudes de información y aclaración con aportación documental que la Oficina del Defensor requiere del quejoso. Este trabajo es desarrollado por la Oficina de Información y por los servicios del área correspondiente bajo la dirección del Adjunto al Defensor donde la queja ha sido dirigida. Esta última dependencia, tiene por misión, entre otras, la de identificar el organismo, centro de la Administración o funcionario al que ha de ser remitido el requerimiento del Defensor.

El art. 26.3 ROFDP nos dice que “La Oficina de Información, a cuyo frente se encontrará un Asesor; informará a cuantas personas lo soliciten en relación con las competencias del Defensor del Pueblo, y orientará sobre la forma y medio de interponer una queja ante el mismo”.²⁷⁰

De igual forma, el art. 12.1.b ROFDP, al hablar de las competencias de los Adjuntos establece:

Dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio, proponiendo, en su caso, al Defensor del Pueblo, la admisión a trámite o rechazo de las mismas y las resoluciones que se estimen procedentes, y llevando a cabo las actuaciones,

²⁷⁰ Art. 26.3 ROFDP.

comunicaciones y notificaciones pertinentes.²⁷¹

El plazo concedido para la remisión del informe por parte del jefe de la dependencia administrativa es de 15 días, ampliable a juicio del Defensor. Este informe, a tenor de lo manifestado en el art. 26.2 ROFDP, es inicial, lo cual nos lleva a considerar que, tras el mismo, puede haber un nuevo informe en el cual se establezca con más precisión el posicionamiento de la Administración respecto al fondo de la queja. Si en el informe inicial la Administración reconoce su error o culpa y manifiesta su predisposición a subsanar o corregir el acto, resolución o manifestación contrarios al derecho, el Defensor comunica tal aptitud al reclamante, anunciándole la resolución favorable de la queja. De igual forma, se comunicará el resultado final positivo a la propia Administración, funcionario o dependencia administrativa.

Cuando la intervención del Defensor se hubiera iniciado bajo las pautas establecidas en el art. 10.2 LODP, el Defensor informará al parlamentario o Comisión competente que lo haya solicitado de los resultados alcanzados²⁷².

Entre el informe inicial y el definitivo que, en su caso, dirija la Administración al Defensor, existe un íterin en el que, para ultimar favorablemente o lo contrario sobre la queja planteada, el Defensor estaría facultado a desarrollar una especie de negociación con la Administración que, a tenor de lo visto, la inmensa mayoría de la doctrina científica acepta, denominándolo *mediación*.

²⁷¹ Art. 12.1.b ROFDP.

²⁷² Art. 31 LODP: “1. El Defensor del Pueblo informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicado, salvo en el caso de que estas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas. 2. Cuando su intervención se hubiese iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo hubiese solicitado, y al término de sus investigaciones, de los resultados alcanzados. Igualmente, cuando decida no intervenir informará razonando su desestimación. El Defensor del Pueblo informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicado, salvo en el caso de que estas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas. 3. El Defensor del Pueblo informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicado, salvo en el caso de que estas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas. 4. Cuando su intervención se hubiere iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo hubiese solicitado, y al término de sus investigaciones, de los resultados alcanzados. Igualmente, cuando decida no intervenir informará razonando su desestimación 5. El Defensor del Pueblo comunicará el resultado positivo o negativo de sus intervenciones a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado”.

4.10. ¿Es factible una mediación del Defensor con la Administración?

Partamos del hecho incontrovertible de que tal mediación o negociación con la Administración para la solución del conflicto planteado por la queja no existe como herramienta que el Defensor pueda incorporar en su trabajo, ni en la LODP, ni en el respectivo ROFDP²⁷³. No obstante, como hemos dicho anteriormente, la inmensa mayoría de la comunidad científica considera que tal aspecto puede ser de una gran ayuda a la hora de conseguir los mejores resultados en la labor asignada al Defensor por nuestra Constitución. Así, para los fines encomendados por la Ley de Leyes al Título I, la doctrina opina que no es prescindible una tarea que puede llevar a la resolución de un conflicto, aunque esa resolución sea parcial. La mediación, por tanto, es y debe ser consustancial al trabajo desarrollado por el Defensor según aquellos.

Nosotros, sin embargo, no podemos contemplar tal hipótesis, por muy plausible y exitosa que pueda llegar a ser dicha operación conciliar en la resolución del conflicto planteado. En efecto, es nuestra opinión que cualquier acto de mediación planteado significa en definitiva una negociación. Negociación entre el Defensor y la Administración en la que cada parte asume postulados contrarios para llegar, tras una mediación o conciliación, a un principio de acuerdo o transacción que, para lograrla, cada parte ha necesitado renunciar al todo aceptando parte del mismo.

Pues bien, partiendo de lo que entendemos por mediación, nos es imposible aceptar tal actividad a la función que el art. 54 CE ha encomendado al Defensor del Pueblo. Nuestra Carta Magna ha designado al Defensor del Pueblo para que defienda los derechos establecidos en el Título I, es decir, los derechos y deberes fundamentales de los españoles y, estos, son irrenunciables, imprescriptibles e inalienables, no

²⁷³ En ciertas Leyes de los Comisionados Autonómicos encontramos, sin embargo, la posibilidad de utilizar por parte de la Institución esta singular forma de llegar a acuerdos con la Administración. Así, en los arts. 49 y 50 Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges de Cataluña; en el art. 22.3 Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón; en el art. 23.1 Ley 1/1993, de 10 de marzo, del Síndic de Greuges de las Islas Baleares; en el art. 20.1 Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León; en el art. 29.2 Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia; en el art. 12.c Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko del País Vasco. En todas ellas se prevén fórmulas de conciliación a propuesta del Síndico que lleven como resultado a una resolución positiva de las quejas.

tanto para el quejoso, que en cierta medida podría prescindir de ellos²⁷⁴, sino para la Administración y el propio Defensor, en su deber de velar por su integro cumplimiento. Los derechos fundamentales, también llamados *constitucionales* por figurar dentro de la Constitución, pertenecen a la esfera del *ius cogens*, es decir, derecho impositivo, obligatorio y necesario para el propio Estado. En opinión de uno de los constitucionalistas más preclaros, Torres del Moral aquellos:

1. Vinculan a todos los poderes públicos.
2. Los poderes públicos están obligados a tutelar su eficacia.
3. Los preceptos que los formulan tiene carácter de garantías institucionales.
4. Se disfrutan y ejercen según lo dispuesto por el Ordenamiento jurídico, no al margen de él ni, menos aún, contra él.
5. Constituyen un sistema en el que se limitan y se potencian unos a otros y deben de ser interpretados, por tanto, de forma armónica.
6. Deben ser interpretados en sentido extensivo y favorable, en tanto sus límites y limitaciones deben serlo de modo restrictivo²⁷⁵.

En definitiva, la propia naturaleza de estos derechos nos lleva a considerarlos indisponibles para la Administración y, por tanto, innegociables. Se obtienen como un todo sin merma de su valor, no se pueden disminuir ni limitar y son mandatos que la CE dirige a los poderes públicos para su total cumplimiento y protección. Interesante es la reflexión del profesor Torres del Moral, acerca de lo que se entiende por mandatos a los poderes públicos de estos derechos constitucionales que a pie de página exponemos²⁷⁶.

²⁷⁴ Art. 6.2 Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil: “La exclusión voluntaria de la Ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos solo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros”.

²⁷⁵ TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos: Una Teoría del Estado Constitucional Contemporáneo*. Madrid: Universitas, 5.ª ed., 2015, p. 339.

²⁷⁶ *Ibid.* (pp. 339-40): “Ni un derecho consiste en un mandato al poder, ni un mandato al poder es ya, de por sí y sin otras consideraciones, un derecho. El mandato a los poderes públicos para que actúen o se abstengan de hacerlo es, unas veces, un precepto programático que liga a estos a una determinada línea política, sin que de ello se deriven derechos exigibles ante dichos poderes públicos. Otras veces, el mandato se desprende del propio derecho o, si se prefiere, del precepto

¿Podemos en estas circunstancias considerar que el Defensor del Pueblo y la Administración pública pueden conducir una mediación sobre los derechos ubicados en el Título I CE para consensuar y transigir, en su caso, sobre aquellos? En nuestra opinión, es del todo imposible. Y esa imposibilidad no solo abarca a los derechos comprendidos en la Sección I del Capítulo II del Título I, sino a la totalidad de los comprendidos en dicho Título. El cometido que nuestra Ley de Leyes ha dado al Defensor es claro y rotundo: la defensa de los derechos establecidos en el Título I sin merma alguna de su contenido y, en esta defensa, puede tener éxito o no tenerlo, pero lo que no puede es negociar algo que es innegociable²⁷⁷.

Ha sido tan entusiástica la aceptación entre sus funciones de la mediación por parte del Defensor que, autores como Carballo Martínez, lo ha catalogado de “tercero imparcial”²⁷⁸ y “compositor de los intereses de las partes desde el principio de

constitucional que lo reconoce o consagra. Sean, por ejemplo, el derecho a la instrucción (art. 27.1 de la Constitución española) o el derecho a la asistencia y defensa por parte de un letrado (art. 24.2). En estos preceptos, el mandato a los poderes públicos forma parte del contenido del derecho; sin dicho mandato, el derecho casi quedaría en mera declaración vacía. De manera que, cuando la naturaleza del derecho así lo demande, pesa sobre los poderes públicos la obligación positiva de crear las condiciones y remover los obstáculos para lograr su efectividad (art. 9.2)”.

²⁷⁷ Es abundante y copiosa la doctrina que, por el contrario, opina sobre las bondades que supondría añadir suplementariamente una labor de mediación en la actividad del Defensor del Pueblo. Veamos algunos autores: REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *La institución del Ombudsman en España*. Madrid: Dykinson, 2013, p. 200: “La conformación legal del Defensor del Pueblo le otorga una versatilidad efectiva en el desarrollo de la mediación, puesto que no está condicionado como cualquier órgano administrativo a dictar una resolución o a la realización de un acto que se ajuste a los términos que devienen del propio proceso. Recuérdese que la LODP posibilita la actuación del Defensor del Pueblo tanto a instancia de parte, como de oficio, lo que se traduce en una amplitud de facultades de la Institución a la hora de encontrar vías de consenso, de negociación, que faciliten la resolución del conflicto o de lo que es objeto de queja. Esta mediación en ocasiones será de equidad, y en la mayoría de los casos de derecho”. BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (2002, p. 400): “La atribución de la función de mediación al Defensor, que como hemos señalado antes no se recoge en la LODP, podría no obstante entenderse como no contraria a sus preceptos y en consonancia con la naturaleza de la Institución. Por el carácter informal que el procedimiento de mediación tiene e interpretando con flexibilidad sus facultades de recomendación y sugerencia a las Administraciones Públicas para la resolución de las quejas que tramita, puede entenderse que el Defensor del Pueblo está habilitado hoy en día para realizar tareas de mediación”. PAREJO ALFONSO, Luciano. *op. cit.* (1992, p. 132): “Dadas las características del Defensor del Pueblo, su utilización al servicio de fórmulas de solución constituiría, sin duda, una buena experiencia para la progresiva renovación de nuestro sistema administrativo” y *op. cit.* (1992, p. 132): “La extensión de las funciones de la Institución a este nuevo terreno habría de hacerse con toda prudencia para evitar el desprestigio de la solución por sobrecarga de aquella”. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, en el coloquio posterior a la ponencia presentada por PAREJO ALONSO, Luciano en esas mismas jornadas, *op. cit.* (1992, p. 141): “La idea del Defensor del Pueblo como mediador constituye, a mi modo de ver, una de las ideas más interesantes de la magnífica ponencia de Luciano Parejo”. ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen M.^a. *op. cit.* (2004, p. 19): “La mediación es la directriz de funcionamiento del Defensor del Pueblo y sus equivalentes autonómicos”.

²⁷⁸ CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo. *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2008, p. 303.

neutralidad”²⁷⁹, en el contencioso dirimido por la Administración y el quejoso para solucionar el conflicto²⁸⁰; sin darnos cuenta de que esa pretendida imparcialidad y neutralidad que de él se predica, poco casa con los términos con que nuestra Carta Magna le define: “Defensor de los derechos del Título I y Supervisor de la actividad de la Administración”²⁸¹. Términos estos de *Defensor* y *Supervisor* que más tienen que ver con connotaciones de *guardián* y *garantista de derechos* que con los de *imparcialidad* y *neutralidad*, estos últimos ampliamente abrazados por la doctrina.

El art. 54 CE ha querido establecer un órgano garantista de los derechos enunciados en el Título I, y así lo reconoce en el Capítulo IV, *De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*, en donde el citado artículo se encuadra. Así lo entiende la totalidad de la doctrina cuando en sus manuales, artículos y ponencias, estudia las garantías que la CE recoge en su articulado para la defensa de los derechos en él constituidos, señalando a la Institución del Defensor como un órgano garantista más de los previstos dentro del cuerpo constitucional. Y esta garantía se ha insertado para salvaguardar el cumplimiento fiel, exacto y pleno de los derechos en él establecidos, nunca para mediar y negociar con ellos.

Cuando, tiempo atrás, en el Congreso de los Diputados se perfilaba en la tramitación del art. 21 de la Proposición LODP (que luego pasó a ser el art. 18) la posibilidad de introducir en la actividad del Defensor medios como la *concertación*, la *conciliación* o el *acuerdo* entre la Administración y aquél para la pronta solución de los conflictos planteados por la queja, el Grupo Centrista y Andalucista presentaron sendas enmiendas, la 35 y 58, en las que se establecía como justificación de aquellas que, tal misión, no le correspondía al Defensor y que “en la defensa y tutela de los derechos fundamentales no puede admitirse la conciliación ni la transacción”²⁸², y no les faltaba razón. De hecho, al final, tales aspectos incluidos en la Proposición de

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.* (2008, p. 303): “El Defensor del Pueblo interviene a petición del ciudadano interesado, pero como tercero imparcial, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad y desempeñando sus funciones con autonomía y según su criterio. Ello le permite utilizar los medios que considere necesarios para buscar una solución que, pese a estar fundada en criterios objetivos de legalidad, pueda adaptarse con flexibilidad a las circunstancias del caso concreto, proponiendo la actuación administrativa que resulte más adecuada en orden a componer los intereses de las partes desde el principio de neutralidad”.

²⁸¹ Art. 54 CE.

²⁸² BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. *op. cit.* (2002, 447).

Ley, no se vieron incorporados. Prueba esto, una vez más, que el legislador en ningún momento contempló, tras sus enmiendas, la posibilidad de mediación en la labor del Defensor y que, sin embargo, hoy día, tan alegremente la incorpora la casi totalidad de la opinión científica.

Definitivamente, consideramos errónea la doctrina que alimenta la inclusión de tal directriz de funcionamiento en la actividad del Defensor, y nuevamente nos ratificamos en lo manifestado en párrafos anteriores, sosteniendo que la misión constitucional del Defensor no es ni puede ser mediadora, sino la de guardián y custodio de nuestros derechos constitucionales, innegociables por naturaleza.

En términos semejantes y desviándose de la línea generalista mantenida por la doctrina, en cuanto a la oportunidad de introducir en la labor del Defensor del Pueblo la mediación, Gil-Robles y Gil-Delgado afirma:

La experiencia ha demostrado que el rigor y reserva durante la fase de investigación es esencial, y que los criterios de oportunidad deben estar prácticamente ausentes a la hora de enfocar esta, así como a la hora de resolver definitivamente sobre cada asunto. La confrontación de la norma, acto o conducta con el mandato constitucional o legal, debe ser el punto de referencia obligado.²⁸³

4.11. El procedimiento de investigación y sus variantes. Obligación de colaboración de los órganos requeridos y sus responsabilidades

Habíamos visto con anterioridad en el art. 18.1 LODP que tras la admisión de la queja, el Defensor promueve la correspondiente investigación sumaria e informal para esclarecer los supuestos de aquella, pero en este precepto, igualmente, observamos que la solicitud de informe escrito es dirigido “al organismo o a la dependencia administrativa procedente”²⁸⁴ para que por su jefe se proceda a remitir dicho informe; mientras que el art. 20 LODP, nos habla de la investigación que el Defensor lleva a cabo cuando la queja a investigar se refiera a personas al servicio de la Administración y, concretamente, a la conducta por ellas manifestada con el

²⁸³ GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1992, p. 36).

²⁸⁴ Art. 18.1 LODP.

agraviado²⁸⁵.

La consecuencia más inmediata de lo anteriormente expuesto es que nos encontramos con dos tipos o variantes de investigación llevadas a cabo por el Defensor en la que, como veremos con más detenimiento, quedan afectados distintos preceptos diseminados a lo largo de los capítulos III, IV, V y VI del Título II LODP que, sin ningún rigor sistemático, se mezclan entre sí sin importar el capítulo donde se ubiquen, titúlese este como se titule. De esta manera, el caos regulador observado en lo concerniente a la faceta referida al procedimiento de investigación es sublime; llega a tal extremo que el articulado desarrollado en el Capítulo VII ROFDP, *Presentación, instrucción e investigación de las Quejas* se refiere únicamente a la coordinación y la colaboración de los órganos similares de las CCAA con el Defensor; el rumbo que ha de darse a las quejas que se formulen por el funcionamiento de la Administración de Justicia y la trama urdida para la custodia de los documentos catalogados de reservados.

No termina aquí el fenomenal desbarajuste organizativo y estructural de estos capítulos. Así, podemos observar la inútil y constante repetición de cuestiones y aspectos regulados en distintos artículos que versan sobre lo mismo²⁸⁶.

En esta situación, en los párrafos siguientes trataremos de coordinar de la mejor forma posible el articulado que se nos presenta, buscando una línea de estudio lo más homogénea posible en lo referente a la materia de la investigación de las

²⁸⁵ Art. 20 LODP: “1. Cuando la queja a investigar afectare a la conducta de las personas al servicio de la Administración en relación con la función que desempeñan, el Defensor del Pueblo dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo de quien aquel dependiera. 2. El afectado responderá por escrito, y con la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos, en el plazo que se le haya fijado, que en ningún caso será inferior a diez días, pudiendo ser prorrogado, a instancia de parte, por la mitad del concedido. 3. El Defensor del Pueblo podrá comprobar la veracidad de los mismos y proponer al funcionario afectado una entrevista ampliatoria de datos. Los funcionarios que se negaren a ello podrán ser requeridos por aquel para que manifiesten por escrito las razones que justifiquen tal decisión. 4. La información que en el curso de una investigación pueda aportar un funcionario a través de su testimonio personal tendrá el carácter de reservada, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo”.

²⁸⁶ En este sentido véase la semejanza o más bien la idéntica regulación que se observa en el contenido del punto 2 del artículo 18, con el contenido del artículo 24. El primero se encuentra dentro del Capítulo III del Título II de la LODP, y el segundo dentro del Capítulo VI del mismo Título. De igual forma se aprecia esa similitud en el contenido del punto 3 del artículo 19 con el contenido inicial del punto 1 del artículo 22, insertos en los Capítulos IV y V del Título II respectivamente. En relación con el deber de reserva, la superposición del artículo 20.4, con lo contemplado en el artículo 22.2; ambos preceptos ubicados en Capítulos distintos, el IV y el V.

quejas, de la colaboración de los organismos y autoridades con el Defensor, así como de las responsabilidades que aquellas adquieren si entorpecen o niegan la antedicha colaboración, comenzando por el análisis de las, a nuestro juicio, distintas líneas de investigación detectadas en la LODP.

Líneas de investigación ya vislumbradas por Parejo Alonso, que manifiesta:

Desde otra perspectiva, y también con la doble finalidad de mejorar la sistemática y de completar la regulación del actual texto legal, sería altamente conveniente una clara distinción, por razón de su objeto y de su consecuente diferente desarrollo, entre dos tipos de investigación: la objetiva de la Administración como tal y la subjetiva de la conducta de una o varias autoridades o de uno o varios funcionarios. Esta distinción no significa que entre tales tipos de investigación no exista conexión [la de un tipo puede dar lugar a desembocar en una del otro tipo]. Su utilidad radica, sin embargo, en permitir una regulación más sistemática del desarrollo de la investigación, necesariamente diferente en uno y otro caso, como demuestra incluso la Ley vigente.²⁸⁷

En primer lugar, observamos que el procedimiento de investigación ligado al art. 18, Capítulo III LODP es una actuación del Defensor en directa relación con un organismo o dependencia administrativa. En este caso, vemos al ente administrativo, persona jurídica o no de la administración, investigado por su actuación en relación con la denuncia del quejoso. Naturalmente, no se investiga al ente en su conjunto, sino a algún órgano, dependencia, servicio, sección o negociado del mismo de donde haya partido el acto o resolución contrario a derecho, propiciatorio de la queja efectuada. En estas circunstancias, el Defensor no tiene más remedio que dirigir su acción de investigación o poner en conocimiento de la misma al jefe o superior de esa concreta área administrativa para que sea este quien se encargue de esclarecer, en su caso, el supuesto controvertido que la queja contiene.

El segundo procedimiento a seguir en la investigación, es el que figura en el art. 20, Capítulo IV LODP en el que, como hemos advertido anteriormente, el sujeto

²⁸⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. *op. cit.* (1992, p. 123).

investigado es una persona natural, por lo general funcionario o trabajador del ente administrativo donde presta sus servicios. En este caso no es el ente o dependencia la investigada, sino una o varias personas individualizadas que así aparezcan en la queja planteada totalmente identificadas.

En ambos supuestos la tramitación de la investigación es totalmente diferente y dependiendo de cuál sea la vía escogida, en ella se verán reflejados los subsiguientes preceptos que desordenadamente se encuentran repartidos en los capítulos anteriormente enunciados. Veamos, pues:

En el primer supuesto (vía del art. 18), la cuestión litigiosa se centra en un órgano o departamento de la Administración, mientras que en el segundo (art. 20), el investigado es una persona física.

En la tramitación de la queja del art. 18 LODP se habla de informes iniciales o preliminares sobre la cuestión debatida, sin descartar uno final sobre dicho asunto; mientras que en la investigación efectuada a través del art. 20 LODP se habla de simple escrito aportado por el investigado, junto con cuantos documentos y testimonios considere oportunos, con posible entrevista ampliatoria de datos que el Defensor solicite, entendiéndose que tal entrevista es directa y personal y considerándose el testimonio y la información aportada de carácter reservado, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal²⁸⁸ sobre la denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo, realizados por el sujeto pasivo de la queja.

La tramitación por el art. 18 LODP conlleva un plazo máximo para contestar por parte de la Administración de 15 días, ampliables a discreción por el Defensor cuando concurren circunstancias que a su juicio lo aconsejen, mientras que en los supuestos investigados del art. 20 LODP el plazo dado al funcionario o persona señalada es de competencia exclusiva del Defensor, totalmente discrecional y que, entendemos, puede variar en función del caso específico tratado, siendo en estos supuestos un plazo establecido nunca inferior a los 10 días, prorrogado a instancia

²⁸⁸ Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales.

de parte por la mitad del concedido.

Siguiendo con esta bifurcación, observamos que las conductas de las personas que son objeto de investigación de las que habla el art. 20 LODP se tipifican en el art. 23 LODP²⁸⁹ al destacar éstas situaciones concretas de mala administración originada por funcionarios al servicio público. Así, se destacan el abuso, la arbitrariedad, la discriminación, el error, la negligencia y la omisión. Situaciones estas que no consideramos cerradas y que, por tanto, están abiertas a otras que podrían darse en el contexto de la relación administrado-personal de la administración.

El fracaso de la intervención del Defensor por vía del art. 18 LODP, ante la negativa de envío del informe o por el entorpecimiento de su función, termina denunciado en los informes anuales o especiales que el Defensor presenta a las Cortes Generales, mientras que el mismo fracaso por vía del art. 20 LODP, al que ha de sumarse en este aspecto el art. 21 LODP²⁹⁰ por ser una extensión de aquel, supone el dirigir las correspondientes requisitorias a las personas que nieguen su colaboración en la investigación, pudiendo en su caso, terminar en la acción de responsabilidad del art. 26 LODP que al propio Defensor cabe instar ante los tribunales; acción esta última que sigue sin ejercitarse hoy día²⁹¹.

Las dos vías antes descritas convergen finalmente cuando de colaborar se trata con el Defensor para la mejor y más rápida resolución de la queja investigada, así como cuando la LODP afronta la necesidad de reflejar en su articulado las responsabilidades a que dan lugar las conductas contrarias o entorpecedoras de las autoridades, funcionarios u organismos públicos que obstaculizan dicha investigación.

²⁸⁹ Art. 23 LODP: “Cuando las actuaciones practicadas revelen que la queja ha sido originada presumiblemente por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario, el Defensor del Pueblo podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Con la misma fecha dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere oportunas”.

²⁹⁰ Art. 21 LODP: “El superior jerárquico u organismo que prohíba al funcionario a sus órdenes o servicio responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo o entrevistarse con él, deberá manifestarlo por escrito, debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico”.

²⁹¹ Información extraída del Servicio de Documentación de la Oficina del Defensor.

5. La colaboración y las inspecciones

En efecto, el art. 19 LODP²⁹², establece la obligación de colaboración preferente y urgente de todos los poderes públicos con el Defensor en sus investigaciones e inspecciones. Así, tanto en lo referente a los expedientes iniciados de oficio, como en las quejas iniciadas a petición de parte, el Defensor, su Adjunto o la persona en quien él delegue, pueden personarse en cualquier centro dependiente de la Administración y comprobar cuantos datos y documentación fuera menester revisar; hacerse con los expedientes oportunos y realizar las entrevistas pertinentes, sin que se les pueda negar el acceso a dicha documentación, a salvo lo establecido en el art. 22 LODP²⁹³. En este sentido, Fairén Guillén nos informa de que en Suecia el *Ombudsman* tiene acceso a todos los documentos y lo mismo ocurre en Finlandia, donde las normas de su Constitución y de las Instrucciones, establecen el derecho a obtener documentos oficiales. Así, el art. 49 de la Constitución establece que “el *Ombudsman* tiene el mismo poder que el canciller de la Justicia (JK) [...] de obtener información de los archivos del Consejo de Ministros, de los Ministerios, de los Tribunales y de otras entidades oficiales”²⁹⁴. El art. 3 de las Instrucciones, asimismo establece que “a requerimiento del *Ombudsman*, el Secretario General del

²⁹² Art. 19 LODP: “1. Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor de Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. 2. En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración pública dependiente de la misma o afecto a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria. 3. A estos efectos no podrá negárseles el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 22 de esta Ley”.

²⁹³ Art. 22 LODP: “1. El Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secreto de acuerdo con la Ley. En este último supuesto la no remisión de dicho documento deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio. 2. Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales. Se dispondrán medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secreto. 3. Cuando entienda que un documento declarado secreto y no remitido por la Administración pudiera afectar de forma decisiva a la buena marcha de su investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado a que se refiere el artículo 2 de esta Ley”.

²⁹⁴ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 351).

Parlamento debe proveerle de cualquier información y documentos relativos a asuntos y decisiones parlamentarias”²⁹⁵.

Al hilo del artículo anterior y respecto a la personación en cualesquiera centros dependientes de la Administración, debemos decir que también existen las denominadas *inspecciones rutinarias* o aquellas que se realizan por pura rutina, sin que exista motivo aparente para que se efectúen.

En efecto, aunque el artículo 19. 2 LODP pareciera que cierra dicha posibilidad al afirmar que la personación del Defensor del Pueblo, su Adjunto o persona delegada en los centros de la Administración pública se ha de llevar a cabo con motivo de la fase de comprobación o de cualquier investigación; es decir, tras una actuación pos-mala administración y no como consecuencia de una inspección rutinaria, lo cierto es que Mora Lladó nos aclara:

El Defensor del Pueblo visita periódicamente todos los centros penitenciarios del país, al margen de que en ocasiones lo haga por el motivo expreso de la presentación de una queja por parte de un interno. [...] Respecto a otro tipo de centros públicos, como cuarteles, hospitales, escuelas, etc., la visita depende más de investigaciones puntuales.²⁹⁶

En Suecia esas inspecciones rutinarias entran dentro del normal funcionamiento del *Ombudsman*, y así nos lo hace observar el que fuera *Ombudsman* para asuntos civiles, Alfred Bexelius, cuando señala:

El JO inicia a menudo investigaciones sin que medie una queja. Frecuentemente lo hace a partir de informes relativos a las actividades de los tribunales o de los funcionarios que aparecen en la prensa. Además, muchos casos se inician como resultado de las observaciones que hace durante sus inspecciones. La revisión del trabajo de los funcionarios mientras realiza viajes de inspección constituye probablemente la esfera más importante de la actividad del JO.²⁹⁷

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ MORA LLADÓ, Antonio. *op. cit.* (2017, p. 93).

²⁹⁷ BEXELIUS, Alfred. *op. cit.* (1973, p. 63).

Siguiendo con el artículo 19.2 y 19.3 LODP, vemos que el Defensor accede a cuantos datos, expedientes o documentación considere necesaria. De igual forma, lleva a cabo entrevistas directas del personal al servicio de la Administración²⁹⁸ y comprueba toda la documentación que se considere oportuna.

No obstante lo anterior, la LODP prevé posibles disfunciones en la colaboración anterior y, anticipándose a aquellas, nos indica algunas que pueden darse. Así, entre ellas tenemos la negativa del funcionario o de sus superiores al envío del informe inicial solicitado del art. 18; la prohibición del superior jerárquico al funcionario a sus órdenes de responder a la requisitoria del Defensor o a entrevistarse con él²⁹⁹ o, la negativa de los poderes públicos o autoridades a su servicio de negar el acceso al Defensor a los documentos clasificados con el carácter de secretos³⁰⁰. En este último caso, la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros acompañándose una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio.

En situaciones como esta, si el Defensor considera que por la vía anterior no se le ha provisto de cierta documentación clasificada como secreta que, a su juicio sea considerada imprescindible para la buena marcha de la investigación, podrá poner tal situación en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado³⁰¹.

De igual forma, tanto el art. 22.2 LODP como el art. 30 ROFDP establecen la obligación de reserva y la protección especial que ha de darse a los documentos catalogados como secretos.

²⁹⁸ Art. 20.4 LODP: “La información que en el curso de una investigación pueda aportar un funcionario a través de su testimonio personal tendrá el carácter de reservada, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo”.

²⁹⁹ Art. 21 LODP. A este respecto, véase el amplio estudio del responsable del área de Defensa e Interior del Defensor del Pueblo, PALACIO VALLE-LERSUNDI, José M.^a Art. 21. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 549-554: “Límites como tales sí existen, por supuesto, pero solo de forma clara, por lo que se refiere a la ilegalidad de la orden de prohibición”.

³⁰⁰ Art. 22.1 LODP.

³⁰¹ Art. 22 LODP.

6. Las responsabilidades

Respecto a las responsabilidades emergentes, la convergencia en el procedimiento de investigación al que aludíamos con anterioridad se encuentra en que estas dejan de ser exigibles a los organismos, dependencias y demás instituciones públicas, a las que hace referencia la vía del art. 18 LODP, para hacerse presentes en las autoridades y personal al servicio de la Administración; como no podía ser de otra forma, ya que aquellas únicamente recaen en las personas naturales.

En este sentido, observamos cómo las investigaciones que tienen por objetivo la actuación de un organismo o dependencia pública desembocan al final en posibles responsabilidades de quienes las dirigen. Así, del envío del informe previsto en el art. 18 LODP, solicitado al órgano en cuestión, responde el funcionario o su superior jerárquico, jefe de dicha dependencia³⁰².

Estas responsabilidades de autoridades y funcionarios se encuentran delimitadas y recogidas en los arts. 23, 24, 25 y 26 LODP³⁰³, aunque en realidad son los últimos tres artículos los que detallan con más claridad las consecuencias de las actuaciones antijurídicas y actitudes hostiles y entorpecedoras de la labor de investigación del Defensor; precisándose en el artículo 24 LODP *in fine*, la posibilidad de recoger aquellas en un informe especial y destacarlo en la sección correspondiente del informe anual; poniendo en conocimiento del Fiscal General del Estado los posibles hechos delictivos del art. 25 LODP o, finalmente, ejercitando la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes

³⁰² RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín. *op. cit.* (1987, p. 332). A este respecto, recordemos las propuestas de reforma de la LODP que sugería Joaquín Ruiz-Giménez, a la sazón, primer Defensor del Pueblo, respecto a las posibles sanciones a imponer a los funcionarios que entorpezcan su labor. Este consideraba necesario que fueran vinculantes para la Administración.

³⁰³ Veamos lo establecido en los arts. 24, 25 y 26 LODP (el 23 ya tuvimos ocasión de traerlo a pie de página con anterioridad): Art. 24: "La persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier organismo, funcionarios, directivos o personal al servicio de la Administración Pública podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual". Art. 25: "1. Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal General del Estado. 2. En cualquier caso, el Fiscal General del Estado informará periódicamente al Defensor del Pueblo, o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciales a su instancia. 3. El Fiscal General del Estado pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo todas aquellas posibles irregularidades administrativas de que tenga conocimiento el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones". Art. 26: "El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito".

civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local. Acción, esta, registrada en el art. 26 LODP.

Por último, no podemos olvidarnos de la regulación que hace el art. 52 del Código Penal al castigar como reos de desobediencia a los funcionarios o autoridades que obstaculizaren la investigación del Defensor, imponiéndoseles, además, la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años³⁰⁴.

³⁰⁴ Art. 502 Ley Orgánica 1/2015 del Código Penal: “1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. 2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”.

**CAPÍTULO V: LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

Contenido:

1. Legitimación para la interposición del Recurso
2. Objeto de control
3. Posicionamiento de la doctrina
4. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional
5. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo hasta la actualidad
6. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos en funciones por cese del Defensor
7. La toma de decisión sobre la interposición de los Recursos de inconstitucionalidad
8. Conclusión

1. Legitimación para la interposición del Recurso

El art. 162.1.a CE legitima al Defensor del Pueblo para interponer el Recurso de inconstitucionalidad junto con otras personas y entidades que el precepto constitucional enumera; y así nos dice el mismo:

1. Están legitimados:

a. Para interponer el Recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.³⁰⁵

En este mismo sentido y como corolario de lo establecido en el artículo 162.1.a CE, anteriormente enunciado, el art. 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, enuncia lo siguiente:

Están legitimados para el ejercicio del Recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y Disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

³⁰⁵ Art. 162.1.a CE.

a. El Defensor del Pueblo³⁰⁶

De igual forma, el art. 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, establece que “el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”³⁰⁷.

Al respecto de esta legitimación hay que decir que es la primera vez en España que un texto constitucional otorga una competencia de estas características a figura tan singular. En esta legitimación se ha pretendido ver por parte de la doctrina la única vía de acceso indirecta del ciudadano particular y de los diversos colectivos y entidades que, a través del defensor del Pueblo, pueden acudir ante el TC en defensa de sus propios intereses³⁰⁸. A esta vía de actuación se le ha llamado por la doctrina *legitimación popular indirecta*, diferenciándola de la directa que ya se encontraba regulada en la Constitución de 1931 en su artículo 123³⁰⁹. Siendo su diferencia la competencia para acudir a la presentación del recurso, bien directamente por toda persona individual o colectiva como establecía el citado art. 123 CE de 1931, bien indirectamente a través de la figura del Defensor del Pueblo como establece nuestra actual Constitución.

Todo ello, claro está, sin perjuicio de la toma de decisión personal del Defensor de acudir ante el TC de oficio en la presentación de dicho recurso. Habría que añadir, no obstante, que en nuestra Constitución actual encontramos también otra vía indirecta para acudir al TC en amparo de nuestra pretensión impugnatoria de normas legales contrarias a la norma suprema, mucho más selectiva que la primera y al alcance de quienes dirimen sus diferencias en procesos o pleitos en cuyo seno se cuestiona la constitucionalidad de una norma con rango legal aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo. Este instituto, ubicado en el art. 163 CE que se ha dado en llamar *cuestión de inconstitucionalidad*, se plantearía por el juez o

³⁰⁶ Art. 32.1.a., de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

³⁰⁷ Art. 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo

³⁰⁸ GARRIDO FALLA, Fernando. Artículo 162. *Comentarios a la Constitución*, 2.^a ed. ampliada. Madrid: Civitas, 1985, p. 1704: “En efecto, en presencia de una presunta Ley inconstitucional, los aludidos podrán dirigirse, utilizando el derecho de petición, al Defensor del pueblo para que este, utilizando su legitimación, interponga el Recurso de inconstitucionalidad”.

³⁰⁹ Art. 123 CE de 1931: “Son competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales [...]: 5: Toda persona, individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada”.

Magistrado como único responsable de dicha iniciativa, si lo considera conveniente, a petición de cualesquiera de las partes personadas en el proceso³¹⁰.

Si observamos detenidamente el precepto transcrito anteriormente de la LOTC, solo dos entidades u órganos jurídico políticos, el Presidente del Gobierno y los órganos ejecutivos, o en su caso, las Asambleas de las CC y dos colectivos de Diputados y Senadores respectivamente, pueden y tienen legitimidad plena para la interposición de tan importante recurso. Es decir, de las cinco entidades enumeradas por la CE con legitimidad para la interposición del recurso, una de ellas es el Defensor del Pueblo. Entidades aquellas que, en realidad, se reducen a cuatro, como veremos en el siguiente epígrafe si tomamos en consideración el objeto normativo de control de constitucionalidad en su máxima amplitud, ya que, a tenor del art. 32 LOTC, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las CCAA solo podrán ejercer este Recurso contra las Leyes, Disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía; con lo cual, para estos entes, el abanico de recursos a utilizar queda muy reducido. Y este aspecto que resaltamos no es nada baladí por la tremenda importancia que nuestra CE ha querido proporcionar a dichos entes de cara a su propia defensa. Matiz este que en ocasiones pasa por alto la mayor parte de la doctrina enfrascada en innumerables escauceos anclados en catalogar en orden de jerarquía y poder los órganos más sobresalientes que nuestra Constitución enumera, sin apreciar la verdadera importancia que adquiere la figura del Defensor del Pueblo, siempre encasillada entre los órganos de control y garantía frente a los posibles desmanes del Gobierno y la Administración en los manuales de turno, pero pocas veces definida y estudiada como figura decisiva en la defensa de nuestra Ley de Leyes.

Si seguimos observando detenidamente a los sujetos que ostentan dicha legitimación, vemos clarísimamente que solo hay uno de ellos que en el resto difícilmente se da, en el que la iniciativa en defensa de la Constitución se plantea, en principio, huérfana de motivaciones políticas, ideológicas, territoriales o competenciales de orígenes particularmente interesados. En efecto, este sujeto es el

³¹⁰ El art. 163 CE establece: "Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de Ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la Ley, que en ningún caso serán suspensivos".

Defensor del Pueblo, órgano que la CE y el resto del ordenamiento jurídico que desarrolla la figura ha querido que sea neutro o neutral, apolítico en su cometido, guardián de los intereses colectivos, de los derechos comprendidos en el Título I y de la propia Constitución. Siendo esto así, no las tenían todas consigo los propios padres de la patria que, incluso en el desarrollo del precepto a lo largo de su tramitación por ambas cámaras, se puso de manifiesto ciertas dudas sobre esa pretendida neutralidad. Así, Licinio de la Fuente y de la Fuente, en su enmienda 35, defendida en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y finalmente rechazada, al observar ciertas limitaciones y disfunciones en el resto de los sujetos legitimados para la interposición del recurso, fundamentalmente por sus concomitancias e intereses políticos, nos aclaraba:

Queda, por supuesto, por analizar una última Institución que de alguna manera se podría decir que responde a esta finalidad del ejercicio de lo que podríamos llamar acción popular de inconstitucionalidad. Me refiero a esa Institución del Defensor del Pueblo, del que me parece no podríamos predicar esas limitaciones que yo señalaba antes para los distintos cargos políticos. Pero yo diría que debemos considerar que el Defensor del Pueblo también está nombrado, de acuerdo con lo que dice la Constitución, por las Cortes Generales y, lógicamente, puede de alguna manera estar implicado políticamente en la mayoría que ha hecho posible la Ley o la norma que se trata de impugnar.³¹¹

Por lo demás, y en lo que respecta a esta legitimación constitucional para la presentación del Recurso de inconstitucionalidad que otorga la CE al Defensor, podemos decir, siguiendo a Luna Abella en su comentario al artículo 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo que, a lo largo de la tramitación del precepto constitucional y frente a la posición del Anteproyecto Constitucional hubo alguna enmienda procedente del Grupo Unión de Centro Democrático, que proponía la exclusión del Defensor de entre los legitimados para interponer el recurso, al considerarse impropia la tarea procesal encomendada. No obstante, el propio Luna Abella nos dice que, en lo que respecta a la legitimación del Defensor para la interposición del Recurso de inconstitucionalidad, hubo menos problemas que los

³¹¹ SAINZ MORENO, Fernando. *op cit.* (1980, pp. 1713-1715).

habidos frente a la legitimación de amparo. Y ello fue debido, según sus palabras, porque:

Las razones de esta menor dificultad estriban sin duda en el indubitado carácter objetivo del Recurso de inconstitucionalidad, desligado, de una parte, de los problemas de entrecruzamiento con la legitimación activa *ad causam* entendida esta como la cualidad de un sujeto consistente en hallarse en la posición que fundamenta jurídicamente el reconocimiento de una pretensión que ejercita y, de otra, del difícil engarce, al menos en lo que a la legitimación del Defensor del Pueblo se refiere, de la jurisdicción constitucional con la ordinaria.³¹²

Razones estas que, sin embargo, se tenían que alterar en el decurso del tiempo al utilizarse la figura del Defensor como un instrumento indirecto de esa legitimación *ad causam* de los distintos sujetos y colectivos que acuden a la Institución en apoyo de sus pretensiones personales con la solicitud de la interposición del Recurso por parte del Defensor, aunque estas pretensiones estén marcadas con un carácter meramente objetivo.

Habremos de remarcar, por último, que la legitimación otorgada por nuestra Constitución para que el Defensor del Pueblo pueda interponer ante el TC un Recurso de inconstitucionalidad contra normas con rango y valor de Ley es única en el mundo. Ni normas legales ni textos constitucionales a lo largo de los dos hemisferios regulan semejante atribución; hasta el extremo de que el otorgamiento de esta ha sido considerado por la doctrina como “arma que convierte al Defensor del Pueblo en una poderosa Institución si hace uso de tal facultad”³¹³.

Y de elemento distorsionador y anómalo dentro de nuestro sistema jurídico que hace incluso cambiar y deformar la finalidad última para la que la figura del Defensor se concibió, en palabras de C. Ollero Gómez. Así en la fase del debate de enmiendas en la Comisión de Constitución del Senado, el Senador manifestaba:

Las instituciones de defensa de la Constitución no pueden multiplicarse

³¹² LUNA ABELLA, Carlos. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Madrid: Aranzadi, 2002, pp. 713-732.

³¹³ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. *op. cit.* (2012, pp. 232).

absurdamente. Cuando existe un Tribunal Constitucional como máximo garante del ordenamiento, atribuir a otros órganos funciones que solo a él deben corresponderle, para lo único que sirve no es para garantizar más, sino para garantizar peor. Cuando existe una justicia administrativa y una justicia constitucional que ampara jurídicamente al ciudadano, con un adecuado sistema de recursos frente a los posibles abusos del poder, carece de fundamento el crear instituciones intermediarias. En buena concepción democrática, es el ciudadano quien debe defenderse y no instituciones que actúan en su nombre. Atribuir funciones jurisdiccionales al Defensor del Pueblo en un ordenamiento con un sistema de justicia constitucional concentrado, representa a nuestro entender, una muy notable incongruencia³¹⁴.

2. Objeto de control

El artículo 162.1.a CE no añade ni resta ni matiza circunstancia alguna de la que pudiéramos interpretar cierta restricción en cuanto a las materias competenciales que estarían otorgadas para ejercitar sobre ellas el citado Recurso por el Defensor del Pueblo. Únicamente el art. 54 CE establece que la figura del Defensor ha sido designada por las Cortes Generales con el objetivo de defender los derechos comprendidos en el Título I de aquella, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración.

En desarrollo del precepto constitucional, el art. 32 LOTC diferencia en sus dos apartados dos aspectos en lo referente a la legitimación que se ostenta por parte de los sujetos designados y el objeto del Recurso por estos presentado, que el propio precepto constitucional no hace. Así, el artículo citado nos dirá:

1. Están legitimados para el ejercicio del Recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualquiera de sus formas, y Disposiciones normativas y actos del estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, tratados Internacionales y reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

³¹⁴ OLLERO GÓMEZ, Carlos. *op. cit.* (1980, pp. 3533-3535).

- a. El Presidente del Gobierno.
- b. El defensor del Pueblo.
- c. Cincuenta Diputados.
- d. Cincuenta Senadores

2. Para el ejercicio del Recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, Disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.³¹⁵

Vemos, pues, que este art. 32 LOTC admite en su amplia variedad normativa la iniciativa del Defensor del Pueblo para presentar Recurso de inconstitucionalidad ante el TC, siempre que las normas afectadas por aquella tengan fuerza de Ley y ya tengan su origen en el parlamento estatal, ya en el autonómico; como así lo establece el art. 27 y lo vuelve a reiterar el 32 LOTC.

3. Posicionamiento de la doctrina

En primer lugar, hay que decir que buena parte de la doctrina científica se ha mostrado contraria por contraproducente a que el Defensor del Pueblo tuviera legitimación, vía constitucional, a cualquier tipo de Recurso ante el TC, ya fuera de entre los comprendidos en defensa de los derechos del Título I, ya en el más amplio en defensa de la CE en su conjunto. Así, Gil-Robles y Gil-Delgado nos señala que “la actividad primordial del Defensor del Pueblo debe ser la de supervisar la actividad administrativa y no la de apelar al TC”³¹⁶.

El mismo autor afirma en otro artículo:

Nuestra Constitución es extraordinariamente restrictiva en cuanto a la legitimación para interponer un Recurso de inconstitucionalidad. Reconocer también una legitimación excepcional al Defensor del Pueblo, será reconocerle un poder aparentemente desmesurado. [...] Esta legitimación tan

³¹⁵ Art. 32 LOTC.

³¹⁶ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1981, p. 253 y ss.).

extraordinaria implica una extrema prudencia a la hora de usarla.³¹⁷

De hecho, este autor, que ostentó el cargo de Defensor del Pueblo durante el periodo de 1988-1993, únicamente interpuso un solo Recurso de inconstitucionalidad, de fecha 28 de enero de 1993, contra los artículos 19.1, 22.1 y 22.2, de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y que por STC 290/2000, de 30 de noviembre, se extinguió por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

En la misma línea doctrinal se encuentra Torres Muro, quien califica de “inadecuada”³¹⁸ la legitimación del Defensor del Pueblo cara a la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad³¹⁹.

Otro sector de la doctrina se ha cuestionado si la LOTC se extralimitó en el mandato conferido directamente al Defensor a la hora de poder interponer el Recurso de inconstitucionalidad contra todo tipo de normas con fuerza de Ley. La doctrina en este sentido se encuentra dividida. Hay autores que consideran inadmisibles las facultades que en este sentido ha acaparado el Defensor ex art. 32 LOTC, pues solo se le debió facultar para la interposición del Recurso ante la vulneración de los derechos comprendidos dentro del Título I CE por normas de carácter legal, y no para el resto de normas de carácter objetivo. Así, para Varela Suanzes-Carpegna:

La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer el recurso de inconstitucionalidad, esta conferida cuando entienda que las Disposiciones normativas susceptibles del mismo, infrinjan los derechos subjetivos reconocidos en el Título Primero del texto constitucional, tanto en lo que respecta a su contenido como a la forma en que deben ser regulados. No procederá, pues, este recurso cuando alegue infracción del derecho objetivo reconocido en el resto de la Constitución. [...] Esta paráfrasis restrictiva se fundamenta en el artículo 54 de la Constitución, el cual reduce el *telos* del

³¹⁷ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. Aperçu sur l'institution espagnole du Défenseur du peuple. *Extrait d'études et documents. Conseil d'Etat*, n.º 35, 1983-84, p. 90.

³¹⁸ TORRES MURO, Ignacio. Problemas de Legitimación en los Procesos Constitucionales. *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 71-72, 2008, p. 612.

³¹⁹ *Ibid.*

Defensor del Pueblo a la garantía y defensa de los derechos consagrados en el Título Primero.³²⁰

En contra de esta reducción competencial se mostraría Carro Fernández-Valmayor:

Sin desconocer que la limitación de la legitimación al campo de los derechos del Título Primero no dejaría de tener su lógica, lo cierto es que, en mi opinión, el citado artículo 162.1.a de la Constitución no permite tal conclusión. [...] Ni siquiera creo que sea posible hablar aquí de una limitación implícita derivada del texto del artículo 54 CE, pues no está absolutamente claro que la legitimación constitucional del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 162.1.a deba ser necesariamente interpretada a partir de aquel artículo.³²¹

En este sentido, autores como De Esteban y López Guerra consideran que, respecto al recurso de inconstitucionalidad, “tal legitimación por vía de acción podría resultar oportuna dado el contacto cotidiano del Defensor del Pueblo con la legislación”.³²²

Por su parte, Almagro Nosete entiende:

Este robustecimiento legal de su independencia, dentro del marco constitucional en beneficio exclusivo de la primacía de la Constitución, [...] es el rasgo más característico de la Institución española [...] sin el enfeudamiento a los juegos políticos, tan necesarios dentro del orden político, pero poco aptos para analizar con serena profundidad jurídica, el alcance de la presunta constitucionalidad de la Ley. Ajeno a las querellas partidistas, su misión debe de estar por encima no ya de los intereses políticos generales, pero sí de los intereses políticos sectoriales.³²³

4. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional

El debate anteriormente expuesto llegó al TC de la mano de la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como de la del Parlamento

³²⁰ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *op. cit.* (1983, pp. 78).

³²¹ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *op. cit.* (1991, p. 2692).

³²² DE ESTEBAN, Jorge y Luis LÓPEZ GUERRA. *op. cit.* (1984, p. 221)

³²³ ALMAGRO NOSETE, José. *Justicia Constitucional: Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Dykinson, 1980, p. 140.

catalán, al solicitar ambas entidades la inadmisión parcial del Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En apoyo a esta pretensión de inadmisión parcial, las instituciones que la formulaban exponían diversos razonamientos y, uno de ellos, consistía en poner de manifiesto que la finalidad de la legitimación otorgada al Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad estaba vinculada a la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE, señalando al respecto:

La Institución del Defensor del Pueblo ha sido configurada como un Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución (art. 54 CE). De conformidad con los arts. 162.1.a CE, 32 LOTC y 29 LODP, está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad. No obstante, una interpretación sistemática y coherente de los arts. 54 y 162.1.a CE lleva a entender que si el art. 54 CE ha definido un ámbito de competencias del Defensor del Pueblo, el ejercicio de la legitimación que la propia Constitución le atribuye no puede ser ajeno a las finalidades para las que se ha creado esa Institución. [...] Admitir la legitimación del Defensor del Pueblo para promover recursos de inconstitucionalidad de forma totalmente desvinculada de las finalidades a las que sirve como Institución y de la función de defensa de derechos que le ha asignado la Constitución podría dar lugar a un activismo institucional contrario al sistema de distribución de poderes fijado en la Constitución, legitimando así una desviación de poder manifiestamente inconstitucional. [...] Parecería incongruente que un Comisionado parlamentario, previsto para controlar la acción de la Administración e informar al Parlamento del eventual funcionamiento deficiente de aquella, disponga de legitimación para recurrir los actos del órgano del que depende.

Por último, se establecía que aunque el Tribunal Constitucional ya había considerado este tema en sus SSTC 150/1990, de 4 de octubre y 274/2000, de 15 de noviembre, admitiendo la legitimación del Defensor del Pueblo para plantear recursos de inconstitucionalidad sin sujeción o límite objetivo alguno, estos habían sido promovidos hasta la fecha en defensa de concretos derechos reconocidos en el

Título I CE. En cambio, en este caso, buena parte del Recurso del Defensor tenía por objeto la impugnación de materias totalmente ajenas a la finalidad de defensa de los derechos a la que debería servir por definición constitucional.

La STC 137/2010, de 16 de diciembre, en su FJ3, rechaza la excepción de falta de legitimidad opuesta por el Parlamento Catalán y la Generalitat de Cataluña del Defensor del Pueblo a la hora de impugnar determinados artículos del Estatuto Catalán sin que tengan relación con los derechos establecidos en el Título I, ya que la misma nace *ex constitutione*, considerando que el art. 162.1.a CE legitima tales supuestos y no debe ser interpretado a partir del art. 54 CE, pues, “a diferencia de lo que acontece con la legitimación para interponer el Recurso de amparo, la legitimación para presentar el Recurso de inconstitucionalidad coloca en nuestro ordenamiento al Defensor del Pueblo en el papel de defensor de la propia Constitución”³²⁴.

El propio TC, en dicho FJ3, nos llega a advertir que “los propios trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, ponen de manifiesto que la legitimación del Defensor del Pueblo fue valorada como paliativa de la ausencia de una acción popular en esta materia”³²⁵.

5. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo hasta la actualidad

Desde que las Cortes Generales nombraron al primer Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, en 1982, hasta el actual Adjunto Primero en funciones de Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán (2017-2021), han pasado cerca de treinta y nueve años. En todo este tiempo se han presentado un total de 31 recursos de inconstitucionalidad ante el TC con resultados desiguales, como veremos más adelante.

Estadísticamente, el porcentaje de recursos es de 0.81 por año; muy bajo, a todas luces, dada la ingente proliferación de normas jurídicas con rango de Ley, tanto estatales como autonómicas que desde la aprobación de CE, en 1978, se han venido sucediendo en nuestro país. ¿Cuál es el motivo de tan escasa interposición

³²⁴ STC 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 3.

³²⁵ *Ibid.*

por parte del Defensor? Varias son las causas que a nuestro parecer coadyuvan a tan efímera actividad.

En primer lugar, se ha de tener en cuenta la resuelta y constante directriz establecida en el seno de la propia Institución consistente en mantener cierta cautela y prudencia a la hora de su interposición. Joaquín Ruiz-Giménez³²⁶ consideraba que en los recursos de inconstitucionalidad y de amparo se debía ser enormemente sobrios a la hora de su interposición:

Porque no solo queremos respetar al máximo la función de las Cortes Generales en lo que se refiere al Recurso de inconstitucionalidad, sino también la función del TC, sobre todo cuando ya ha sido el TC interpelado y se ha presentado ante él un Recurso de inconstitucionalidad por los Grupos Parlamentarios.³²⁷

Esta idea, que verdaderamente ha calado en el quehacer de la Institución, ha supuesto a nuestro entender un amordazamiento y recorte de competencias de carácter interno *ad intra* que, como consigna a lo largo de estos años, se ha mantenido en vigor, quizás como reflejo de cierta sensación de intromisión ilegítima en la labor de aquel que representa la soberanía nacional y del cual *ex constitutione* depende, al haber sido designado Comisionado. En la misma línea del que fuera primer defensor, también su sucesor Gil-Robles y Gil-Delgado³²⁸ mantenía que “esta legitimación tan extraordinaria implica una extrema prudencia a la hora de usarla”³²⁹. Además:

En este punto, el rigor debe presidir y ha presidido la actuación institucional, limitándose a acudir en inconstitucionalidad ante el TC cuando se ha considerado que una norma con rango de Ley vulnera el catálogo de derechos y libertades fundamentales de las personas, [...] absteniéndonos de intervenir en relación con otros supuestos, como pueden ser los conflictos de

³²⁶ Defensor del Pueblo entre 1982 y 1987.

³²⁷ RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín. *op. cit.* (1987, p. 328).

³²⁸ Defensor del Pueblo entre 1988 y 1993.

³²⁹ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1983-84, p. 90).

competencias entre CCAA, o entre estas y el Estado. Es un criterio asentado que me parece positivo.³³⁰

En segundo lugar, a esta limitación interna que surge de la propia Institución, contribuye de forma especial, las presiones externas ajenas a las consideraciones propias de la Institución, que coartan considerablemente la libre iniciativa del Defensor a la hora de tomar libremente una decisión totalmente discrecional sobre si se ha de acudir o no al TC.

En este último caso tenemos infinidad de ejemplos que muestran a las claras una grosera injerencia del poder político en la Institución y, más concretamente, en la persona del Defensor del Pueblo, bien fuera para exigirle la presentación del recurso, bien para evitar que tal hecho se produjera. De hecho, algunos Defensores fueron literalmente apartados del cargo tras el cumplimiento de su mandato, no renovándose como castigo por su rebeldía a los requerimientos políticos que en ciertos momentos se le hicieron.

En este sentido es de rigor traer a colación las preclaras palabras de Ruíz-Giménez:

La Institución del Defensor del Pueblo ha tenido grandes presiones, pero sobre todo las tensiones mayores en torno a la Institución se han producido con motivo de las peticiones de recursos de inconstitucionalidad por parte de fuerzas sociales, órganos de la Administración pública.³³¹

Es notoria, de igual forma, la tremenda presión a la que fue sometido el tercer Defensor del Pueblo, Fernando Álvarez de Miranda, cuando en abril de 1998 renunció a presentar el Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del catalán, pese a su clara inconstitucionalidad, ante la inanidad del gobierno Aznar y las presiones desaforadas de la izquierda PSOE a la cabeza y del Presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, que exigían su no presentación y a la que finalmente se plegó Álvarez de Miranda.

La tercera causa y no menos importante está relacionada con el escaso apoyo logístico, material y de infraestructura técnica que desde el principio ha padecido la

³³⁰ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1992).

³³¹ RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín. *op. cit.* (1987, pp. 330).

Institución. En efecto, si observamos detenidamente el amplio abanico de competencias que por la CE, su LODP y la LOTC se le ha conferido a la figura del Defensor del Pueblo (informes a las Cortes; tramitación de quejas; resoluciones varias; sugerencias; recursos de amparo; investigaciones de oficio o a petición de parte; recursos de inconstitucionalidad, MNPT, etc.), llegamos a la conclusión final de que la Institución está desbordada por la acumulación de tareas. Y, sin duda, tanto la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC de *motu proprio*, como la recepción de innumerables solicitudes particulares de interposición, su estudio y posterior resolución favorable o no a dicha solicitud, menguan tiempo y efectividad a la Institución en otras facetas.

6. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos en funciones por cese del Defensor

Como hemos dicho más arriba, el número de recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo son, en total, 31; de los que 25 lo han sido por los distintos Defensores titulares que ha tenido la Institución a lo largo de estos casi 39 años, y 6 fueron interpuestos por los Adjuntos Primeros del Defensor que ocuparon (y ocupan actualmente) su puesto en los distintos periodos de cese por expiración del mandato.

Veamos, en primer lugar, cada uno de los recursos presentados por los Defensores del Pueblo hasta la fecha actual:

El primer Defensor del Pueblo, Joaquín Ruíz Giménez Cortés, que ostentó el cargo durante el quinquenio 1982-1987, interpuso 10 recursos de inconstitucionalidad, que a pie de página se detallan pormenorizadamente; 6 en el mismo año de 1985³³². Es,

³³² Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1983, interpuesto el 14 de octubre de 1983, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores”, contenido en el cap. 4, art. 48, concepto 483, de la Sección 19, Trabajo y Seg Social, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983. STC 20/1985, de 14 de febrero. Estimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1984, interpuesto el 28 de marzo de 1984, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores”, contenido en la Sección 19, servicio 01, Ministerio y Subsecretaría. Programa 132, de la Ley 44/83, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. STC 26/1985, de 22 de febrero. Estimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1985, interpuesto el 27 de marzo de 1985, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto”, contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, en el Capítulo 04, art. 48,

por tanto, el Defensor del Pueblo que más prolijamente ha desarrollado esta facultad y, quizás por ello, tanta actividad recurrente contra las Cortes le costó su no renovación posterior. De estos 10 recursos, 3 fueron estimados por el TC, 1 estimado en parte, 4 fueron desestimados y en 2 hubo desistimiento por parte del Defensor.

Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado ocupó la Defensoría durante el período 1988-1993, y durante la misma interpuso un único recurso de inconstitucionalidad³³³. Esta restricción en la interposición le sitúa como el Defensor del Pueblo que menos ha recurrido en inconstitucionalidad hasta el momento presente. En este sentido, podemos decir que Gil-Robles fue fiel a la idea que ya había sostenido en distintos ámbitos tanto jurídicos como académicos por él frecuentados, así como en sus múltiples escritos sobre la Institución, en los que entendía que con este arma tan

concepto 483. Programa A de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. STC 72/1985, de 13 de junio. Estimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/1985, interpuesto el 27 de marzo de 1985, contra la Ley 15/1984 del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, de 19 de diciembre. STC 150/1990, de 4 de octubre. Desestimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 3/1985, interpuesto el 28 de marzo de 1985, contra determinados extremos de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria. STC 160/1987, de 27 de octubre. Desestimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 4/1985, interpuesto el 29 de marzo de 1985, contra el inciso “contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 % de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa” contenido en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985. Auto 636/1985, de 26 de septiembre de Desistimiento por parte del Defensor.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 5/1985, interpuesto el 3 de octubre de 1985, contra los artículos 7,8 26 y 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España. STC 115/1987, de 7 de julio. Estimado en parte.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 6/1985, interpuesto el 8 de noviembre de 1985, contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. STC 101/1991, de 13 de mayo. Desestimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1986, interpuesto el 21 de febrero de 1986, contra la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña. Auto 812/1988, de 21 de junio. Desistimiento por parte del Defensor.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/1986, interpuesto el 14 de abril de 1986, contra el inciso “con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de libertad sindical”, contenido en el art. 3, párrafo 1º de la Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado y contra el art. 5.2 de la misma. STC 75/1992, de 14 de mayo. Desestimado.

³³³ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1993, interpuesto el 28 de enero de 1993, contra los artículos 19.1,22.1 y 22.2 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de Octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. STC 290/2000, de 30 de noviembre. Extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del Recurso.

poderosa había que tener una extrema prudencia a la hora de usarla. Su recurso quedó extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del mismo.

Fernando Álvarez de Miranda ocupa el tercer lugar entre los Defensores del Pueblo. Su mandato se desarrolló durante los años 1994-1999, y fue el segundo más prolífico de sus compañeros junto con Música Herzog en cuanto a recursos de inconstitucionalidad interpuestos. Elevó al TC 5 recursos³³⁴, de los cuales se estimaron 2, en parte; se desestimaron otros 2, y se extinguió 1 por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

Enrique Música Herzog es el cuarto Defensor del Pueblo, que desarrolla su mandato desde el año 2000 al 2010 y, por tanto, el único hasta la fecha actual que se ha mantenido en el cargo durante dos mandatos consecutivos al ser nuevamente reelegido por las Cortes tras su primera elección. Se puede decir que este Defensor no pecó en exceso a la hora de interponer recursos de inconstitucionalidad, ya que a lo largo de ese decenio de mandato, únicamente interpuso 5 y, todos ellos, dentro de su segundo período de elección 2006-2010, de los cuales 1 se estimó, 3 lo fueron parcialmente y 1 se extinguió por pérdida sobrevenida del objeto del recurso³³⁵. Se

³³⁴ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1996, interpuesto el 12 de abril de 1996, contra el inciso “que residan legalmente en España” del apartado a) del art. 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita. STC 95/2003, de 22 de mayo. Estimado en parte.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1997, interpuesto el 25 de marzo de 1997, contra los artículos 36,37,41.2 y las Disposiciones adicionales 14,15,16,19,21,25 y 26 de la Ley 5/1996 del Parlamento de Canarias, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997. STC 274/2000, de 15 de noviembre. Estimado en parte.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/1997, interpuesto el 31 de marzo de 1997, contra la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias en la versión dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre y más concretamente contra su párrafo segundo. STC 225/1998, de 25 de noviembre. Desestimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/1998, interpuesto el 12 de marzo de 1998, contra el artículo 8.1 de la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana. Auto 9/2005, de 18 de enero. Extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del Recurso.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1999, interpuesto el 31 de marzo de 1999, contra el art. 72, párrafo primero, último inciso “la contenida en el censo de 1991, de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999”. STC 45/2007, de 1 de marzo. Desestimado.

³³⁵ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre de 2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. STC 137/2010, de 15 de diciembre. Estimado en parte.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/2008, interpuesto el 27 de marzo de 2008, contra los preceptos de la Disposición Adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, al regularse materias distintas a las presupuestarias. Auto 27/2013, de 11 de febrero. Extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del Recurso.

puede decir, por tanto, que los resultados obtenidos por Múgica Herzog, en cuanto a los fallos del TC derivados de las interposiciones de recursos por él tramitados, son los más satisfactorios de todos los interpuestos comparados con los de los mandatos anteriores.

Por último, la Defensora del Pueblo Soledad Becerril Bustamante, primera mujer al cargo de la Institución, y cuyo mandato finalizó en el 2017, habiendo sido elegida para él en el 2012, ha interpuesto en este quinquenio 4 recursos de inconstitucionalidad³³⁶; el primero se extinguió por derogación de la norma con rango de Ley impugnada y el segundo ha sido estimado; el tercero está pendiente de Sentencia y el cuarto fue desestimado.

En cuanto a los Adjuntos que han ocupado el cargo de Defensor del Pueblo al estar vacante el mismo por expiración del plazo del titular, hay que decir que, hasta la fecha, los recursos interpuestos han sido 6 y todos durante el breve plazo de interinidad en el cargo hasta la elección del nuevo Defensor por las Cortes.

Margarita Retuerto es la primera Adjunta del Defensor que ocupa en funciones el cargo tras la terminación del mandato de Álvaro Gil-Robles. Estuvo algo más de año y medio al frente de la Institución, desde el 16 de marzo de 1993 hasta el 1 de

Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/2008, interpuesto el 27 de marzo de 2008, contra los preceptos de la Disposición Adicional undécima de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 2008. STC 86/2013, de 11 de abril. Estimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/2010, interpuesto el 23 de marzo de 2010, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges. STC 46/2015, de 5 de marzo. Estimado parcialmente.

Recurso 2502/2010, de 29 de abril, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges. Estimado parcialmente.

³³⁶ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/2014, interpuesto el 28 de febrero, en relación con los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto Ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la UE en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. STC 40/2016, de 3 de marzo. Extinguido, por derogación de la norma con rango de Ley impugnada.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/2017 interpuesto contra la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de las Illes Balears, sobre los límites al contenido de la Ley de Presupuestos. Estimado.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 3/2017, interpuesto el 30 de junio de 2017, contra la Ley del Principado de Asturias 2/2017 de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal del Principado de Asturias. Pendiente.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 4/2017, de 30 de junio de 2017, contra la Disposición Adicional vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017. Desestimado.

diciembre de 1994 y elevó ante el TC 1 recurso de inconstitucionalidad³³⁷ que se extinguió por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

Antonio Rovira Viñas es el segundo Adjunto que sustituye al que fuera defensor anterior, Fernando Álvarez de Miranda, al cesar este en el cargo por extinción del tiempo de su mandato. Rovira Viñas estuvo en funciones desde el 1 de diciembre de 1999 hasta el 15 de junio de 2000; es decir, escasos siete meses, y en este tiempo presentó 1 recurso de inconstitucionalidad³³⁸ ante el TC, que fue estimado. María Luisa Cava de Llano y Carrió que accedió al cargo interinamente desde el 1 de julio de 2010 hasta el 21 de julio de 2012, presentó 2 recursos de inconstitucionalidad³³⁹, de los que uno se estimó en parte y el otro está pendiente de fallo.

Por último, Francisco Fernández Marugán, que ocupa la actual interinidad desde el 20 de julio de 2017, es decir, algo más de tres años, ha presentado al TC hasta el momento, dos recursos de inconstitucionalidad³⁴⁰.

Decíamos más arriba que los recursos presentados hasta la fecha por la Institución han sido 31; pero eso no significa que coincidan con el número de solicitudes que durante estos años han llegado a la sede del Defensor para que a través de él

³³⁷ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/1994, interpuesto el 23 de agosto de 1994, contra el apartado 8 del artículo único de la Ley 9/1994 de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en la redacción que da el párrafo 3.º del apartado 7 del artículo 5 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo. STC 290/2000, de 30 de noviembre. Extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del Recurso.

³³⁸ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1/2000, interpuesto el 14 de marzo de 2000, contra el inciso “o por Disposición de superior rango que regule su uso” del artículo 2.1.1; contra los incisos “funciones de control y verificación de las administraciones públicas” y “persecución de infracciones [...] administrativas” del artículo 24.1, así como contra el primer párrafo del artículo 24. STC 292/2000, de 30 de noviembre. Estimado.

³³⁹ Recurso de inconstitucionalidad n.º 2/2010, interpuesto el 13 de agosto, en relación con el artículo 9 apartado 2,4 y 5 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. STC 87/2017, de 4 de julio. Estimado en parte.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 3/2010, interpuesto el 14 de octubre en relación con el artículo 128.1 puntos 1 y 2 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña (exigencia a los establecimientos y empresas abiertos al público del deber de hablar la lengua catalana en función de lo escogido por el consumidor). Pendiente.

³⁴⁰ Recurso de inconstitucionalidad 3993/2019 contra el artículo único, apartados 1,3,5 y 6 de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley de Castilla y León 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Pendiente.

Recurso de inconstitucionalidad 1405/2019 contra el artículo 58 bis.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, incorporado a esta por la Disposición final tercera punto dos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Estimado por STC 76/2019, de 22 de mayo de 2019.

podieran ser elevados ante el TC. En efecto, en el tema que nos ocupa ahora y respecto a las solicitudes de recursos presentadas en la sede del Defensor podemos decir que hasta el año 2016 inclusive, es decir, durante 34 años, ha habido 658 solicitudes (s.e.u.o), que se presentaron bien por correo postal, por fax, por correo electrónico, presencial o por formulario web. Estas solicitudes, a su vez, lo han sido bien individuales o colectivas y estas últimas albergan un número considerable de firmantes, hasta el extremo de que en el año 2012 (y como ejemplo excepcional), esa cifra se elevó a 246.743 solicitudes entre las individuales y las agrupadas o colectivas³⁴¹. Tamaña cantidad obedeció fundamentalmente y puntualmente a las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad relativas a la suspensión de la paga extra de los funcionarios, en donde casi la totalidad eran de carácter colectivo.

A su vez, hay que decir que esas 658 solicitudes han sido las que el Defensor ha tenido en cuenta y sobre las que se ha adoptado una resolución bien de rechazo o de admisión de las mismas, pues el cómputo total de solicitudes es aún mayor y de cuyo número no tenemos datos por no proporcionárnoslo los informes anuales presentados por la Institución a las Cortes, estando esos rechazos motivados, bien por el rango de la norma que se pretendía recurrir, bien por estar fuera de plazo (tres meses desde la publicación en el BOE) para poder ser presentadas ante el TC.

En consecuencia y tras un primer filtro, las solicitudes de recurso que pasan aquel son cada una de ellas estudiadas y rechazadas o admitidas mediante una resolución que decide si son elevadas al TC o no por el Defensor del Pueblo. Estas resoluciones, que a veces ocupan decenas de páginas, se estructuran como si de Sentencias se trataran con sus considerandos y fallos respectivos. En definitiva, una labor tremendamente compleja y de pérdida de muchísimo tiempo; hasta el extremo de que, algún autor ha puesto en cuestión el método de las resoluciones fundamentadas en derecho con pronunciamientos de fondo y ha sugerido que aquellas se limiten a constatar la circunstancia impeditiva:

Pues al tener una legitimación propia y actuar según su criterio, no le alcanza la obligación de fundamentar las razones jurídicas por las que entiende que la norma cuestionada es conforme con la Constitución. La obligación de

³⁴¹ *Informe Anual del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2012.*

contestar las peticiones que se le formulen no llega, por tanto, hasta el punto de resolver sobre el fondo de la cuestión planteada, máxime si no se dan los requisitos objetivos que permiten tal pronunciamiento.³⁴²

Por último, podríamos diferenciar de esos 31 recursos presentados por el Defensor, los que han sido presentados de oficio, es decir, por voluntad del propio Defensor, y los presentados por admisión de las solicitudes de particulares o instituciones, pero consideramos que esta diferenciación es huera ya que las solicitudes de recursos que han sido admitidas por el Defensor, una vez aceptadas, la propia Institución las hace suyas y, por tanto, carece de fundamento diferenciarlas de las presentadas de oficio.

7. La toma de decisión sobre la interposición de los Recursos de inconstitucionalidad

Poco hay que decir sobre este tema, ya que tanto el art. 162.1.a CE como el art. 29 LODP y el art. 32.1.b LOTC, pocas dudas nos suscitan. A tenor de su regulación, parece meridianamente claro que es el propio Defensor personalmente quien decide sobre dicha interposición.

Algún autor, como Ruiz-Giménez, mantuvo la tesis de la colegialidad de la Institución y, por tanto, de sus tomas de decisión, como ya tuvimos ocasión de citar en otra parte de este trabajo. Pero la realidad es que en estos supuestos no existe más voluntad que la propia personal del Defensor del Pueblo. Este se podrá aconsejar de cuantos informes sobre la materia pida, del criterio de los Adjuntos y de cuantos instrumentos internos de la Institución solicite ayuda para tomar la decisión, pero al final esta será única y procederá de su voluntad. El solo requisito establecido por el art. 18.1.b ROFDP³⁴³, por el que se establece que la Junta de Coordinación y Régimen Interior conocerá e informará sobre las posibles interposiciones de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad ante el TC, no invalida lo dicho anteriormente en cuanto que la última palabra la tiene el Defensor del Pueblo respecto a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad; a salvo la

³⁴² LUNA ABELLA, Carlos. *op. cit.* (2002, pp. 744).

³⁴³ Art. 18.1.b ROFDP: "Para el cumplimiento de su función la Junta de Coordinación y Régimen Interior tendrá las siguientes competencias: b) Conocer e informar sobre la posible interposición de los Recursos de amparo e inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional".

exigencia reglamentaria de puesta en conocimiento de la Junta y del preceptivo informe que habrá de llevar a cabo la misma antes de la toma de decisión del Defensor.

8. Conclusión

En capítulos anteriores ya hemos puesto de manifiesto la enorme trascendencia y significado que tiene el poder interponer ante el TC el recurso de inconstitucionalidad por parte de esta singular figura española que es el Defensor del Pueblo, única de entre sus homónimos que tiene tal facultad directamente otorgada de la Constitución.

Este poder tan inmenso que, consiste ni más ni menos, en enmendar la plana al propio poder legislativo y hasta incluso al ejecutivo en aspectos que ya hemos tratado, es comprensiblemente inusual en el derecho comparado al tiempo que incomprensible en nuestro ordenamiento. No llegamos a entender cuál ha sido la lógica jurídica que llevó a los constituyentes del 78 a insertar constitucionalmente estos poderes tan absolutos puestos a disposición de que una única voluntad quiera servirse de ellos. Por eso, la doctrina generalizadamente los mira con desconfianza y recelo y admite sin reparos el necesario autocontrol que la propia Institución debe tener sobre ellos.

Porque, en verdad, resulta del todo paradójico que una Institución comisionada y designada por las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE y con la única finalidad de fiscalizar a la Administración en su desenvolvimiento cotidiano con el ciudadano, al objeto de evitar abusos por parte de aquella, sume además otra prerrogativa de importancia capital que la propia constitución le otorga en el artículo 162.1.a, que la transforma radicalmente y que hace del inicial Comisionado un auténtico comitente y al revés, las Cortes, otrora concomitante, se transforma por arte de birlibirloque, es decir, por arte del art. 162 CE, en Comisionado, como si de un juego malabarista se tratara.

Por eso, otro sector de la doctrina no admite el recurso de inconstitucionalidad contra Leyes o normas con rango de Ley de forma indiscriminada, limitándolo solo a las Leyes de desarrollo de derechos y deberes fundamentales del Título I CE,

pretendiendo con ello la mengua de poder del Defensor en su desenvolvimiento institucional.

Pues bien, sin llegar a entender el porqué de esta decisión constituyente, lo cierto y seguro es que tal facultad se le otorgó al Defensor del Pueblo español, y que la tal facultad supone la efectiva posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad contra toda norma que tenga rango de Ley o Ley Orgánica, ya provenga de los Parlamentos de las CCAA, ya de las propias Cortes, contra los propios Reglamentos de estas últimas y, además, contra cualquier norma procedente del ejecutivo o ejecutivos de las distintas CCAA con igual rango, ya sean Decretos Leyes, ya Decretos Legislativos, así como contra cualquier tratado de carácter internacional que requiera o no la previa autorización de las Cortes para la prestación del consentimiento del Estado; e incluso requerir al TC para que declare si existen o no estipulaciones contrarias a la CE procedentes de esos tratados.

En definitiva, tal arma constitucional deslocaliza la figura del Defensor que, de defensor de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a la Administración ha pasado a ser, además, vigilante de las Cortes y del Gobierno en su producción legal, convirtiéndose en guardián de la suprema norma.

En estas circunstancias, nos atrevemos a decir que tamaño poder hace al Defensor del Pueblo español distinto a las figuras existentes en otros países con las que quiere homologarse. ¿No será más bien que hemos creado un híbrido con pretensiones de *Ombudsman*?

Tal poder, además, no sale gratis a la Institución. Derivado del mismo resulta la persistente y contumaz presión que sobre ella se ejerce por parte del resto de los poderes establecidos, de las distintas instituciones estatales, de los grupos de presión y de las diferentes asociaciones comunitarias que abundantemente proliferan en la sociedad, a la hora de solicitar su apoyo a favor o en contra de la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC. Esclarecedoras son las palabras de Ruiz-Giménez, transcritas en párrafos anteriores, sobre las tensiones y presiones sufridas por el Defensor con motivo de peticiones de recursos. Y no sale gratis, porque ello le supone un desgaste considerable ante la opinión

pública que siempre verá su intervención o inhibición como una respuesta política impuesta.

En definitiva, podemos decir que el recurso de inconstitucionalidad es un arma poderosa de doble filo; por una parte le otorga un poder inigualable y, por otra, desnaturaliza a la Institución alejándola de sus homólogos extranjeros, pervirtiendo el funcionamiento de la misma al apartarla en cierta medida del que debería ser su principal cometido: la defensa del ciudadano frente a la Administración. Supone además una acumulación de trabajo incompatible con los escasos recursos humanos y materiales de que dispone la misma, exigiéndola un esfuerzo añadido no siempre valorado.

**CAPÍTULO VI: EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA: SUS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL. EL RECURSO DE
AMPARO CONSTITUCIONAL**

Contenido:

1. Planteamiento general
2. Los *Ombudsman* nórdicos y sus relaciones con el Poder Judicial
3. El Defensor del Pueblo y la Administración de Justicia en España. El Recurso de amparo constitucional
4. Conclusiones

1. Planteamiento general

En este capítulo trataremos una de las facetas que el Defensor del Pueblo tiene encomendadas por la Constitución. No se nos escapa que estamos ante la competencia más difícil que el art. 54 CE le ha encargado. No por lo compleja que la misma pueda resultar, ni por la mayor o menor nitidez y claridad del mandato constitucional recibido para llevarla a cabo, sino porque en esta misión confluyen intereses y poderes varios que tratan de anular o amortiguar los conferidos al Defensor por la CE.

En efecto, nuestra Constitución, en el precepto anteriormente mencionado, declara con rotundidad que el Defensor del Pueblo ha sido designado por las Cortes Generales para defender los derechos comprendidos en el Título I y, para ello, podrá supervisar la actividad de la Administración.

¿De qué Administración nos habla el art. 54 CE? ¿Es acaso una parte de la Administración del Estado, o es el conjunto de la misma? En nuestra opinión los párrafos del artículo constitucional no dejan lugar a torticeras interpretaciones que lleven a la conclusión contraria de concebir excluida de control directo del Defensor a la Administración Judicial del Estado. Y todo ello en base a un axioma común en derecho que establece que cuando una norma es clara y concisa no puede haber sitio para interpretaciones y mucho menos para aquellas que, de producirse, vaciarían de sentido y comprensión el texto constitucional: "*In claris non fit interpretatio*"³⁴⁴.

³⁴⁴ HESSE, Konrad. Grenzen der Verfassungswandlung. *Festschrift für Ulrich Scheuner*. Berlín: Duncker & Humblot, 1973. Traducción lat. *En las cosas claras no se hace interpretación*.

Valgan las anteriores reflexiones para ilustrar al lector de que una gran parte de la doctrina científica de nuestro país, inexplicablemente, considera que hay determinados ámbitos de la Administración General del Estado que sí han de quedar excluidos del control y fiscalización directa del Defensor del Pueblo, entre los que se encuentran la Administración Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se apoyan en que existe duplicidad de competencias por una parte y, por otra, en que las competencias y funciones establecidas por la CE al Poder Judicial y Ejecutivo (este último por medio del Fiscal General del Estado) no pueden ser invadidas por el Poder Legislativo.

En efecto, esta doctrina que airea la división de poderes nos recuerda, de una forma torpe en nuestra opinión, que el Defensor del Pueblo es un Comisionado de las Cortes Generales, por tanto, dependiente de ellas. Este *longa manus* o “instrumento de inspección parlamentaria”³⁴⁵, no puede interferir en el desenvolvimiento libre y autónomo de los distintos poderes establecidos por nuestra Constitución, so pena de arruinar la magnífica construcción montesquiniana de la división de poderes y, por tanto, el equilibrio que debe haber entre ellos.

Pues bien, del mismo modo que la anterior doctrina a la que me he referido argumenta la necesidad de apartamiento del Defensor en los ámbitos antes señalados, otra doctrina en la que me incluyo, manifiesta sin titubeos la obligación de supervisión del Defensor del Pueblo en el conjunto de la Administración del Estado, incluida la Administración Judicial y la Fiscalía General.

De todo ello hablaremos más adelante, no sin antes hacer una pequeña referencia a las competencias que en estas materias poseen otras figuras de idéntica naturaleza que nuestro Defensor, establecidas en países de nuestra órbita política. Me estoy refiriendo a los *Ombudsman* de los países nórdicos.

2. Los *Ombudsman* nórdicos y sus relaciones con el Poder Judicial

Hay que partir de la base de que en algunos países nórdicos, cuna de la figura del *Ombudsman*, existe un control directo no solo de la Administración de Justicia, sino también de quien la imparte por parte de la Institución del *Ombudsman*.

³⁴⁵ MANZELLA, Andrea, *op. cit.* (1980, pp. 459-504).

Fairén Guillén nos recuerda que las razones por las que ya venía manifestándose este control (sobre todo en Suecia) tienen sus raíces en hechos históricos³⁴⁶. En efecto, el control de los tribunales, los fiscales, la policía y las prisiones se ejercitaba por el *Ombudsman* debido a que los miembros de la vieja comunidad rural durante el siglo XIX, tenían poco contacto con otros funcionarios públicos que no fueran los de la Administración de Justicia. Ello llevaba, inevitablemente, a aquella figura a intervenir directamente dentro del seno de la justicia en su conjunto. Así, en el siglo XIX eran muy frecuentes en Finlandia las actuaciones del *Ombudsman* contra jueces y fiscales por negligencia y que en sus informes anuales aparecieran innumerables acciones ejercitadas contra prisiones que se consideraban ilegales por una u otra razón, y muchas de ellas contra jueces que habían ordenado el arresto o prisión de una persona sobre una base insuficiente³⁴⁷. Es decir, que incluso intervenía mediante acciones judiciales en los procedimientos que consideraba necesarios, a tenor de lo que nos dice el citado autor. Aunque bien es cierto que, él mismo, nos recuerda que hoy en día las actuaciones de los *Ombudsman* decaen considerablemente en el sentido tratado, siendo en Suecia de unos cinco casos por año aproximadamente.

En Suecia, un *Ombudsman* puede llegar a intervenir o, si se prefiere, estar legitimado para ser parte en un procedimiento administrativo cuando del mismo se puede llegar a perseguir la nulidad o reforma de resoluciones que pudieran ser aplicadas indebidamente por los funcionarios públicos.

De igual forma, se permite que el *Ombudsman* fiscalice la actividad de los tribunales. La Ley de Instrumento de Gobierno (Constitución sueca de 1975) Capítulo XII, dice que un *Ombudsman* (hay cuatro en la actualidad) puede iniciar procedimientos legales en los casos señalados en la Instrucciones. Así, según Fairén Guillén³⁴⁸, el *Ombudsman* puede entablar un proceso penal por razón de actos delictivos cometidos en el ejercicio de sus funciones oficiales por un miembro del TS o del TSA y que, en estos casos, son llevados ante el TS por un *Ombudsman* o por el Procurador General (Ministerio Fiscal).

³⁴⁶ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 440 y ss.).

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*

Rowat matiza, no obstante, que la falta cometida por aquellos ha de ser considerada como muy grave:

Cuando el *Ombudsman* ha intervenido, ordenando el enjuiciamiento de los jueces, se ha tratado de algún caso de clara y evidente violación de la Ley, demora en la resolución de una controversia, o comportamiento impropio del juez respecto las partes o los testigos. [...] Cuando el error es menos grave, el *Ombudsman* critica al juez en lugar de iniciar un juicio. [...] Desde luego, las críticas se dirigen raras veces a la decisión misma de un caso. Más generalmente se refiere a la forma en que se llevó el caso. Esta crítica no perjudica en forma alguna la independencia de los jueces para tomar una decisión.³⁴⁹

En otros tiempos esta actividad acusatoria del *Ombudsman* era muy frecuente (por mandamientos de prisión ilegales o por negligencias), pero en la actualidad, una buena parte de estas acusaciones penales han sido sustituidas por los recordatorios del *Ombudsman* a los interesados.

Además, el art. 10 del texto permite la persecución según el capítulo XII, art. 3 de la Ley de Instrumento del Gobierno³⁵⁰, contra un Ministro del Gabinete.

En Finlandia, el art. 49 de la Constitución³⁵¹ (con la enmienda de 15 de enero de 1971) concede al *Ombudsman* el poder de formular cargos o mantenerlos por errores o negligencias de los funcionarios en el cumplimiento de sus obligaciones, al igual que los perseguidores públicos (Ministerio Fiscal). De igual forma, en las Instrucciones se faculta al *Ombudsman*, al igual que al Canciller de Justicia (JK), para iniciar procedimientos contra el Presidente o un miembro del Tribunal Supremo o Tribunal Supremo Administrativo.

Fairén Guillén recoge la opinión del *Ombudsman* Jorma Aalto, el cual recuerda:

El arma más fuerte del arsenal del *Ombudsman* finlandés es la persecución penal. A diferencia de otros países, el *Ombudsman* finés tiene el poder de

³⁴⁹ ROWAT, Donald C. (Ed.). *op. cit.* (1973, pp. 60- 61).

³⁵⁰ En sueco, *Regeringsformen*.

³⁵¹ En finés, *Perustuslaki Suomen*.

perseguir a un funcionario y este poder se extiende a todos los funcionarios y autoridades bajo su jurisdicción. El *Ombudsman* lo ejercita con independencia, por su propia iniciativa, pero no puede perseguir a ciudadanos particulares, cosa que sí puede hacer el JK (Ministerio Público).³⁵²

En Dinamarca, el *Ombudsman* también puede ordenar acusar a un Ministro o acusarlo él mismo ante el TS, según los arts. 16 y 60 de su Constitución y el art. 9 de las Instrucciones; se extiende su atribución a la actividad de todos los funcionarios y cualquier otra persona que actúe al servicio del Estado, pero no puede proceder contra los jueces por razón de su actividad administrativa, ni contra los agentes administrativos de los tribunales ni las secretarías del TS y jueces asesores.

En Noruega, el *Ombudsman* también interviene en cuanto a las privaciones de libertad ilegales o irregularidades en el cumplimiento de las penas de prisión, pero no puede acusar directamente ante los tribunales debiendo poner el asunto en manos del fiscal, quedando el Poder Judicial totalmente fuera de su órbita.³⁵³

3. El Defensor del Pueblo y la Administración de Justicia en España. El Recurso de amparo constitucional

Visto en general cuáles son las atribuciones que en materia de justicia tienen otras figuras nórdicas similares a la nuestra, veamos a continuación las que nuestro ordenamiento ha reservado para el Defensor del Pueblo y cual es al respecto el posicionamiento de la doctrina.

Para analizar tal cuestión habremos de contestar al menos a dos preguntas esenciales que de un modo u otro circunscriben y perfilan en este ámbito de la administración judicial el quehacer y desenvolvimiento de la figura del Defensor:

1. ¿Puede intervenir directamente el Defensor del Pueblo de oficio o por las quejas recibidas en el funcionamiento de la Administración de Justicia?
2. ¿Está legitimado para acudir a los tribunales en defensa de los derechos de los

³⁵² FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *op. cit.* (1982, p. 440 y ss.)

³⁵³ *Ibid.*

ciudadanos comprendidos en el Título 1 CE? Si así fuera, ¿en qué momento procesal y en qué tipo de procesos y situaciones?

En primer lugar, y contestando a la primera pregunta que enunciarnos más arriba, hemos de decir que, pese a que una parte de la comunidad científica opina de forma negativa, como ya tuvimos ocasión de apuntarlo en los primeros párrafos de este capítulo, el art. 54 de nuestra *norma normarum* es rotundamente claro a favor de esta intervención directa del Defensor. Los defensores de dicha abstención aducen duplicidad de competencias con otras figuras también de rango constitucional, como es el caso del Ministerio Fiscal, o entienden que el Defensor al ser un instrumento creado al servicio del Parlamento rompería el equilibrio entre poderes constituidos, si aquel se entrometiera en labores que solo deben ser desempeñados por cada poder independientemente. Así, esta doctrina tiene su respaldo legal en primer lugar, en la regulación que el propio art. 124.1 CE hace de la figura del Ministerio Fiscal, cuando señala:

El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social.³⁵⁴

De igual forma señala al art. 122.2 CE, cuando establece que la LOCGPJ, entre otras funciones, regulará la inspección en el seno de la Administración de Justicia.

En base a lo anterior, Delgado Barrio mantiene que la Constitución no da pie para que el Defensor del Pueblo intervenga en la Administración de Justicia y alude al artículo 122.2 CE, que otorga al CGPJ las funciones de inspección del funcionamiento de la Administración de Justicia:

La Constitución que ha creado un órgano para la supervisión de la actuación de la Administración pública, ha creado paralelamente otro órgano para la inspección de la actuación del Poder Judicial. De manera que en un examen directo de la Constitución se puede llegar a la conclusión terminante de que el

³⁵⁴ Art. 124.1 CE.

Defensor del Pueblo, en relación con el Poder Judicial, no tiene nada que hacer.³⁵⁵

Jiménez Lablanca opina de forma parecida:

Para el mejor servicio al ciudadano, se debe acudir al Fiscal General del Estado. Piénsese que la mayoría de las quejas respecto a la Administración de Justicia se refieren al incumplimiento de plazos y a retrasos. El Ministerio Fiscal tiene un arma, que es el art. 3 de su Estatuto Orgánico, en que se establece que velará por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las Leyes en los plazos y términos en ella señalados ejercitando en su caso las acciones, recursos y actuaciones pertinentes.³⁵⁶

En esta línea, el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, posteriormente modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, en mi opinión totalmente inconstitucional, al cercenar de forma descarada las competencias constitucionales que tiene el Defensor en materia de control directo de la administración de justicia, fortalece las tesis sostenidas con anterioridad sobre las quejas recibidas por el Defensor sobre la Administración de Justicia:

Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que este investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.³⁵⁷

³⁵⁵ DELGADO BARRIO, Javier. Defensor del Pueblo y Administración de Justicia: La supervisión de la Administración de Justicia. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992.

³⁵⁶ JIMÉNEZ LABLANCA, Fernando; DELGADO BARRIO, Javier. Defensor del Pueblo y Administración de Justicia: La supervisión de la Administración de Justicia. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 265.

³⁵⁷ Art. 13 LODP.

Al respecto, Granados Pérez comenta lo siguiente:

Es absurdo, por injustificado y dilatorio, que el Defensor del Pueblo cuando recibe quejas relacionadas con la Administración de Justicia en asuntos de la competencia del Consejo General del Poder Judicial, no pueda dirigirse directamente al Consejo y tenga que utilizar la intervención mediadora del Ministerio Fiscal.³⁵⁸

Aunque el propio Magistrado siguiendo la anterior doctrina continúa afirmando:

Ahora bien, el Defensor del Pueblo siempre habrá de dirigirse, en su caso, cuando se modifique el artículo 13, al Consejo General del Poder Judicial, con ocasión de quejas y reclamaciones, y tendrá que esperar a que el Consejo General del Poder Judicial, intervenga en la investigación del caso a través del Servicio de Inspección.³⁵⁹

Para, acto seguido, señalar la fórmula utilizada hasta ahora de acceso de la Institución del Defensor al Consejo General:

Considerando que esta queja reúne los requisitos establecidos en el art. 54 de la Constitución y en los artículos 1, 9 y 15 de la LO 3/81, de 6 de abril, y en la medida en que los hechos a que se hace referencia son del interés y de la competencia de ese Consejo General, esta Institución ha considerado la oportunidad de dirigirse directamente a VE, en orden a solicitar la colaboración del Consejo que VE dignamente preside, para que pueda valorarse la conveniencia de informar sobre la realidad de los supuestos fundamentadores de la misma.³⁶⁰

No obstante lo anterior, es opinión generalizada (incluido el que suscribe estos párrafos) que el art. 13 LODP no conecta para nada con la realidad constitucional, ni con el espíritu del texto ni con el mandato normativo en él establecido de configurar las funciones y poderes que el Defensor del Pueblo tiene para la defensa de los

³⁵⁸ GRANADOS PÉREZ, Carlos. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 248.

³⁵⁹ *Ibid.* (p. 235).

³⁶⁰ *Ibid.* (pp. 232-233)

derechos y deberes fundamentales regulados en el Título Primero. Este artículo es claramente inconstitucional por oposición al artículo 54 de la Constitución en el que sin necesidad de interpretación alguna se exige al Defensor la tarea directa de la supervisión general de la Administración, sin recovecos y sin acotación de parcelas, como así lo ha hecho el aludido art. 13 LODP. La mayoría de la doctrina así lo entiende.

Según Carro Fernández-Valmayor³⁶¹:

No encuentro una razón definitiva para impedir que el Defensor adopte respecto de la Administración judicial una posición parecida a la que tiene respecto de la Administración pública en general. Sostener que el Defensor del Pueblo le está vedado absolutamente cualquier tipo de actuación en el ámbito judicial (fuera de lo que es la función jurisdiccional) nos llevaría a la sorprendente conclusión de que no podría defender por igual todos los derechos del Título I de la Constitución, ya que frente al contenido del art. 24.1, se alzaría la barrera infranqueable de una Administración de Justicia entendida en sentido amplio. Pero resulta que el Defensor no puede excepcionar, por un mal entendido temor a afectar a la función jurisdiccional, la defensa de los derechos fundamentales del artículo 24.1, pues ello iría contra el propio mandato que la Constitución le ha impuesto de defender todos los derechos del Título I de la misma.

En la misma línea, Gil-Robles y Gil-Delgado (en su día, Defensor del Pueblo) considera:

El art. 24 CE y su contenido esencial, la tutela jurídica efectiva, constituye un mandato imperativo efectivo para el defensor del Pueblo que debe tutelar, actuando sobre aquellos órganos en los que tiene que materializarse, que son los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.³⁶²

Por último, Cazorla Pérez y Cano Bueso,³⁶³ en su trabajo abajo reseñado, consideran que el término *Administración* al que alude el art. 54 CE tiene un sentido

³⁶¹ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, JOSÉ LUIS. *op. cit.* (1991, pp. 257-258).

³⁶² GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1992, p. 273).

³⁶³ CAZORLA PÉREZ, José y Juan B. CANO BUESO. *op. cit.* (1988, p. 42).

genérico, comprensivo de todas las Administraciones Públicas y así se recoge en el diario de sesiones en las intervenciones de varios Senadores y Diputados al respecto. Véase, de igual forma, la distinción que lleva a cabo Bassols Coma³⁶⁴, entre lo que se debe considerar administración judicial en sentido estricto o equivalente al ejercicio de la función jurisdiccional y la administración de justicia como conjunto de medios personales, materiales, serviciales y presupuestarios necesarios para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional.

Por mi parte, tengo que decir que ni el art. 122.2 CE cuando hace referencia a la función de inspección creada en el seno de la Administración de Justicia, ni el 124.1 CE, ni, por supuesto, el art. 13.1 LODP pueden contravenir una de las garantías protectoras más importantes de las libertades y derechos fundamentales que el constituyente estableció en el art. 54 CE en la persona del Defensor del Pueblo. Garantía que, por supuesto, abarca como no podía ser menos al art. 24 en todo lo referente a la actividad de Defensor en orden a la recepción e investigación directa de las quejas provenientes de la administración de justicia; quejas tanto procedentes del ámbito interno de la administración judicial, es decir, procedentes del funcionariado de dicha Institución, como externas al mismo, recibidas de particulares descontentos del funcionamiento de aquella.

Ni se entiende ni se comprende ni tiene acomodo constitucional el citado art.13 LODP, como tampoco lo tiene el artículo 25.1 ROFDP³⁶⁵, cuyo contenido es un puro mimetismo del art. 13 LODP. En efecto, no se entiende que nuestros legisladores insistieran en mantener atado al Defensor en cuanto a las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia, al exigirle dicho artículo dirigir las al Ministerio Fiscal, cuando ya en el proceso constituyente, en los avatares de la formación definitiva del art. 54 CE, una enmienda presentada en la Comisión de Constitución del Senado por el Senador Pedrol Rius, la enmienda 183 similar al actual art. 13 LODP fue rechazada. La enmienda rezaba en los siguientes términos:

Una Ley Orgánica regulará la Institución del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la defensa de

³⁶⁴ BASSOLS COMA, Martín. *op. cit.* (1999, p. 38 y ss.).

³⁶⁵ Modificado por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992.

los derechos comprendidos en este título, en cuanto no estén atribuidos al Ministerio Fiscal por el artículo 118, poniendo en todo caso en conocimiento del mismo aquellos hechos que considere que pueden requerir su actividad.³⁶⁶

Por tanto, si el Constituyente en su día ya rechazó esta singular atadura del Defensor respecto al Ministerio Fiscal, ¿podemos entender que el legislador posterior la volviera a incluir en el art. 13 LODP?

La única forma de comprender esta pirueta es dirigiendo la mirada hacia las presiones que el legislador recibió de determinados poderes constituidos, ávidos de seguir manteniendo unas competencias que la CE les negaba.

El art. 25.2 ROFDP, no obstante, establece una circunstancia que es novedosa respecto a la regulación establecida en el art. 13 LODP; son las denominadas *actuaciones de oficio* (independientes de las actuaciones de oficio dirigidas a ejercitar la acción de responsabilidad del art. 26 LODP), es decir actuaciones emprendidas por voluntad e iniciativa del propio Defensor. Actuaciones que entendemos se enmarcan en el contexto de la propia Administración de Justicia (ya que de ellas nos está hablando el punto primero de dicho artículo) y estarían motivadas, a mi entender, por noticias, sucesos o prácticas ilegales acaecidas en el seno de dicha Administración.

Pues bien, tal y como está redactado art. 25.2 ROFDP, parecería, que el Defensor en dichas actuaciones de oficio y solo en ellas, dejando fuera las quejas, tendría absoluta libertad de movimientos e iniciativas dentro de la propia administración de justicia, sin necesidad de dirigirse obligatoriamente al Ministerio Fiscal o dar traslado al Consejo General del Poder Judicial, como se le exige en el art. 13 LODP referido a las quejas.

El art. 25.2 ROFDP dice textualmente:

En las actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo actuará coordinadamente con el Presidente del CGPJ y el Fiscal General del Estado, en su caso, a

³⁶⁶ Comisión de Constitución. D.S. Senado, n.º 47, Sesión de 31 de agosto de 1978.

quienes informará del resultado de sus gestiones.³⁶⁷

Es decir, se habla de coordinación en su caso, y solamente se establece la necesidad de informar por parte del Defensor a ambos órganos del resultado de sus gestiones. Lo que, en definitiva, se traduce en autonomía en la gestión realizada; muy distinto a los postulados establecidos en el art. 13 LODP respecto a las quejas recibidas, en el que el término verbal *deberá*, que aparece en el mismo referido a las quejas, de las que se establece que habrán de ser dirigidas al Ministerio Fiscal para su investigación, es un término jurídico de mandato y, por tanto, de obligado cumplimiento.

Que el Defensor pueda o no utilizar esta vía para paliar el expolio de sus competencias establecidas claramente en el art. 54 CE, queda enteramente bajo su discrecionalidad, pero facultad, desde luego la tiene en las actuaciones de oficio amparado por el art. 25.2 ROFDP.

Nos preguntábamos en segundo lugar, al inicio de este capítulo, si el Defensor del Pueblo está legitimado para acudir a los tribunales en defensa de los derechos de los ciudadanos comprendidos en el Título I CE y, si así fuera, en qué momento procesal, en qué tipo de procesos y en qué situaciones.

Ya vimos que tanto en Suecia como en Finlandia el *Ombudsman* tiene facultades conferidas constitucionalmente para intervenir en todo tipo de procesos tanto de carácter penal como meramente administrativos. En otros ordenamientos esta facultad decae, pero ¿qué pasa en España?, ¿está el Defensor del Pueblo habilitado para ser parte en cualquier tipo de procesos?

El art. 162.1.a y b CE establece:

Están legitimados:

- a. Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

³⁶⁷ Art. 25.2 ROFDP.

b. Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.³⁶⁸

En base a este artículo de nuestra Constitución, vemos que efectivamente el Defensor está legitimado para ser parte al menos en dos procesos, el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo. El primero es una originalidad de nuestra Constitución de tremenda importancia, escasamente estudiado y aún menos comprendido y asimilado por la propia Institución del Defensor del que está, por responsabilidad contraída, un tanto acomplejada y abrumada, y del que hablaremos con más detenimiento el capítulo V, epígrafe 3 de esta tesis, titulado *Los recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo hasta la actualidad. La toma de decisión sobre su interposición.*

De este recurso solo diremos que el Defensor tiene en él una de las armas más letales que se pueda imaginar en el mundo jurídico y que, como ya indicamos anteriormente, su manejo y utilización, en su caso, avala por sí mismo la independencia y absoluta autonomía que la CE ha querido que tenga la Magistratura del Defensor del Pueblo respecto de las Cortes Generales.

Nos centraremos ahora en los recursos de amparo sustanciados por el Defensor ante el TC.

El recurso de amparo ante el TC es el último escalón que le queda por recorrer al ciudadano de la cadena de recursos existentes en vía jurisdiccional (independientemente de la existente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos), para obtener satisfacción en la defensa y tutela de cualquiera de los derechos comprendidos en el art. 14 y la Sección I del Capítulo II del Título I CE.

Esta garantía de derechos se encuentra regulada en el artículo 53.2 del Capítulo IV, del Título I y, como vía excepcional para esa defensa, se establece en dicho artículo un procedimiento ante los tribunales ordinarios basado en los principios de preferencia y sumariedad.

Pues bien, vemos que el Defensor del Pueblo, por medio del art. 162.1.b CE, está

³⁶⁸ Art. 162.1.a y b CE.

legitimado para entablar dicho recurso de amparo y, siguiendo la estela constitucional, únicamente en defensa de los derechos fundamentales de la persona o personas necesitadas de ello. Naturalmente cuando hablamos de personas, esta tutela también se extendería a las personas jurídicas que por sus peculiaridades o especificidades tuvieran la facultad de recabar la tutela de esos derechos y libertades consignados en la Sección I del Capítulo II del Título I CE.

En definitiva, por una parte, el Defensor tiene legitimidad para intervenir en la defensa de esos derechos por mandato constitucional; por otra, de oficio, en el caso de ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, como así le faculta el art. 26 LODP. De igual forma, entendemos que el Defensor está facultado para intervenir en los contenciosos que tengan su causa en el Régimen Disciplinario del personal de su propia casa, arts. 32, 33 y 34 ROFDP, así como para instar el procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente del art. 17.4 CE.

Habremos de concluir, por tanto, que el Defensor del Pueblo español tiene legitimidad para ser parte en un procedimiento de los enunciados más arriba y, por tanto, también en procedimientos donde se diriman responsabilidades penales (en línea con los países nórdicos antes mencionados) contra cualquier funcionario o autoridad, incluyendo entre estas últimas a miembros del Gobierno, a jueces y Magistrados, tal y como le faculta para ello el art. 26 LODP, aun cuando en el art. 25 del mismo cuerpo legal se le exija dar conocimiento de los hechos presuntamente delictivos al Fiscal General del Estado.

Naturalmente, el Poder Judicial se ha opuesto siempre a lo que se ha considerado una intromisión en sus propias competencias, y desde luego la oposición sería radical en el supuesto de que el Defensor ejercitara alguna acción por responsabilidad de algún miembro de la Magistratura, cosa que hasta ahora no ha ocurrido. Si así fuera, el choque entre estos poderes del Estado estaría servido. A este respecto es significativo los términos empleados por el CGPJ en su *Memoria de 1984*, respecto a cualquier intromisión del Defensor del Pueblo en asuntos de su exclusiva competencia:

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y su reglamento, fieles al principio constitucional de independencia del Poder Judicial, ha cuidado en sus arts. 13 y 17.2 y en el 25 respectivamente, de evitar una injerencia atentatoria de esa independencia que se efectuaría si se equipara la Administración de Justicia a otras Administraciones Públicas en sus relaciones con el Defensor del Pueblo, lo que, en definitiva se traduciría en una intervención del Poder Legislativo, de quien es Alto Comisionado el Defensor del Pueblo, en el Poder Judicial. Así pues, el Poder Judicial tiene un tratamiento privilegiado de inmunidad o exención frente al Defensor del Pueblo.³⁶⁹

Centrándonos en el recurso de amparo constitucional, una parte de la doctrina científica lo ve en sí mismo problemático y complejo su ejercicio en favor de la persona o personas que lo han solicitado o no, pues consideran inevitable que dicho amparo se ejercite tras los procesos de los que trae causa. Eso es lo que piensa parte de la doctrina, que parte del hecho primero de que la legitimación que tiene reconocida el Defensor del Pueblo para interponer el recurso de amparo en los casos de violación de derechos y libertades por parte de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, ha de cumplir previamente lo establecido en los arts. 42, 43 y 44 LOTC.

Así, el Defensor del Pueblo en el ámbito judicial habrá de esperar a que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial. Cuando se trate de órganos ejecutivos también habrá de agotar la vía judicial correspondiente y, por último, si se trata de órganos de naturaleza legislativa las decisiones o actos sin valor de Ley de los mismos habrán de ser firmes de acuerdo con las normas internas de las Cámaras³⁷⁰.

De hecho, según Torres Muro, los pocos o más bien insignificantes recursos de amparo que la Institución ha tenido a bien recurrir ante el TC (en el momento de la aparición de su artículo eran dos Sentencias y un desistimiento y que a día de hoy hacen un total de once), han sido para impugnar Sentencias de una Magistratura de

³⁶⁹ Relaciones con el Defensor del Pueblo. *Memoria Anual 1984*. Consejo General del Poder Judicial.

³⁷⁰ CARRILLO LÓPEZ, Marc. *op. cit.* (1982, pp. 179-180).

Trabajo y del Tribunal Central del Trabajo³⁷¹. Es decir, existía de antemano una toma de postura de los tribunales ante un asunto planteado por los interesados.

Otros autores, como Aguiar de Luque y Elvira Perales se preguntan qué pasaría si el Defensor “se encontrase en una situación en la que considere que existe una flagrante vulneración de un derecho fundamental para la cual querría impetrar la actuación del TC en vía de amparo y no puede, porque no ha habido nadie que haya planteado el proceso judicial previo”³⁷².

Varela Suanzes-Carpegna, aún van más allá al considerar que el Defensor ni siquiera puede poner en marcha la jurisdicción contencioso-administrativa para interponer el recurso de amparo en vía ordinaria o en la que creaba la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, al no estar legitimado explícitamente para ello ni tan siquiera en la propia LODP³⁷³. En el mismo sentido se pronuncia Almagro Nosete³⁷⁴.

Pues bien, en mi humilde opinión y respecto al posicionamiento anterior considero que, en primer lugar, el Defensor puede y está legitimado por la propia CE para intervenir en la vía contenciosa o cualquier otra en donde se postule para la defensa de los derechos fundamentales, pero no solo eso sino que, además, no necesita impetrar el proceso de inicio o esperar la Sentencia del tribunal jurisdiccional del orden correspondiente en su última instancia para llegar a entablar el recurso de amparo ante el TC. A mi entender, puede accionar el mismo ante el propio tribunal, sin que tan siquiera haya habido pronunciamiento jurisdiccional previo, es decir, ante una situación de clara indefensión o de conculcación manifiesta de derechos ciudadanos y, sin que además, nadie se lo haya pedido (quejas, sugerencias, peticiones).

La propia LOTC avala la tesis que mantengo. En primer lugar, es cierto que los arts.

³⁷¹ TORRES MURO, Ignacio. Los Recursos del Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, n.º 26, 2010, pp. 95-126.

³⁷² AGUIAR DE LUQUE, Luis y Ascensión ELVIRA PERALES. Intervención del Defensor del Pueblo en los procedimientos judiciales. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 218.

³⁷³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. *op. cit.* (1983, p. 73).

³⁷⁴ ALMAGRO NOSETE, José. Cuestiones sobre legitimación en el proceso constitucional de amparo. *Revista de Derecho Político*, n.º 10, 1981, pp. 47-76.

42, 43 y 44 LOTC anteriormente citados nos indican que, para llevar a cabo el amparo constitucional, los actos de las Cámaras deben adquirir firmeza; los del gobierno, autoridades o funcionarios, tienen que haber agotado la vía judicial y los producidos por los órganos judiciales tienen que agotar también dicha vía. Ahora bien, en el elenco de supuestos diversos que en el mundo jurídico existen, nos podemos encontrar con casos que carecen de los requisitos establecidos por los artículos anteriores antes referidos para poder recurrir (bien es cierto que serían escasísimos, por el mero hecho de que la inmensa mayoría de los supuestos estarían comprendidos entre los que con habitualidad recorren los cauces ordinarios y vías establecidas para dar satisfacción al damnificado). Por ejemplo, en el supuesto de los arts. 43 y 44 LOTC pueden existir violaciones de derechos y libertades que no hayan sido recurridas por nadie en los tribunales y, por tanto, no se haya agotado la vía judicial procedente que los citados artículos exigen, porque ni siquiera se ha comenzado. ¿Qué hacer en estos casos? ¿Debe el Defensor del Pueblo personarse ante los tribunales ordinarios hasta agotar las vías existentes para interponer el recurso de amparo, expuesto a enredarse en los vericuetos procesales de las distintas instancias? ¿Y qué decir de su dignidad y *auctoritas*, al verse solicitando justicia de órganos que ni siquiera llegan a la categoría de constitucionales? Porque ni lo es el propio TS.

Reconozco sin ambages que esta situación traída a colación es complicada y difícil, pero si aceptamos que la inmediatez, la agilidad, el oportunismo jurídico político, el antiformalismo y su proximidad, son especificidades de su función que siempre han caracterizado a esta Institución desde sus inicios, estaremos en condiciones de aceptar, al menos en la situación planteada, que al Defensor no se le puede condicionar cuando se trata de defender los derechos más sagrados, al menos no parece ser esa la intención que se desprende de los arts. 54 y 162 CE, ni tampoco la manifestada en los arts. 46, 48 y ss. LOTC.

En efecto, el Capítulo I del Título III LOTC, cuando habla de la procedencia e interposición del recurso de amparo constitucional en su art. 46 y el Capítulo II del Título III, cuando trata de la tramitación de los recursos de amparo a lo largo de su art. 48 y ss., no establece en ningún momento la necesidad de esa instancia previa antes de llegar al amparo si quien lo insta es el propio Defensor:

Art. 46.1: Están legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional:

a. En los casos de los artículos 42 y 45, la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

b. En los casos de los artículos 43 y 44, quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal

Art. 46.2: Si el recurso se promueve por el Defensor del Pueblo o el Ministerio Fiscal, la Sala competente para conocer del amparo constitucional lo comunicará a los posibles agraviados que fueran conocidos y ordenará anunciar la interposición del recurso en el Boletín Oficial del Estado a efectos de comparecencia de otros posibles interesados. Dicha publicación tendrá carácter preferente.³⁷⁵

Es notorio, claro y diáfano que el artículo transcrito diferencia y separa de una parte a la persona o personas afectadas que hayan sido parte en el proceso judicial y, de otra, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal. A lo anterior hay que sumar el punto dos del mismo artículo cuando matiza que si el recurso es presentado por el Defensor del Pueblo o por el Ministerio Fiscal es necesario advertir y comunicar a los afectados “posibles agraviados”³⁷⁶ de la interposición de dicho recurso por parte de aquellos. Y este matiz del precepto lo podemos interpretar de dos formas posibles y ambas compatibles:

1. Que se interponga recurso por parte del Defensor con impugnación de la Sentencia o fallo emitido por el tribunal correspondiente en última instancia, y sea necesario de nuevo advertir a los posibles afectados que llegaron a esa última instancia de una nueva impugnación ante el TC con un nuevo postulante.

2. Que no haya existido esa última instancia procesal anterior al recurso de amparo por negación de proceso previo, pero sea necesario advertir a los posibles agraviados (Gobierno, Administración, etc.) de la impugnación ejercitada por el Defensor para que se personen en su caso en la defensa de sus intereses.

³⁷⁵ Art. 46 LOTC.

³⁷⁶ Art. 46.2 LOTC.

A la hora de la tramitación de dicho recurso, el artículo 49 LOTC establece, además, en su primer punto que “el recurso de amparo constitucional se iniciará mediante demanda”³⁷⁷, para especificar, en el punto siguiente del mismo artículo, que “con la demanda se acompañarán: a) El documento que acredite la representación del solicitante del amparo. b) En su caso, la copia, traslado o certificación de la resolución recaída en el procedimiento judicial o administrativo”³⁷⁸.

Pues bien, la alocución *en su caso* y referida a los procedimientos judiciales a los que hace mención el precepto, no puede significar otra cosa que la exigencia de tales requisitos a las personas que recurran, salvado el caso de que el recurso lo inste el propio Defensor.

En conciencia y legalmente no podemos privar a esta Magistratura Constitucional de un resorte que ha querido que tenga nuestra Constitución en todos y cada uno de los supuestos que pudieran aparecer en el horizonte del recurso de amparo, de una herramienta que el propio Defensor podrá emplear discrecionalmente, al inicio del proceso en representación de la persona afectada, directamente ante el propio TC tras la última instancia procesal o sin ella, siempre en defensa de los derechos consagrados en el Título I CE. La exigencia de formalismo y rigidez a la hora de entablar el recurso de amparo por parte del Defensor sería desnaturalizar la figura de quien lo entabla, encasillarla, atarla.

4. Conclusiones

Como epílogo a este capítulo, terminaremos haciendo algunas reflexiones sobre lo aquí tratado.

Es indudable que las competencias y funciones adquiridas por la Magistratura del Defensor del Pueblo de la CE son las que son, están insertas en nuestro texto constitucional, constituyen un mandato (no olvidemos el carácter normativo del Texto) y, al mismo tiempo, una obligación para el Defensor el utilizarlas en defensa de los ciudadanos.

No podemos estar de acuerdo con el balance y conclusión de autores como Torres

³⁷⁷ Art. 49.1 LOTC.

³⁷⁸ Art. 49.2 LOTC.

Muro, que establece que, “el recurso de amparo se ha demostrado perfectamente inútil”³⁷⁹ por la escasez de recursos presentados hasta la fecha, hasta incluso sugerirnos que “la legitimación constitucional en este aspecto, ha traído más problemas que soluciones para la propia Institución, pudiendo el régimen constitucional haber funcionado perfectamente sin ella”³⁸⁰. Y no podemos porque, aunque escasas sus intervenciones en ambos recursos, más en los de amparo, la Institución que encarna el Defensor no estuvo en sus inicios pensada como máquina para hacer churros, dispéñense esta expresión, máxime en un país que cuadruplica en número de habitantes, a toda la población de los países nórdicos en los que es pionera esta figura. Ni tiene los medios materiales y humanos adecuados para enfrentarse a la ingente exigencia constitucional en su quehacer, ni por supuesto se los van a conceder, ni ahora ni nunca, por la amenaza que ella representa. Solo nos basta su existencia; nos contentamos con su regulación constitucional y saber que desde allí, desde esa plataforma, estará presente en la medida de sus posibilidades en las injusticias, en los desafueros y extravíos de los que tan a menudo somos propensos a padecer por las malas praxis de nuestra Administración y Gobierno.

Magistratura de la persuasión, como la caracterizaba su primer Defensor, Joaquín Ruiz-Giménez³⁸¹, y no solo de resultados; su sola presencia constitucional alienta a todos los ciudadanos, y solamente por eso creo que ha merecido la pena tenerla.

Que, por supuesto, en estas competencias se encuentra también la supervisión de la Administración de Justicia, es un hecho incontrovertible; otra cosa son las normas que a posteriori han desarrollado nuestra Constitución, en muchos aspectos claramente opuestas y en contradicción con aquella y por tanto inconstitucionales.

¿Se arrepintieron nuestros posteriores legisladores de esos poderes tan extraordinarios que la CE otorgaba a nuestro Defensor? ¿Constituían un peligro de cara al establishment definido y pergeñado en nuestro país hasta el momento del nacimiento de nuestra *norma normarum*? ¿Representaba una amenaza real para los poderes establecidos?

³⁷⁹ TORRES MURO, Ignacio. *op. cit.* (2010, p. 124).

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín, *op. cit.* (1987, p. 218).

No cabe duda que de todo ello hay un poco. No en balde es bastante significativa la reflexión que uno de los padres de la Constitución, Peces-Barba, hizo de la facultad otorgada por esta al Defensor respecto del recurso de amparo:

Por la preocupación que tenían los constituyentes por lo restringido de la legitimación y, para que no fuera una cosa solamente de iniciado. Pero yo creo que el error que cometimos fue extender el Recurso de amparo.³⁸²

³⁸² PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *op. cit.* (1992, pp. 211-212).

CAPÍTULO VII: LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. RÉGIMEN JURÍDICO. LAS RELACIONES CON LAS CORTES. SUS INFORMES Y SUS CLASES. SU PUBLICIDAD

Contenido:

1. Las resoluciones. Régimen jurídico
2. La resoluciones. Clases y naturaleza
 - 2.1. Las recomendaciones, las sugerencias, los recordatorios de deberes legales y las advertencias
3. Las relaciones con las Cortes. Los informes y sus clases
 - 3.1. Los informes anuales
 - 3.2. Los informes extraordinarios
 - 3.3. Los informes monográficos
 - 3.4. Los informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)
4. La publicidad de los informes

1. Las resoluciones. Régimen jurídico

Las resoluciones del Defensor del Pueblo son actuaciones de este dirigidas en su mayor parte a la Administración pública y a los órganos legislativos competentes, que tienen por objeto poner de manifiesto las situaciones contrarias o perjudiciales que sus actos o normas han motivado en los administrados, por lo general contrarios a lo dispuesto en el artículo 103.1 CE y al respeto debido a los derechos proclamados en su Título I.

Ante la praxis de mala administración o actos contrarios a los derechos establecidos en el Título I CE, el Defensor utiliza determinadas herramientas que la LODP le proporciona en su articulado para llevar a cabo cualquier tipo de actuación que ponga de manifiesto ante la Administración el parecer contrario a derecho de su actividad. Esta manifestación defensorial que se concita a través de las distintas resoluciones de las que puede valerse es, ante todo, una llamada de atención, una sugerencia, una solicitud de rectificación en el proceder administrativo de quien por sus especiales cualidades personales e institucionales (su *auctoritas*) puede y tiene competencia para tal menester.

Los instrumentos de los que se vale, nunca son coercitivos. No se establece una relación de orden jerárquico entre superior y subordinado, por la cual este debe acatar y seguir las instrucciones de aquel. Las formulaciones que el Defensor del

Pueblo haga a la Administración con ocasión de sus investigaciones por quejas recibidas o de oficio son meramente indicativas, nunca obligatorias.

Su actuación tiene un doble componente: por una parte, traduce la resultante del acto administrativo o resolución de la Administración a la luz de los principios y normas jurídicas constitucionales de obligado cumplimiento, estableciendo con ello el parámetro de licitud o ilicitud de la actuación administrativa.

Por otra, y en el supuesto de irregularidad del acto, el Defensor, por medio de sus resoluciones en las que se encierran el prestigio de quien las dirige y la *auctoritas* personal e institucional del reclamante, manifiesta un deseo de justicia, equidad y restablecimiento del orden jurídico, que no puede ser desoído por quien las recibe. En eso se cimienta su labor y para ello se ampara en los instrumentos que en este capítulo traemos a colación.

El régimen jurídico del Defensor del Pueblo en cuanto al conjunto de resoluciones que emanan de su actividad investigadora respecto de los actos contrarios a derecho de la Administración, así como de las sugerencias al órgano legislativo competente para la modificación de la norma, se encuentra contenido fundamentalmente en el Título III LODP y más concretamente en los arts. 28, 29 y 30 del Capítulo I; así como en los artículos 32 y 33 del Capítulo III del mismo Título en donde se regulan los distintos tipos de informes que el Defensor proporciona a las Cortes Generales y el modo y forma de llevarlos a cabo. De igual forma, el art. 11 ROFDP trata sobre dichos informes y el específico del MNP.

2. La resoluciones. Clases y naturaleza

2.1. Las recomendaciones, las sugerencias, los recordatorios de deberes legales y las advertencias

El artículo 30.1 LODP nos recuerda que, con ocasión de sus investigaciones, el Defensor del Pueblo podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios y sugerencias. De igual forma, establece que en todos los supuestos anteriores, dichas autoridades deben responder por escrito en término no superior al de un mes.

A estas resoluciones hay que añadir las iniciativas de recursos de inconstitucionalidad y de amparo promovidas por el Defensor que se encuentran amparadas por el artículo 162.1.a y b CE, así como por el art. 29 LODP³⁸³. Un estudio de este tipo de iniciativas lo tenemos tratado previamente en este trabajo, por lo que en el actual capítulo únicamente nos ceñiremos a las resoluciones enumeradas en el art. 30.1 LODP y a los artículos correspondientes de la LODP y ROFDP donde se establecen los tipos de informes de los que dispone el Defensor en su labor de control.

Siguiendo a López González en su comentario al art. 30 LODP, son *advertencias* los juicios de oportunidad en relación a la existencia de situaciones o circunstancias que requieren la adopción de medidas tendentes a su mejora³⁸⁴. Se trata de una amonestación por falta de colaboración de la Administración con el Defensor. Para Iglesias González las *recomendaciones* son resoluciones fundamentadas en los principios constitucionales, mediante las que el Defensor del Pueblo se dirige a las administraciones públicas o a los órganos legislativos para exponerles la conveniencia de dictar una determinada norma o modificar alguna de las existentes, bien por razones de adecuación constitucional, bien por sometimiento a los tratados internacionales que se hayan ratificado, con el fin de evitar contradicciones normativas o para llenar un determinado vacío legal³⁸⁵.

Los *recordatorios* serían requerimientos efectuados a la Administración al objeto de que esta se ajuste a determinados deberes legales y, cuando hablamos de las *sugerencias*, el art. 28 LODP las contempla bajo dos tipos de formatos: las que se dirigen a la Administración pública, sugiriendo la modificación de los criterios utilizados para la producción de los actos y resoluciones, ubicadas en el primer punto de dicho artículo; y las dirigidas a los órganos legislativos competentes o incluso a la propia Administración (si la norma ha sido creada por ella misma), cuando se llegue al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma

³⁸³ Las iniciativas que en este sentido toma el Defensor se establecen mediante la correspondiente Resolución de ámbito interno, por la que se acuerda llevar a cabo tales Recursos de inconstitucionalidad y amparo ante el TC.

³⁸⁴ LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *op. cit.* (2002, p. 769).

³⁸⁵ *Ibid.* (p. 696).

puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, solicitando de aquéllos su modificación³⁸⁶.

El art. 28.3 LODP establece que “si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción”³⁸⁷.

Estamos en este supuesto ante situaciones en donde el sujeto corregido por el acto realizado no es propiamente la Administración, sino como bien dice el precepto transcrito, agentes o instituciones particulares que cumplen funciones públicas al haberseles otorgado tal carácter por acto administrativo habilitante.

En estas circunstancias, nada se dice por la LODP de que el propio Defensor pueda acudir directamente a la Institución particular investida advirtiéndola mediante cualquier tipo de resolución de su falta, sino que únicamente posibilita a aquel el instar de las autoridades competentes el ejercicio de su potestad de inspección y sanción, por lo que entendemos que el control que el Defensor realiza sobre estos sujetos privados, siempre es indirecto y a través de la autoridad administrativa que las ha investido de las correspondientes funciones públicas para ejercer los cometidos encomendados.

Autores como Parejo Alonso, huyendo de la distinción entre las clases de resoluciones que propone el art. 28 LODP, y en pos de una mayor sintetización, considera que “las resoluciones deberían clasificarse únicamente desde un punto de vista formal [...] en solo dos tipos: resoluciones simples o referidas a un caso concreto y resoluciones de carácter general. Unas y otras podrían portar o expresar

³⁸⁶ Art. 28.1 y 2 LODP. “1. El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos. 2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma. 3. Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción”.

³⁸⁷ Art. 28.3 LODP.

[...] cualesquiera de los contenidos posibles”³⁸⁸.

El art. 30 LODP después de establecer los distintos tipos de resoluciones anteriormente enunciadas y de exigir a las autoridades y funcionarios responder por escrito al Defensor en término no superior al de un mes, atiende en su segundo punto a las posibles desatenciones de dichas administraciones, estableciendo las oportunas medidas que puede adoptar el Defensor ante tal circunstancia. Así, se regula:

Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o esta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro del departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que, considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, esta no se ha conseguido.³⁸⁹

Hasta la fecha, en los distintos informes anuales que el Defensor ha presentado a las Cortes Generales, ninguno aparece con los nombres de las autoridades o funcionarios de forma particularizada, estableciéndose, eso sí, un listado de instituciones y administraciones incumplidoras de las resoluciones formuladas por el Defensor.³⁹⁰

A continuación, exponemos un cuadro resumen del conjunto de resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo durante el período 2012 a 2019 (Tabla 5)³⁹¹:

³⁸⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano. *op. cit.* (1992, p. 127).

³⁸⁹ Art. 30 LODP.

³⁹⁰ COLOMER VIADEL, Antonio. *op. cit.* (2008, p. 74): “Lamentablemente no se indican en los Informes los nombres de los funcionarios que no atendieron las solicitudes del Defensor o se retrasaron excesivamente”.

³⁹¹ Datos contenidos de las estadísticas publicadas por el Defensor del Pueblo sobre las quejas presentadas y resoluciones llevadas a cabo por la Institución durante el período julio de 2012 a julio

Tabla 4. Cuadro resumen resoluciones del Defensor del Pueblo. Período 2012-2019

RESOLUCIONES	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º
Recomendaciones	193	236	467	706	708	918	329	574
Sugerencias	200	302	604	613	807	1.048	504	490
Recordatorios	141	170	191	184	256	370	309	478
Advertencias	14	3	1	-	-	2	10	9
TOTAL	548	711	1271	1503	1771	2338	1152	1551

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales (2012-2019)

De este cuadro-resumen podemos establecer las siguientes conclusiones:

1. Del conjunto de *resoluciones* efectuadas por el Defensor se aprecia un progresivo y constante aumento de estas a lo largo de estos siete años estudiados, salvo el del año 2018, en donde dichas resoluciones decaen, para nuevamente crecer en el siguiente periodo.
2. Las *sugerencias* son, con diferencia, el tipo de resolución que más se practica por la Institución y las *advertencias* no pasan de ser consideradas como insignificantes; quizás porque se consideren juicios de oportunidad y entren de lleno en el terreno de la discrecionalidad de la Administración en su relación con los ciudadanos.

El porcentaje de aceptación por parte de la Administración tanto en las *recomendaciones* como en las *sugerencias* que le han sido dirigidas por el Defensor del Pueblo es afortunadamente bastante alto, estando como media por encima del 80 %, lo que demuestra un especial cuidado y atención a las resoluciones de la Institución defensorial, mostrando con ello el debido respeto y consideración a la Magistratura de quien proceden.³⁹²

de 2017. El resto de los datos se han obtenido de los respectivos Informes anuales que el Defensor presenta a las Cortes Generales.

³⁹² *Ibid.*

De igual forma, este alto porcentaje de aceptación implica, a no dudar, un enorme acierto por parte del Defensor en lo que respecta a los criterios y razonamientos jurídicos con los que formula dichas resoluciones; pues de lo contrario el número de estas rechazadas por la Administración podría ser muy superior al actual.

3. Las relaciones con las Cortes. Los informes y sus clases

Como ya manifestamos anteriormente, de los informes, clases y contenido de los mismos, nos hablan los arts. 32 y 33 LODP, así como el art. 11 ROFDP.

Según establece el art. 32 LODP:

1. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones.
2. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrán presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si estas no se encontraran reunidas.
3. Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios serán publicados.³⁹³

3.1. Los informes anuales

El punto primero de este artículo condiciona imperativamente al Defensor del Pueblo a presentar un informe ante las Cortes Generales, es decir, ante el Congreso de los Diputados y el Senado, y a hacerlo anualmente, aunque el art. 11 ROFDP nos aclara que dicho informe será sometido, previamente, a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo³⁹⁴.

³⁹³ Art. 32 LODP.

³⁹⁴ Art. 11 ROFDP: “1. El informe anual que, según los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, debe dar este a las Cortes Generales, será sometido, previamente, a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. 2. Sin perjuicio de dicho informe y de los informes extraordinarios que pueda presentar a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, el Defensor del Pueblo podrá dar cuenta periódicamente a la Comisión mencionada de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, y la Comisión podrá recabar del mismo cualquier información. 3. El Defensor del Pueblo elaborará informes específicos sobre su actividad como Mecanismo Nacional de Prevención. Dichos informes se elevarán a las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas”.

Algún autor ha manejado la posibilidad, como alternativa a la periodicidad anual, de presentar un informe de la gestión al término del mandato del titular de la Institución. Así, de este modo, se evitarían los complicados procesos de redacción que lleva la confección del informe anual que, además, supera a veces las 1000 páginas. De esta forma, los informes anuales se seguirían practicando con menor extensión, y se daría una visión de conjunto de la actividad del Defensor durante el período del mandato del titular del cargo en ese informe general³⁹⁵. La exigencia orgánica de los informes es, sin duda, entrar de lleno en el terreno de las relaciones que el Defensor del Pueblo mantiene con las Cortes Generales, que es un aspecto importantísimo del que se ha dado que hablar por parte de la inmensa doctrina científica.

Acerca de ellos, Oehling Ruiz nos dice:

Constituyen una verdadera radiografía de los males de nuestras Administraciones Públicas. [...] Exponen de alguna manera la patología de los derechos y libertades respecto de la Administración. Por dónde van las frustraciones, los abusos, las esperanzas y reclamaciones de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos. Sin embargo, como en general sucede en estos temas, no gozan de atención en nuestro país. [...] Los informes son, en definitiva, el balance o rendición de cuentas del Defensor del Pueblo no solo ante las Cortes, sino ante los ciudadanos, ante el pueblo al que defiende. Y de ellos deben salir valoraciones sobre sus resultados y su labor.³⁹⁶

El contenido de estos informes es amplísimo y trata de toda la actividad que la Institución del Defensor ha desarrollado a lo largo del año. En estos informes encontramos las quejas presentadas por los ciudadanos y las procedentes de otras instancias (parlamentarias, autonómicas...), su número total, las aceptadas y las rechazadas; las quejas de oficio o dirigidas al propio Defensor como parte de la investigación que este hace para el esclarecimiento de determinados actos y resoluciones de la Administración; las advertencias, recomendaciones, recordatorios y sugerencias que realiza a aquella; los recursos de inconstitucionalidad y de

³⁹⁵ SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel y Emilio PAJARES MONTOLÍO. Artículo 32. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 801-802.

³⁹⁶ OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991. pp.106 y 114).

amparo presentados, los solicitados y los rechazados junto con sus correspondientes motivaciones; un extracto del contenido de todos los informes anuales de carácter extraordinario, así como los del MNP; los estudios específicos que se han tratado sobre temas de especial interés y un análisis y seguimiento de los presupuestos asignados por las Cortes a la Institución; la relación de administraciones incumplidoras y un amplio abanico de datos generales orientativos de la actividad en general. Todo ello aderezado de un balance y análisis que el propio Defensor hace del trabajo realizado a lo largo del año y de las sugerencias que del mismo se desprenden.

No nos cabe la menor duda de que tales informes contienen un exhaustivo argumentario del conjunto de problemas y preocupaciones que en ese momento tienen los ciudadanos españoles, como así lo ha descrito anteriormente la autorizada doctrina traída a colación, pero “¿qué hacen las Cortes Generales conocido el Informe anual del Defensor?”³⁹⁷, se pregunta el profesor Garrido Falla, a lo que responde Gil-Robles argumentando que “las posibles soluciones quedan a veces en letra muerta porque no hay seguimiento parlamentario de los informes del Defensor del Pueblo; y eso me parece que es una carencia importante de lo que debería ser un documento de trabajo parlamentario de cierta entidad”³⁹⁸.

3.2. Los informes extraordinarios

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, el Defensor podrá presentar ante las Cortes Generales *informes extraordinarios* a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo y, para el caso de que las Cámaras no se encuentren reunidas, estos informes los dirigirá a las respectivas Diputaciones Permanentes de dichas Cámaras.

Respecto a estos informes hay que decir que nunca se han elaborado, pero en el supuesto de que se presentara alguno, la tramitación parlamentaria sería semejante a la de los informes anuales.

³⁹⁷ GARRIDO FALLA, Fernando. *op. cit.* (1980, p. 597).

³⁹⁸ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1992, p. 75).

3.3. Los informes monográficos

Otro tipo de informes son los *monográficos*, que en ocasiones se han confundido con los extraordinarios, pero que a diferencia de estos, aquellos carecen de la gravedad y urgencia que se predica de los extraordinarios. Los informes monográficos se realizan por parte del Defensor con ocasión de plasmar determinadas situaciones especiales, o de destacar determinados aspectos que por su enjundia merecen ser estudiados e investigados aparte. De estos informes se incorporan extractos dentro del informe anual.

3.4. Los informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)

Estos informes han hecho su aparición desde el momento en que dicho mecanismo se incorporó a las tareas encomendadas al Defensor del Pueblo³⁹⁹. La nueva incorporación se realizó como Disposición Final única en la LODP, en donde se establece en su pto. 1 que “el Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”⁴⁰⁰.

Dicho lo anterior, los informes MNP han sido incorporados como una parte de la actividad desarrollada por el Defensor y así lo demanda el art. 11.3 ROFDP, al establecer:

El Defensor del Pueblo elaborará informes específicos sobre su actividad como Mecanismo Nacional de Prevención. Dichos informes se elevarán a las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas.⁴⁰¹

Por último, no nos podemos olvidar de los *informes especiales*, destinados a recoger

³⁹⁹ El MNP fue introducido por el art. 3 de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Ofical Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁴⁰⁰ Disposición Final única, pto. 1 LODP.

⁴⁰¹ Art. 11.3 ROFDP.

las actitudes hostiles y entorpecedoras de los funcionarios o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado, y que se encuentra ubicado en el art. 18.2 LODP; así como el informe especial ante la desatención de las recomendaciones y medidas propuestas por el Defensor, entre los casos en que, considerando que era posible una solución definitiva, esta no se ha conseguido, del art. 30.2 LODP.

Estos informes nunca se han llevado a cabo. ¿Por qué? A nuestro parecer, existen un cúmulo de circunstancias que coadyuvan a mantener esta prerrogativa defensorial olvidada o al menos apartada de la actividad de la Institución; pero quizás la más relevante pudiera ser la de evitar la humillación y pérdida de estimación funcional de aquella persona que se viera reflejada en el mismo por incumplimiento⁴⁰². En el debate en Comisión del *Informe a la Cortes Generales 1985*, Oehling Ruiz nos relata que el señor Bandrés Molet se refirió a la práctica y efectos saludables de que aparecieran en el informe anual del *Ombudsman* sueco los nombres de quienes retardan, resisten o actúan mal con el Defensor del Pueblo, porque así solucionaban rapidísimamente cualquier problema: “Aquí se ve que no estamos en Suecia y que las cosas son distintas; el Defensor del Pueblo es demasiado bueno, es bueno, y no llega, como él ha dicho, a los últimos efectos”⁴⁰³, añadía más adelante. Contestó el Defensor del Pueblo que, “como persona, puede tener cierta tentación de benevolencia. Pero quiero añadir que el DP es uno más entre el equipo que lleva la Institución ”⁴⁰⁴.

4. La publicidad de los informes

El art. 32.3 LODP establece que los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios, serán publicados.

Con ser importantes los informes que presenta a las Cortes el Defensor por el contenido que en ellos alberga (constituyen una completa radiografía social del país para algunos autores), más aún lo es que aquellos sean debidamente expuestos

⁴⁰² COLOMER VIADEL, Antonio. *op. cit.* (2008, p. 76): “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”.

⁴⁰³ OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991, p. 127).

⁴⁰⁴ *Ibid.* (1991, p. 127).

ante las Cortes y la opinión pública. Ante las Cortes, con objeto de que estas tomen las medidas adecuadas tendentes a mejorar o suprimir las malas prácticas administrativas, ya sea mediante la legislación, ya mediante la labor de control que aquellas realizan al Gobierno. Y ante la opinión pública, para que esta vea reflejados sus anhelos de una mayor justicia y defensa de sus derechos constitucionales ejercida por quien tiene la competencia que la CE le ha otorgado.

Con todo, la inmensa mayoría de la doctrina se muestra escéptica y desilusionada ante lo que consideran una restringida publicidad tanto de los informes acometidos por el Defensor como de su actividad institucional varia.

Como bien dice Oehling Ruiz, si algún curioso o estudioso accede a ellos tendrá verdadero mérito, sobre todo por la escasa tirada de dichos informes que se hace por las publicaciones de las Cortes Generales: 1500 ejemplares. Con ello sigue diciendo el prestigioso autor, no llega ni para su distribución a los altos cargos y los propios parlamentarios. En Suecia, con cerca de ocho millones y medio de habitantes, la edición es de 750 000 ejemplares⁴⁰⁵.

Hoy día, aun desconociendo la tirada actual del número de ejemplares que las Cortes Generales realizan con los informes que a ellas llegan procedentes del Defensor del Pueblo (anuales, extraordinarios, monográficos, especiales y del MNP), al menos sabemos que en los Presupuestos Generales del Estado, los gastos que las Cortes Generales reflejan para la edición y distribución de publicaciones oficiales y no oficiales ascienden para los Presupuestos prorrogados de 2019 a 330.000 euros, de los que lamentablemente se han ejecutado solo un 16.44 %, es decir, 54.252 euros.⁴⁰⁶ Si a esta suma añadimos las cantidades asignadas que la Institución del Defensor del Pueblo detrae para esos mismos conceptos (gastos de publicación) y que ascienden a 20.000 euros (dentro de un presupuesto de la Institución que asciende para el año 2019 a más de 15.000.000 de euros) de los que, incomprensiblemente, se han ejecutado 0 euros a fecha 31 de diciembre de 2019, habremos de concluir que, tanto la publicación de los informes (completos,

⁴⁰⁵ *Ibid.* (1991, pp 124-125).

⁴⁰⁶ Concepto presupuestario que se encuentra reflejado en los gastos de edición y distribución de las publicaciones oficiales y no oficiales de las Cortes Generales para el año 2019. Habrá que entender que dentro de ese 16.44 % del presupuesto ejecutado para publicaciones de las Cortes, se encuentran los Informes que el Defensor del Pueblo presenta a las Cámaras.

parciales o resumidos), como cualquier comunicación con el exterior, resultados de sus intervenciones y demás información de relevancia para la Institución, que muestre al ciudadano la importancia de contar con aquella a la hora de valorar sus servicios, prácticamente ha desaparecido.

Independientemente de la publicidad que se dé a los informes, el efecto real que los mismos tienen en las Cámaras es prácticamente nulo, como así lo ha reconocido una amplia doctrina científica empezando por el que fuera Defensor del Pueblo, Gil-Robles. Las relaciones Defensor-Cortes son exiguas y difícilmente trascienden a la opinión pública. Apenas existen comparecencias del Defensor ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

La publicación de dichos informes que se lleva a cabo en el Boletín Oficial de las Cortes previo a la exposición resumida que el Defensor hace ante las Cámaras y las posteriores publicaciones, incluidas las de la propia Institución, son claramente insuficientes como hemos manifestado anteriormente. Algo se ha mejorado con el acceso directo por internet a la página web de la Institución, en donde podemos encontrar en su portal toda la actividad que el Defensor ha realizado desde sus comienzos. Pero pretender que con tal posibilidad nos debemos dar por satisfechos es una ilusión, pues no todo el mundo está en condiciones de manejar esta herramienta.

Hay autores que consideran un error el que el Defensor se tenga que relacionar con las Cortes únicamente a través de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, pues se podría haber ampliado dicha posibilidad a todas la Comisiones que por las materias tratadas tuvieran competencias para ello⁴⁰⁷. Nosotros, sin embargo, no vemos tan decisivo este aspecto, pero sí remarcaríamos que una mayor publicidad a los informes y a la actividad del Defensor, viniese de las propias Cámaras o de la propia Institución; sería la solución más práctica y adecuada para colmar tan destacada labor. En este sentido, el Gabinete de Comunicación del Defensor del Pueblo tiene mucho que decir.

⁴⁰⁷ CODES CALATRAVA, JOSÉ M.^a. El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, n.º 26, 2010, pp. 403-404.

**CAPÍTULO VIII: ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO, RECURSOS Y
PRESUPUESTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO**

Contenido:

1. Organización y funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo
 - 1.1. Sedes físicas
 - 1.2. Estructura interna y organigrama
 - 1.3. Personal al servicio del Defensor del Pueblo. Régimen jurídico y disciplinario
2. Régimen económico del Defensor del Pueblo
3. Breve análisis de los presupuestos de gastos de la Institución. El presupuesto actual

1. Organización y funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo

¿Cómo se organiza el Defensor del Pueblo? ¿De qué medios dispone tanto materiales como personales? ¿Funciona la Institución como si de un departamento ministerial se tratara, con sus áreas, servicios y secciones correspondientes o se estructura de forma diferente? ¿Con qué personal cuenta? ¿Cuál es el régimen jurídico de dicho personal? ¿Tiene el Defensor autonomía presupuestaria para dotar a la Institución de los recursos necesarios?

A todos y cada uno de estos interrogantes iremos respondiendo y comentando en este capítulo que, por cierto, han sido poco tratados por parte de la doctrina hasta ahora.

1.1. Sedes físicas

Partimos de que su sede física actual, que lo fue desde el principio de su puesta en funcionamiento, en 1983, es el palacio de Bermejillo, antigua residencia de los marqueses de Bermejillo del Rey, ubicado en Madrid en la calle de Eduardo Dato 31. Este espléndido palacete, que data de 1916 y es propiedad del Patrimonio del Estado, fue proyectado en 1912 por el arquitecto santanderino Eladio Laredo Carranza (aunque en realidad se atribuye el mismo al alemán Franz Rank) y construido entre 1913 y 1916. De estilo neoplateresco, destaca de entre el resto de edificaciones por las dos torres esquinadas de su fachada principal.

Se puede decir que es uno de los mejores ejemplos de la que en aquellos tiempos se denominaba *arquitectura nacionalista*, tan criticada por la vanguardia de su época. Este edificio fue residencia familiar, embajada de Checoslovaquia, casa museo y sede de organismos oficiales.

Con sus 1731 metros cuadrados, este palacete se quedó pronto pequeño dado el volumen considerable de trabajo que la Institución abarcaba y el consiguiente aumento de personal que ello implicaba, por lo que se hizo necesario utilizar un nuevo edificio muy cercano al anterior, en la calle Zurbano 42, esquina con el paseo de Eduardo Dato. Este inmueble, también propiedad de Patrimonio del Estado, consta de seis plantas y alberga una superficie de 2202 metros cuadrados, empezándose a utilizar como segunda sede del Defensor en el año 2005⁴⁰⁸.

1.2. Estructura interna y organigrama

En primer lugar, podemos afirmar con rotundidad que la estructura interna a la que obedece la figura del Defensor es de carácter unipersonal, a pesar de las manifestaciones vertidas en su día por el que fuera primer Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, ya citadas anteriormente, en las que mantenía la opinión de que la estructura era colegiada. Carácter que no desmiente en ningún momento ni la CE ni la LODP ni su ROFDP; aunque no parece ser esta la opinión de Colomer Viadel en lo que respecta al ROFDP, ya que a su entender, “el contenido del ROFDP tiene cierto carácter restrictivo y la orientación reglamentaria difumina la naturaleza de órgano unipersonal”⁴⁰⁹.

El art. 6.1 LODP nos recuerda que el Defensor del Pueblo desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio, y el art. 3.1 y 3.2 ROFDP nos dice que el Defensor únicamente es responsable de su gestión ante las Cortes Generales y que los Adjuntos lo son ante el mismo Defensor y ante la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Por lo demás, el art. 54 CE, en su regulación de la figura del Defensor, se muestra claramente inequívoco en cuanto a su consideración de órgano unipersonal al

⁴⁰⁸ MORA LLADÓ, Antonio, *op. cit.* (2017, p. 124 y ss.).

⁴⁰⁹ COLOMER VIADEL, Antonio. *op. cit.* (2008, p. 68).

designarlo como “*Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título*”⁴¹⁰. Sustantivo y participio que emplea la redacción del precepto para referirse sin lugar a dudas a una Magistratura singular de carácter unipersonal.

Valga lo anteriormente dicho acerca de la estructura interna de esta Magistratura, por cuanto que por parte de cierta doctrina, ya expuesta a pie de página, se ha considerado equivocadamente como de estructura colegiada.

Equívoco que ha contribuido al mismo no solo la forma de actuación y de toma de decisiones que en el seno de la Institución se ha mantenido hasta hoy día, salvo en raras excepciones, sino también, las contradicciones aparentemente existentes entre la LODP en cuanto a las competencias que esta otorga al Defensor del Pueblo y las posibles injerencias que en este sentido manifiesta el ROFDP, al potenciar la autonomía de los dos Adjuntos y la creación de un órgano *ex novo* desconocido en su LODP, la Junta de Coordinación y Régimen Interior, con amplias competencias dentro de la Institución ⁴¹¹.

Que la estructura interna de la Institución del Defensor del Pueblo sea unipersonal, significa que la última decisión sobre cualquier asunto dentro de sus competencias establecidas por la CE y la LODP corresponde a la figura individual y personal del Defensor del Pueblo⁴¹². Pero eso no empece para que el mismo requiera de una organización que esté a su servicio en ayuda de la tarea encomendada por la CE.

Antes de pasar a desglosar cada uno de los componentes que conforman la Institución del Defensor del Pueblo, veamos a continuación su organigrama resumido (Gráfico 1):

⁴¹⁰ Art. 54 CE.

⁴¹¹ OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991, p. 96 y ss.). Un estudio de esta anómala situación y de las contradicciones existentes entre Ley Orgánica y Reglamento del Defensor del Pueblo.

⁴¹² Art. 12.5 ROFDP: “El Defensor del Pueblo podrá recabar, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el conocimiento, dirección o tratamiento de cualquier queja o investigación cuyo trámite corresponda a los Adjuntos”.

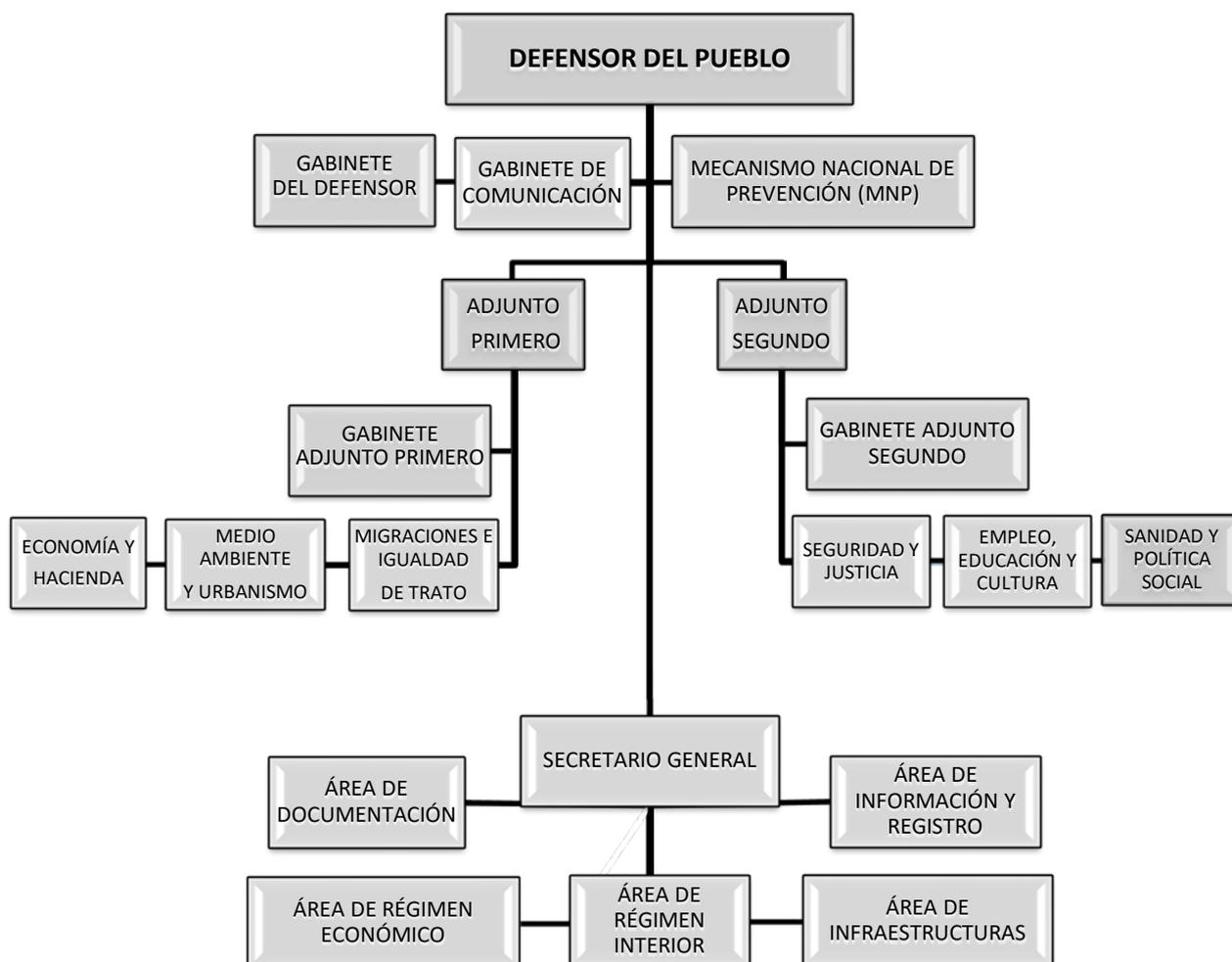


Gráfico 1. Organigrama de la Institución del Defensor del Pueblo

Fuente: El libro del Defensor del Pueblo 2003

Del Defensor del Pueblo dependen directamente un Gabinete de Asesoramiento⁴¹³ y otro de Comunicación⁴¹⁴, así como la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura⁴¹⁵. Indirectamente o por avocación todas las demás

⁴¹³ Art. 10.1 y 2 ROFDP: “1.El Defensor del Pueblo podrá estar asistido por un Gabinete Técnico, bajo la dirección de uno de los Asesores, que designará y cesará libremente. 2. Corresponde al Gabinete Técnico organizar y dirigir la Secretaría particular del Defensor, realizar los estudios e informes que se le encomienden y ejercer las funciones de protocolo”.

⁴¹⁴ Art. 10.3 ROFDP: “El Defensor del Pueblo podrá establecer un Gabinete de Prensa e Información bajo su inmediata dependencia o del Adjunto en quien él delegue. Y cualquier otro órgano de asistencia que considere necesario para el ejercicio de sus funciones”.

⁴¹⁵ Defensor del Pueblo. *El Defensor del Pueblo como MNP*. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/mnp/defensor-mnp/#:~:text=El%20titular%20del%20MNP%20es.un%20partido%20pol%C3%ADtico%20o%20el>

“El Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entró en vigor el 22 de junio de 2006 y tiene por objeto la prevención de la tortura mediante el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares

competencias que hayan sido atribuidas a la Institución, incluidas las funciones relativas al MNP, si estas no han llegado a ser delegadas en algún Adjunto.

La ayuda de la que hablábamos anteriormente empieza por la designación de dos Adjuntos al Defensor: El Adjunto Primero y el Adjunto Segundo, que ya tuvimos ocasión de estudiar en otro capítulo. Ambos Adjuntos, que no forman parte del personal al servicio de la Institución, son propuestos por el Defensor del Pueblo a

de privación de libertad, a cargo de un órgano internacional (El subcomité para la Prevención de la Tortura, con sede en Ginebra) y de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. Tras la suscripción por el Estado español del citado Protocolo Facultativo, las Cortes Generales decidieron, a finales de 2009, atribuir la condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) de España al Defensor del Pueblo, a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introduce una Disposición Final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. El MNP, como órgano independiente, lleva a cabo un sistema de visitas periódicas a los lugares en que se encuentran personas privadas de libertad con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Tiene como misión fundamental velar por el cumplimiento de lo establecido en los artículos 15 y 17 de la Constitución Española. Para el ejercicio de esta función, el MNP realiza visitas preventivas, no anunciadas y siempre de oficio en estrecha relación con las quejas o denuncias relacionadas con los malos tratos o la tortura, a centros de privación de libertad dependientes de las distintas Administraciones Públicas españolas. Las inspecciones se pueden realizar a: Centros Penitenciarios; Comisarías del Cuerpo Nacional de Policía; Cuarteles de la Guardia Civil; Comisarías de Policías Autonómicas; Dependencias de la Policía Local; Establecimientos militares (Acuartelamientos, Bases Navales, Bases Aéreas, Centros Militares de Formación, Hospitales, etc.); Depósitos municipales de detenidos; Depósitos judiciales de detenidos; Centros de internamiento de menores; Centros de internamiento de extranjeros; Centros de control fronterizo con instalaciones militares en aeropuertos, puertos y fronteras terrestres; Centros hospitalarios (unidad de custodia); Hospitales psiquiátricos; Centros Geriátricos; Naves donde permanezcan confinados polizones; Transportes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para traslados de personas privadas de libertad y cualquier otro que pudiera reunir las condiciones que establece el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Defensor del Pueblo, en el ejercicio de esta función preventiva, a través del Mecanismo nacional de Prevención de la Tortura, podrá recabar todos aquellos documentos en informes que considere necesarios de las autoridades españolas, y estas deberán prestarle toda la colaboración que se les requiera. El DP tiene facultades para realizar actas de inspección e informes, recomendaciones, propuestas y observaciones a las Autoridades de acuerdo con lo establecido en el art. 19.b y c del Protocolo Facultativo. El MNP recoge anualmente su actividad en un informe que presenta ante las Cortes Generales y ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas. El MNP se ha constituido como una unidad dentro de la estructura orgánica del DP. La unidad del MNP está compuesta por un responsable, seis Asesores Técnicos y dos Administrativos con dedicación exclusiva y, ocasionalmente, puede recibir el apoyo de otros Asesores Técnicos de la Institución, integrantes de otras áreas relacionadas con esta materia, para la realización de visitas. Asimismo, el DP ha celebrado contratos de colaboración con distintos profesionales de acreditada experiencia y formación en materias como la medicina, la psiquiatría o la psicología para la asistencia y cooperación como expertos externos, acompañando a los integrantes del MNP en algunas de sus visitas. El diseño completo del MNP previsto en la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, conlleva la creación de un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica. Este Consejo, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo está integrado por los dos Adjuntos del Defensor y por un máximo de 10 vocales (un vocal a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española, otro designado a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España, un tercero a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España, hasta dos representantes de instituciones con las que el Defensor tuviera suscritos convenios de colaboración y, finalmente, cinco vocales designados entre las candidaturas que, a título personal o en representación de organizaciones o asociaciones representativas de la sociedad civil, se presenten al Defensor del Pueblo”.

través del Presidente del Congreso, a efectos de que la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo otorgue su conformidad previa al nombramiento, según reza el artículo 13. 1 ROFDP. Redacción del precepto que es mucho más precisa que la establecida en el art. 8.2 LODP, ya que esta solo se refiere a su nombramiento y no a su propuesta.

Los Adjuntos, en el organigrama de la Institución, ocupan una posición relevante y, de entre ellos, el Adjunto Primero adquiere notoria particularidad, al ser la figura que en ausencia del Defensor del Pueblo, por los motivos explícitos recogidos en el art. 5.4 LODP, sustituye a aquel en el desempeño de sus funciones.

El estatuto personal de ambos es prácticamente el mismo que el del Defensor en lo referente a su inviolabilidad e inmunidad y, además, son órganos unipersonales de la entera confianza de las Cámaras, ya que estas han de dar el visto bueno a la propuesta del nombramiento de aquellos por el Defensor.

Todo ello nos conduce a situar a los Adjuntos en un plano que, aunque sea de inferior nivel que el que ostenta el Defensor, siguen participando de una confianza política que las Cortes otorgan a las citadas figuras de la misma naturaleza que la participada por el Defensor. Y esta relevancia hace de los Adjuntos dos entes de tremenda importancia en el diseño interno de la Institución, con funciones rectoras y administrativas decisivas a la hora de la toma de decisiones.

De las Adjuntías nos habla el capítulo IV, art. 8 LODP, en el cual se establece la función auxiliadora y delegante de ambas figuras a las que podrá acudir el Defensor. En el ROFDP, apdo. III, arts. 12-16, se hace referencia a la figura de los Adjuntos del Defensor del Pueblo y en dichos preceptos se contienen aspectos relacionados con sus competencias, su nombramiento, toma de posesión, incompatibilidades y cese ya tratados previamente; pero lo más relevante en lo referente a su posicionamiento orgánico y competencias derivadas es que, el art. 12.2 ROFDP delimita los respectivos ámbitos de funciones de los Adjuntos al exclusivo criterio del Defensor, teniendo como único límite la puesta en conocimiento de la Comisión Mixta constituida en las Cortes y disponiendo dicho artículo de modo taxativo que cada Adjunto se responsabilizará de las áreas que se le atribuyan.

Algún sector doctrinal ha querido ver una cierta contradicción *in terminis* en el citado artículo, por cuanto a continuación, el precepto regula las competencias del primer Adjunto y en su defecto las del segundo, obviando u olvidando la voluntad del Defensor respecto al reparto de funciones entre los Adjuntos⁴¹⁶; cuestión esta que no consideramos acertada por cuanto que el precepto lo que hace es regular unas determinadas competencias en ausencia de la decisión del propio Defensor. Además, no podemos olvidar la impronta meramente política que subyace detrás del nombramiento de cada uno de los Adjuntos, como ya advertimos en otra parte de este estudio, que condiciona el natural funcionamiento orgánico de ambas figuras.

En efecto, teniendo en cuenta este último factor, y partiendo de la base de que tanto la LODP como el ROFDP en los casos de sustitución del Defensor lo hacen en la figura del primer Adjunto, con apoyo político distinto a la primera Magistratura según lo convenido por los partidos políticos hasta ahora mayoritarios, la posible atribución de funciones por parte del Defensor que beneficiara al segundo Adjunto y, por tanto, adscrito en otro círculo político distinto del primero, desestabilizaría la entente cordial en el reparto acordado políticamente de la Institución.

No es de extrañar, pues, que el propio art. 12 ROFDP, en primer lugar, exija al Defensor del Pueblo poner en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado la delimitación de las competencias entre los Adjuntos propuestas por el mismo y, a falta de aquellas, se apresure a perfilar las que deberían corresponder al Adjunto Primero, entre las que se encuentran la coordinación de los servicios dependientes del Defensor del Pueblo, así como el despacho ordinario con el Secretario General. Es decir, las más importantes tras las encomendadas al Defensor.

En resumidas cuentas, no es tanto la contradicción entre ROFDP y LODP o la desnaturalización reglamentaria, lo que hace abocar hacia una Institución de naturaleza colegiada, como opina Oehling Ruiz⁴¹⁷, sino que, aun manteniendo el carácter unipersonal del Defensor, las previsiones reglamentistas en un sinnúmero de intencionados escorzos legales, se esfuerzan en mantener el *statu quo* políticamente establecido.

⁴¹⁶ OEHLING RUIZ, Hermann. *op. cit.* (1991, p. 101 y ss.).

⁴¹⁷ *Ibid.*

Dicho lo anterior, hemos de apuntar que, al servicio de cada Adjunto, hay un Gabinete de apoyo y asesoramiento y que actualmente las áreas de Economía y Hacienda, la de Medio Ambiente y Urbanismo y la de Migraciones e Igualdad de Trato dependen del Adjunto Primero; y las áreas de Seguridad y Justicia, de Sanidad y Política Social y de Empleo Educación y Cultura, dependen del Adjunto Segundo.

El ROFDP no llega a especificar el total de áreas de trabajo de la Institución y cual deba ser su contenido y distribución, así que, en cada mandato, el Defensor ha optado por una conformación que, vistas en conjunto, no difieren especialmente de las actuales. En cada área nos encontramos con dos clases de personal: el técnico y el administrativo, y en todas y cada una de ellas se encuentra al frente de la misma un Técnico Jefe del Área.

El ROFDP crea en su apartado IV una Junta de Coordinación y Régimen Interior; órgano regulado en su composición y competencias por los arts. 17 y 18 de dicho Reglamento.

La susodicha Junta de Coordinación está compuesta por el Defensor del Pueblo, los Adjuntos y el Secretario General; nueva figura que incorpora el reglamento y que actúa en el seno de aquélla como Secretario asistiendo a sus reuniones con voz y sin voto, y que regula el art. 17 ROFDP.

Son varias las competencias asignadas a dicha Junta por el art. 18 reglamentario, entre las que destacan las siguientes: Informar sobre las cuestiones que afecten a la determinación de la plantilla del personal, así como a su nombramiento y cese; conocer e informar sobre la posible interposición de los recursos de amparo e inconstitucionalidad ante el TC; conocer e informar sobre cuantos asuntos correspondan a la elaboración del proyecto de presupuesto y de su ejecución; deliberar acerca de las propuestas de obras, servicios y suministros; asistencia al Defensor en materia de personal y económico-financiera; cooperar con el Defensor en la coordinación de las distintas áreas y servicios de la Institución; conocer y asistir al Defensor en los proyectos de informes que deben elevarse a las Cortes Generales o al Subcomité para la Prevención de la tortura de la Organización de las Naciones Unidas; conocer e informar el nombramiento y cese del Secretario General; informar sobre las candidaturas a vocales del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de

Prevención; informar y asesorar sobre el proyecto de reforma del ROFDP y asesorar al Defensor sobre cuantas cuestiones aquel considere oportuno someter a su consideración.

A las sesiones de la Junta podrán asistir los responsables de área y aquellas otras personas que el Defensor considere oportunas a los efectos de información.

De esta Junta, un tanto alarmistamente, se ha llegado a decir por parte de la doctrina que, en cierto sentido, limita competencias atribuidas en exclusiva al propio Defensor⁴¹⁸, y cierto es que el ROFDP regula las competencias de aquella de forma tal que parecería diluida la posición del Defensor en el seno de la misma, envuelta en los sutiles hilos de informes previos, asesoramientos, conocimientos preceptivos, deliberaciones etc., pero lo cierto es que una lectura atenta de las competencias que el ROFDP atribuye a la Junta no permiten en ningún supuesto considerar que sus atribuciones se encuentran por encima de las prerrogativas que el Defensor del Pueblo ostenta en el seno de la misma que, por otra parte, son absolutas en cualesquiera materias de las allí tratadas.

Directamente dependiente del Defensor del Pueblo se encuentra el Secretario General, órgano creado por el ROFDP en su Título VI y regulado por los arts. 23-26. Ya dijimos anteriormente que la persona que representa al mismo forma parte de la Junta de Coordinación, en la que actúa como Secretario con voz y sin voto. La posición que ocupa en el organigrama de la Institución así como las competencias que el ROFDP le ha conferido son claves para el buen funcionamiento y desempeño de toda la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo. Podríamos comparar esta figura desde el punto de vista anatómico-morfológico con el que ocupa el corazón dentro del conjunto de los órganos fisiológicos de los seres vivos, ya que de él parte todo el impulso motriz que alimenta la Institución del Defensor.

Sus competencias son amplias e importantes, y entre ellas se encuentran las del gobierno y régimen disciplinario de todo el personal que ejerce si no están específicamente atribuidas al Defensor del Pueblo, a los Adjuntos o a la Junta de Coordinación. Dirige los servicios dependientes de la Secretaría General; prepara y presenta a la Junta de Coordinación las propuestas de selección de los Asesores y

⁴¹⁸ *Ibid.* (1991, pp. 102-103).

demás personal para su informe y posterior resolución por el Defensor del Pueblo; prepara y eleva a la Junta de Coordinación el anteproyecto de presupuesto; administra los créditos para gastos; redacta las actas, notifica los acuerdos de la Junta y convoca, por indicación del Presidente, el Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención, levantando acta de sus reuniones.

Los arts. 24, 25 y 26 ROFDP estructuran la Secretaría General en dos servicios, que, a su vez, se dividen en otros dos: el de Régimen Económico y el de Régimen Interior, Estudios, Documentación y Publicaciones.

A su vez, el Servicio de Régimen Económico se estructura en las Secciones de Asuntos Económicos y Contabilidad, Habilitación y Personal y Asuntos Generales.

De igual forma, dependiendo del Servicio de Régimen Interior, Estudio, Documentación y Publicaciones, existe un Registro General y una Oficina de Información. El primero recoge los escritos dirigidos al Defensor del Pueblo, su número y naturaleza y se custodian en la Sección de Archivo, órgano dependiente también del Secretario General. Por lo que respecta a la Oficina de Información, esta se constituye al objeto de orientar a las personas que lo soliciten sobre el modo y forma de interponer una queja.

Hemos hecho hasta ahora una exposición de la organización con que cuenta el Defensor del Pueblo y, como hemos visto, la misma no se parece en demasía a lo que es actualmente un Ministerio u otro órgano de igual calibre de los que cuenta la Administración pública en España. En primer lugar, por el carácter reducido que la Defensoría tiene en cuanto a las dimensiones competenciales, aspecto este que en nada puede compararse con las que ostenta cualquier Ministerio. En segundo lugar, porque la Institución del Defensor se ha multiplicado a día de hoy por nueve, casi tantas como CCAA hay en España⁴¹⁹, con lo que de alivio y menor carga de trabajo

⁴¹⁹ Por Ley 36/1985, de 6 de noviembre, se regularon las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. La existencia de estas instituciones, con la índole jurídica de Comisionados del Órgano Parlamentario Autonomo, está prevista en diversos Estatutos de Autonomía, o en Leyes posteriores aprobadas por las Comunidades Autónomas. A estos efectos, por el punto 2 del art. 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ya se preveía su posible creación: "A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las comunidades autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación". En España han llegado a estar operativas hasta doce instituciones de estas características, pero la conveniencia de eliminar este tipo de organismos que planteó el Gobierno en el año 2012, cuando las CCAA fueron llamadas a llevar a

supone su actividad, al estar representada en gran parte del territorio español por instituciones análogas y, por último, porque su LODP y su ROFDP han querido dotar a la Institución de cierta plasticidad y sencillez orgánica, reñida con lo que representa actualmente una organización burocrática administrativa en cualquier órgano estatal.

1.3. Personal al servicio del Defensor del Pueblo. Régimen jurídico y disciplinario. Los arts. 34, 35 y 36 del Capítulo I del Título IV LODP, así como los arts. 31-35 del Título VIII del ROFDP tratan sobre el personal al servicio de la Institución.

Como correspondía con la idea que se tenía de la Institución, como organización autónoma y libre en la toma de decisiones de su titular, de una Institución alejada de trabas burocráticas sin sujeción a ningún tipo de corsés administrativos o funcionales, así se entendió que también debía practicarse esa libertad y autonomía respecto a la contratación de su personal.

Alonso Seco nos indica que, de los antecedentes parlamentarios, se deduce que existieron dos posiciones enfrentadas en cuanto a la consideración de la naturaleza jurídica del personal al servicio de la Institución. Una identificada con el concepto de personal de confianza, y por consiguiente de libre designación, mantenida por el Congreso de los Diputados, y otra aprobada por el Senado, más en consonancia con la de otros órganos constitucionales y con la propia Administración pública, en la que, junto a la libre designación de asesores, se contemplaba la existencia de funcionarios técnicos y auxiliares seleccionados mediante concurso oposición. Al final, prevalecería la del Congreso⁴²⁰.

La designación libre de los asesores por el Defensor establecida en el art. 34 LODP es uno de los puntos cardinales sobre el que bascula la contratación del personal de la Institución o, al menos, de parte importante de ella. La designación libre significa que la persona que ostenta el cargo de Defensor del Pueblo tiene total autonomía

cabo sus planes de ajuste para cumplir con la Ley de estabilidad Presupuestaria, supuso que algunas de ellas se acogiesen a dicha recomendación; con lo que Castilla-La Mancha, Murcia y la Rioja, decidieron prescindir de sus respectivos Defensores del Pueblo.

⁴²⁰ ALONSO SECO, José M.^a. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, p. 855.

para decidir unilateralmente la elección de asesores que le van a acompañar en el desempeño de sus funciones durante el tiempo de su mandato. Significa que ese personal es eventual, de confianza, nombrado y separado libremente a propuesta del titular del órgano. Significa, naturalmente, que cesa de modo automático cuando cesa el titular del órgano que lo nombró al que se encuentra adscrito y, en este sentido, el art. 36 LODP corrobora lo anteriormente dicho al afirmar que “los Adjuntos y asesores cesarán automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo designado por las Cortes”⁴²¹. Este es el régimen de contratación que la LODP perfiló en su Título IV, acorde con el espíritu de autonomía y libertad que la propia Ley otorgaba al titular de la Institución para el desempeño de sus funciones.

¿Fueron respetadas estas previsiones legales por el ROFDP? Mucho nos tememos que no, a tenor de lo desarrollado por este en los arts. 31-35.

En efecto, si partimos de los preceptos de la LODP anteriormente enumerados con referencia a las cuestiones de personal y aterrizamos en los dispuestos por el ROFDP referidos a esos mismos aspectos, observamos que, en lo referente a la selección del personal al servicio de la Institución, el art. 31.3 dispone que la selección se realizará por el Defensor libremente, con arreglo a los principios de mérito y capacidad. Ni que decir tiene que la introducción de esos principios por el ROFDP, inexistentes en la LODP, a los que habrá que acudir en la selección del personal son, en primer lugar, contrarios al régimen establecido por la LODP y, por tanto, ilegales; es más, existe una contradicción y clara antinomia al mezclar la noción jurídica de libre designación con la de selección por méritos y capacidades de los aspirantes, aunque algún autor insista en considerar compatible ambas nociones⁴²².

De todo lo expuesto anteriormente, no priorizamos en este estudio sobre el mejor régimen jurídico del personal que la Institución necesita (de libre designación o de estructura funcional). Lo único que advertimos es una incongruencia y nítido

⁴²¹ Art. 36 LODP.

⁴²² ALONSO SECO, José M.^a. *op. cit.* (2002, p.859): “No parece que deba entenderse como contradictorio que un asesor pueda ser designado libremente y que, en esa designación, deban tenerse en consideración los requisitos generales de mérito y de capacidad”.

quebranto de las previsiones orgánicas contenidas en la LODP y posteriormente materializadas en el ROFDP. Ambas formas de elección o designación del personal tienen sus ventajas e inconvenientes; entre las primeras o de libre designación, encontramos la autonomía y libertad necesaria que se debe predicar de una Institución que lleva como señas de identidad aquellas especificidades. Un equipo de personal coordinado y de la absoluta confianza del Defensor que aborde la tarea que la CE y su LODP le han encomendado es vital si se quieren alcanzar las metas propuestas. Entendemos que así lo concibieron quienes en las Cortes apostaron por tal régimen.

En cambio, un órgano cuyo titular está en continuo movimiento, como es el caso español, supondría que cada cinco años y en función de la decisión del nuevo Defensor, una plantilla compuesta por Técnicos Asesores de aquel con gran experiencia se viera forzada a ser reemplazada por otra sin esa cualidad. Una parte de la doctrina se muestra favorable a la estabilidad de la plantilla, aduciendo que esta situación desaparecería si dicha plantilla estuviera formada en gran medida por funcionarios permanentes con trabajo estable⁴²³.

Sobre este aspecto hay que decir que, a lo largo del tiempo transcurrido desde que se creó la Institución, la estabilidad del personal ha sido una constante dentro del seno de la misma, el art. 36 LODP ha mantenido su operatividad en cuanto al cese automático de los asesores (no en cuanto a los Adjuntos), para acto seguido volver a tomar posesión del cargo sin solución de continuidad con la llegada de un nuevo Defensor⁴²⁴.

Esta es la tónica que se ha seguido en la Institución a lo largo del tiempo y podemos decir con total franqueza que es la más acertada, supuestos los graves inconvenientes que se derivarían del vaivén continuo de cesantías y nuevas tomas de posesión de dicho personal que podría conducir al colapso de la Institución.

Si hay algo que reprochar de este sistema establecido es, como ya habíamos apuntado anteriormente, la anómala e ilegal extralimitación del artículo 31.3 ROFDP,

⁴²³ MORENO SAINZ, Fernando. *op. cit.* (1992, p. 70): "Se fortalecería el funcionamiento de la Institución, favoreciendo una mayor entrega y dedicación, así como el aprovechamiento de la experiencia adquirida".

⁴²⁴ Información obtenida de fuente autorizada del Defensor del Pueblo.

cuando contrapone a la designación libre del Defensor (establecida en el art. 34 LODP) la exigencia de que esta sea llevada a cabo con arreglo a los principios de mérito y capacidad, ya que esta novedad reglamentista se contrapone radicalmente con el principio que inspira la libertad de designación y la confianza en ella depositada.

Actualmente, la entrada para ocupar puestos de asesorías en las distintas áreas del Defensor del Pueblo se realiza mediante pruebas selectivas consistentes principalmente en realizar informes determinados sobre materias específicas relacionadas con el área al que se adscribe el puesto de trabajo solicitado, primándose la especialidad del concursante y la procedencia de este en el servicio de otras Administraciones Públicas cuyo cometido es similar, como así lo establece el punto 3 del art. 31 del Reglamento de Organización del Defensor del Pueblo cuando dispone que “en estos nombramientos se procurará dar prioridad a funcionarios públicos”⁴²⁵.

El inconveniente de esta selección, en la que se prima al personal procedente de otras administraciones públicas, es que intoxica, quiérase o no, a la Institución receptora de ese personal. La vinculación anterior a una administración objeto de control o posible control por el Defensor, no es la mejor forma de garantizar su neutralidad como sujeto controlador en el desempeño de sus funciones, y mucho menos si se tiene en cuenta que dicho personal puede volver a solicitar su reincorporación al anterior puesto de trabajo en la administración de la que procedía y que pudo ser objeto de investigación⁴²⁶.

En estas circunstancias, este personal podría verse condicionado si con anterioridad tuvo tareas de control del órgano administrativo al que de nuevo se incorpora o puede incorporarse en un futuro.

⁴²⁵ Fuente de información del Defensor del Pueblo

⁴²⁶ Esta circunstancia se encuentra regulada en el punto 2 del artículo 31 del Reglamento de Organización al establecerse que: “Cuando se incorpore al servicio del Defensor del Pueblo personal procedente de otras Administraciones Públicas quedará en la situación prevista en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica.” Este artículo establece que “en los casos de funcionarios provenientes de la Administración Pública se les reservará la plaza y destino que ocupasen con anterioridad a su adscripción a la Oficina del Defensor del Pueblo, y se les computará, a todos los efectos, el tiempo transcurrido en esta situación”.

Dispone art. 31.4 ROFDP que el resto del personal que no reúna las condiciones de funcionario de carrera de las Administraciones Públicas tendrá el carácter de funcionario eventual al servicio del Defensor del Pueblo, lo que presupone, en definitiva, que se considere eventual la casi totalidad del mismo salvando los casos específicos del personal contratado laboralmente y de los funcionarios de carrera antes aludidos.

Por su parte, el art. 32 ROFDP establece las distintas categorías del personal de la Institución distinguiendo entre Asesores responsables de Área, Asesores-Técnicos, Administrativos, Auxiliares y Subalternos y se diferencia de la LODP en que en esta solo se habla de asesores sin calificativo alguno.

El Estatuto de Personal introduce a su vez la figura del Técnico, independiente de la del Asesor. Al frente de cada área se encuentra un Jefe Técnico de Área y de él dependen el resto del personal técnico y el personal administrativo.

En algunas áreas como Infraestructuras y Régimen Interior, el cuerpo de subalternos también está adscrito y depende directamente del Asesor responsable de área. Esta figura es de tremenda importancia en el funcionamiento de la Oficina del Defensor del Pueblo, de ellos dependen la distribución del trabajo (quejas recibidas) y el estudio de los recursos de inconstitucionalidad que se presentan ante el Defensor del Pueblo para su trámite, si procede, ante el TC.

El número de asesores no está limitado y se rige por las consignaciones presupuestarias anuales que se establezcan en la Institución que, en función de ellas, se elabora la plantilla de personal a tener en cuenta y no al contrario. Por lo general, los asesores están vinculados a las áreas funcionales de tramitación de quejas, mientras que los Asesores Técnicos se encuentran adscritos en unidades de apoyo como el Registro, Gabinete de Estudios y Documentación, Informática y Servicios Generales.

El total de personal a fecha de hoy día trabajando para la Oficina del Defensor del Pueblo es de 170 personas⁴²⁷, sin incluir al Defensor del Pueblo, los Adjuntos y el Secretario General, distribuidos de la siguiente forma (Tabla 6):

⁴²⁷ Información procedente de la Oficina del Defensor del Pueblo. Presupuesto para el ejercicio 2017

Tabla 5. Distribución del personal Oficina Defensor del Pueblo

OFICINA DEFENSOR DEL PUEBLO	PERSONAL
Defensor del Pueblo	1
Adjuntos	2
Secretario General	1
Jefes de Área y Técnicos	89
Personal administrativo	59
Personal Subalterno	18
TOTAL	170

Fuente: Oficina del Defensor del Pueblo

Establece el art. 31.1 ROFDP que “el personal al servicio del Defensor del Pueblo tendrá la consideración de personal al servicio de las Cortes, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional del Defensor del Pueblo”⁴²⁸.

Esta adscripción del personal al de las Cortes no parece haber sido bien vista por la doctrina, ya que, por una parte, no aclara su situación al estar sometido a un procedimiento de selección y a un régimen disciplinario peculiar, según Sainz Moreno⁴²⁹. En este mismo sentido se pronuncia Alonso Seco, para quien no tiene sentido la existencia de un Estatuto de Personal propio del Defensor del Pueblo y otro distinto para el personal de las Cortes, si verdaderamente se ha de entender que el personal al servicio del Defensor del Pueblo tiene la consideración de personal de las Cortes; entre otras cosas, según el citado autor, por las diferencias tan sustanciales en forma y fondo entre uno y otro⁴³⁰.

Nosotros no lo entendemos así. En primer lugar, porque no desmerece ni entorpece ni es disfuncional que el propio Defensor tenga su propio Estatuto de Personal distinto al de las Cortes. Ello es así, porque la mayoría del personal, como hemos

⁴²⁸ Art. 31.1 ROFDP.

⁴²⁹ SAINZ MORENO, Fernando. *op. cit.* (1992, p. 68).

⁴³⁰ ALONSO SECO, José M.^a. *op. cit.* (2002, pp. 879-880).

tenido ocasión de ver, tiene unas características de contratación y de permanencia (aunque en realidad no se cumplan) reflejadas tanto en su LODP como en el ROFDP, sustancial y cualitativamente diferentes a las contenidas en el Estatuto del personal de las Cortes. En efecto, en este último, el personal eventual, que es el que podríamos comparar con el que mayoritariamente se encuentra en el Defensor del Pueblo, es minoritario; y al contrario ocurre con el personal funcionario permanente, en donde es mínimo o no existe en la Oficina del Defensor y sí es mayoritario en las Cortes. Esta sola diferencia propicia y hace necesario un régimen jurídico de dicho personal ajustado a las características del mismo y, por tanto, un Estatuto distinto que regule dichas diferencias.

Tampoco parece excesivamente alarmante el que tanto la LODP y el propio ROFDP consideren a su personal como personal de las Cortes, pues no podemos olvidar que el art. 54 CE está concibiendo al Defensor como Alto Comisionado de estas y, por tanto, como criatura suya a la que habrá de atender, regular y sostener. Algunas disfunciones que los anteriores autores mencionados dicen existir, como la no existencia de apelación ante la mesa del Congreso previa a la jurisdiccional por la comisión de determinadas faltas o reclamaciones como así está establecido para el personal de las Cortes, tiene su justificación en el propio art. 31.1 ROFDP, al confirmar su dependencia orgánica y funcional de este.

De todo ello, podemos concluir que se puede seguir teniendo la condición de personal de las Cortes con Estatuto propio y distinto al de estas últimas y todo ello motivado por la peculiaridad de la contratación y permanencia que rige la vida laboral del personal al servicio del Defensor del Pueblo. Sin olvidar que la Institución que estamos estudiando con sus fines y metas definidas y específicas se distingue en el conjunto de la Administración como ente aparte y peculiar, nuevo en España y ajeno al típico desenvolvimiento de los órganos administrativos estatales y, por tanto, no es de extrañar que esta tipicidad se extienda de igual forma al peculiar régimen jurídico establecido para el personal del Defensor del Pueblo.

Toda persona al servicio del Defensor está sujeta a la obligación de guardar estricta reserva en relación con los asuntos que ante el mismo se tramitan y

cuyo incumplimiento se sancionará de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento.⁴³¹

1. El régimen de prestación de servicios será el de dedicación exclusiva para todo el personal.

2. [...] No obstante, previo el correspondiente reconocimiento de compatibilidad concedido de acuerdo con lo previsto en el Estatuto del Personal de la Institución, los asesores del Defensor del Pueblo podrán ser contratados para desarrollar funciones docentes o de investigación en universidades o en otras instituciones académicas que posean naturaleza y fines análogos. En todo caso, tales actividades se desempeñarán en régimen de dedicación a tiempo parcial y sin que puedan menoscabar la prestación del servicio en el Defensor del Pueblo.⁴³²

El art. 35.2 ROFDP citado anteriormente, establece que la condición de asesor del Defensor del Pueblo será además, incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o el ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos; así como con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

El régimen disciplinario regulado en la parte IX, arts. 36-38 ROFDP, no se diferencia de cualquier otro que dentro de la Administración regule tal disciplina, con la típica graduación de las faltas en leves, graves y muy graves así como las sanciones a aplicar en función de aquellas.

2. Régimen económico del Defensor del Pueblo

El art. 37 del Capítulo II del Título IV LODP nos habla de la dotación económica necesaria para el funcionamiento de la Institución y establece que la misma constituirá una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes. De igual forma, los arts. 39-42 del Título X ROFDP regulan el régimen económico de esta figura.

⁴³¹ Art. 34 ROFDP.

⁴³² Art. 35 ROFDP.

El art. 37 LODP establece que “la dotación económica necesaria para el funcionamiento de la Institución constituirá una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales”⁴³³ y el art. 39 ROFDP matiza que este presupuesto se integra en la sección presupuestaria del presupuesto de las Cortes Generales como un servicio más del mismo.

De los dos preceptos citados, la primera conclusión que sacamos de su lectura es que la Institución del Defensor no tiene autonomía propia para elaborar su propio presupuesto e integrarlo en los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación. Solo los órganos con la consideración de sección tienen tal competencia dentro de la estructura presupuestaria, y el ROFDP precisa claramente que el Defensor solo alcanza a ser un mero servicio dentro del organigrama de las Cortes a los solos efectos del presupuesto de gastos dispuesto para la Institución.

Llama poderosamente la atención tal subordinación económica del instituto respecto a las Cortes; aspecto este que en nada se asemeja a la libertad que se le ha concedido en materia de contratación de personal⁴³⁴. Y la llama poderosamente porque, una vez más, observamos la rebaja competencial que el ROFDP hace del mismo. En efecto, el art. 37 LODP solo habla de partida dentro de los Presupuestos de las Cortes y, como tal, bien podría haberse integrado directamente en dichos presupuestos sin más requisitos e impedimentos reglamentarios, impropios en cuanto al exhaustivo control del gasto que el Parlamento realiza de un órgano que en este trabajo consideramos de relevancia constitucional.

Así, se establece un régimen de contabilidad e intervención propio de las Cortes Generales, como de igual forma es “el Interventor de estas el que ejerce la función crítica y fiscalizadora”⁴³⁵. Denigra seguir constatando el rigurosísimo control parlamentario a través del citado reglamento, cuando en el mismo se establece que “se aplicarán las normas que rijan en las Cortes para la transferencia de créditos entre conceptos presupuestarios”⁴³⁶, que “la autorización de transferencias se

⁴³³ Art. 37 LODP.

⁴³⁴ CODES CALATRAVA, José M.^a. *op. cit.* (2010, pp. 403-404): “En el ámbito del régimen económico se aprecia una dependencia férrea de las Cortes Generales sobre todo en lo que se refiere a la elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto”.

⁴³⁵ Arts. 39.2 y 3 ROFDP.

⁴³⁶ Art. 40.2 ROFDP.

realizará por el Defensor del Pueblo, con el informe del Interventor de las Cortes Generales⁴³⁷ y que “el régimen de contratación y de adquisición en general en el Defensor del Pueblo será el que rija para las Cortes Generales”⁴³⁸.

Corresponde al Secretario General preparar y elevar a la Junta de Coordinación y Régimen interior el anteproyecto de Presupuesto y administrar los créditos para gastos del mismo⁴³⁹; y a la Junta de Coordinación y Régimen Interior “conocer e informar cuantos asuntos correspondan a la elaboración del proyecto de presupuesto y de su ejecución, así como de la liquidación del mismo formulada por el Secretario General, antes de su remisión por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales”⁴⁴⁰. Esta remisión se hace en anexo al informe anual, tal y como establece el art. 33.3 LODP cuando indica que “el informe contendrá igualmente un anexo, cuyo destinatario serán las Cortes Generales, en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la Institución en el período que corresponda”⁴⁴¹.

Por último, y como si de una esplendidez se tratara, dicho Reglamento permite que las competencias en materia de ordenación de pagos “corresponderán a la Junta de Coordinación y Régimen Interior, al Defensor del Pueblo y al Secretario general en función de la cuantía y en la forma que determine la citada Junta, a propuesta del Defensor del Pueblo”⁴⁴².

No podemos estar de acuerdo con la afirmación de Alonso Seco⁴⁴³ cuando habla de la coherencia de determinados preceptos del ROFDP; cuando liga estrechamente a las directrices previas y aprobación posterior por las Mesas del Congreso y del Senado el Proyecto de Presupuesto enviado por el Defensor, ya que, a su parecer, es coherente con la naturaleza que la CE y la LODP han conferido al Defensor del Pueblo, al configurar esta Institución muy unida a las Cortes Generales. Y no lo estamos porque tales afirmaciones ni casan con la predicada independencia y

⁴³⁷ Art. 40.3 ROFDP.

⁴³⁸ Art. 42 ROFDP.

⁴³⁹ Art. 23.1.d y e ROFDP.

⁴⁴⁰ Art. 18.1.c ROFDP.

⁴⁴¹ Art. 33.3 LODP.

⁴⁴² Art. 41 ROFDP.

⁴⁴³ ALONSO SECO, José M.^a. *op. cit.* (2002, p. 919).

autonomía que su LODP le ha dispensado ni con la relevancia que la Constitución le ha conferido.

En suma, habremos de concluir que el régimen económico por el que se rige el Defensor, es de absoluto control por parte de las Cortes y que esta obviedad se muestra palmariamente reflejada en una norma de desarrollo como es ROFDP.

Con ello no pretendemos considerar *contra legem* al citado ROFDP, pero sí advertir de las extralimitaciones en que incurre dicha norma al ningunear y amordazar de forma harto evidente la autonomía, libertad e independencia que también se debería aplicar al Defensor en lo referente al régimen económico de la Institución, acorde con el peso constitucional que tiene en nuestro país.

3. Breve análisis de los presupuestos de gastos de la Institución. El presupuesto actual

Al respecto de esta cuestión habremos de decir que, desde la aprobación de su primer presupuesto en 1984, que fue de 318.830.000 pesetas o su equivalente en euros de 1.916.206, la Institución ha multiplicado por casi ocho veces esta cantidad, resultando hoy día un presupuesto para 2019 de 15.238.000 euros. A estas cifras se llegan con subidas constantes en torno al 23 % en cada presupuesto anual. Estos porcentajes de aumento se han mantenido hasta que el instituto experimentó, como el resto de los organismos públicos, una reducción presupuestaria en los costos tanto de personal como de gastos corrientes para el funcionamiento de los servicios, a consecuencia de los años de crisis por los que atravesamos en nuestro país.

De este modo, el mayor presupuesto con que contó la Institución fue el del año 2009 con 15.968.400 euros para, a continuación, experimentar a lo largo de los años sucesivas rebajas, hasta llegar a los 13.951.700 euros en 2015, y encontrarse en el año 2019 en 15.238.000 euros.

En las páginas siguientes resumimos en distintos cuadros las cifras de gastos por capítulos del último presupuesto del que disponemos (2019); la evolución interanual de los mismos desde el año 2009, así como las retribuciones brutas de cada uno de los cargos y categorías de personal que desempeñan su trabajo hoy día en la Institución (Tablas 7 a 15):

Tabla 6. Presupuesto de gastos Institución del Defensor del Pueblo 2019

PRESUPUESTO DE GASTOS INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 2019		
CAPÍTULO I	GASTOS PERSONAL	12 886 800 €
CAPÍTULO II	BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	1 716 700 €
CAPÍTULO III	FINANCIEROS	2500 €
CAPÍTULO IV	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	199 100 €
CAPÍTULO VI	INVERSIONES REALES	433 500 €
TOTAL		15 238 000 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Tabla 7. Gastos de personal Institución Defensor del Pueblo 2019

CAPÍTULO I. GASTOS DEL PERSONAL	
ALTOS CARGOS	488 596.60 €
FUNCIONARIOS	9 642 403.40 €
LABORALES	5000 €
OTRO PERSONAL	338 000 €
INCENTIVOS AL RENDIMIENTO	1000 €
CUOTAS, PRESTACIONES Y GASTOS SOCIALES	2 411 200 €
TOTAL CAPÍTULO I	12 886 200 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Tabla 8. Gastos corrientes de bienes y servicios Institución Defensor del Pueblo 2019

CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES DE BIENES Y SERVICIOS	
ARRENDAMIENTOS Y CÁNONES	100 000 €
REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN	448 500 €
MATERIAL, SUMINISTROS Y OTROS	1 066 200 €
INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO	82 000 €
PUBLICACIONES	20 000 €
TOTAL CAPÍTULO II	1 716 700 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales

Tabla 9. Gastos financieros Institución Defensor del Pueblo 2019

CAPÍTULO III. GASTOS FINANCIEROS	
DEPÓSITOS Y FIANZAS	2500 €
TOTAL CAPÍTULO III	2500 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Tabla 10. Transferencias corrientes Institución Defensor del Pueblo 2019

CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
A SOCIEDADES, ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES, FUNDACIONES Y RESTO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO	6000 €
A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	185 100 €
AL EXTERIOR	8000 €
TOTAL CAPÍTULO IV	199 100 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Tabla 11. Inversiones reales Institución Defensor del Pueblo 2019

CAPÍTULO VI. INVERSIONES REALES	
REPOSICIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y BIENES USO GENERAL	5000 €
INVERSIÓN NUEVA FUNCIONAMIENTO OPERATIVO DE LOS SERVICIOS	63 000 €
INVERSIÓN DE REPOSICIÓN FUNCIONAMIENTO OPERATIVO DE LOS SERVICIOS	19 000 €
INVERSIONES DE CARÁCTER INMATERIAL	346 500 €
TOTAL CAPÍTULO VI	433 500 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Tabla 12. Inversiones Institución Defensor del Pueblo a fecha 31.12.2019

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA a 31.12.2019			
CAPÍTULO	ÁREA	SUBTOTAL	TOTAL CAPÍTULO
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL	ALTOS CARGOS	365 596.60 €	12 291 900 €
	FUNCIONARIOS	9 058 403.40 €	
	LABORALES	192 000 €	
	OTRO PERSONAL	290 500 €	
	INCENTIVOS AL RENDIMIENTO	1000 €	
	SS SS, PRESTACIONES Y GASTOS SOCIALES	2 384 400 €	
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	ARRENDAMIENTOS	110 000 €	2 191 950 €
	REPARACIONES, MANTENIMIENTOS Y CONSERVACIÓN	653 000 €	
	MATERIAL DE OFICINA, SUMINISTROS Y COMUNICACIONES	1 311 950 €	
	INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DE SERVICIO	117 000 €	
	PUBLICACIONES	0 €	
CAPÍTULO III: GASTOS FINANCIEROS	DEPÓSITOS Y FIANZAS	2500 €	2500 €
CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES	SOCIEDADES, ENTIDADES PÚBLICAS, FUNDACIONES Y OTRAS	50 000 €	105 800 €
	FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	42 800 €	
	AL EXTERIOR	13 000 €	
CAPÍTULO VI: INVERSIONES REALES	REPOSICIÓN INFRAESTRUCTURA Y BIENES USO GENERAL	5000 €	645 850 €
	NUEVA FUNCIONAMIENTO OPERATIVO SERVICIOS	310 850 €	
	REPOSICIÓN FUNCIONAMIENTO OPERATIVO SERVICIOS	73 000 €	
	CARÁCTER INMATERIAL	257 000 €	
TOTAL CAPÍTULOS I, II, III, IV Y VI			15 238 000 €

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2019

Tabla 13. Evolución interanual Institución Defensor del Pueblo 2009-2019

EVOLUCIÓN INTERANUAL 2009-2019		
AÑO	CANTIDAD (€)	% VARIACIÓN RESPECTO AÑO ANTERIOR
2009	15 968 400 €	-
2010	15 886 500 €	0.51 %
2011	15 175 800 €	4.47 %
2012	14 492 900 €	4.50 %
2013	14 021 300 €	3.25 %
2014	13 951 700 €	0.50 %
2015	14 501 700 €	3.94 %
2016	14 180 900 €	2.21 %
2017	14 330 900 €	1.06 %
2018	14 875 000 €	3.80 %
2019	15 238 000 €	2.44 %

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2009-2019

Tabla 14. Comparativa años 2009-2019

INCREMENTO 2009-2019		
2009	2019	% INCREMENTO
15 968 400 €	15 238 000 €	-4.57 %

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales 2009-2019

**CAPÍTULO IX: LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA:
CREACIÓN Y NÚMERO ACTUAL. ELECCIÓN, PRERROGATIVAS, FUNCIONES Y
COMPETENCIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE SU ACTIVIDAD EN CIFRAS.
RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO NACIONAL: SU NECESIDAD.
CONCLUSIONES**

Contenido:

1. Los comisionados parlamentarios en España. Su creación y número actual
2. Elección y prerrogativas
3. Funciones y competencias
4. Estudio comparativo de la actividad de los Comisionados en cifras
5. Observaciones
6. La necesidad de relaciones con el Defensor del Pueblo nacional
7. Conclusiones

1. Los comisionados parlamentarios en España. Su creación y número actual

El origen jurídico de las instituciones de los Comisionados Parlamentarios, o por denominarlo de otra forma, los Defensores del Pueblo autonómicos, se encuentra en la plasmación de los dos primeros Estatutos de Autonomía (Vasco y Catalán) aparecidos tras el establecimiento de la CE. Ambas Leyes Orgánicas son de igual fecha, de 18 de diciembre de 1979, diferenciándose únicamente en el ordinal de la Ley Orgánica reguladora de ambas; siendo la primera la del País Vasco.

Así, en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco se establece en su art. 15:

Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento, y con respeto a la Institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquella, ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.⁴⁴⁴

De igual forma, la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su art. 35 dice:

Sin perjuicio de la Institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación de la misma, el Parlamento podrá nombrar un Síndic de Greuges para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades

⁴⁴⁴ Art. 15 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

de la Administración de la Generalidad. Una Ley de Cataluña establecerá su organización y funcionamiento.⁴⁴⁵

Posteriormente a ambas, la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia, coincidiendo con la fecha de nacimiento de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, también se hacía eco de esta Institución en su art. 14.

Vemos pues, que su origen es orgánico, ya que la CE silencia estas figuras a lo largo de su articulado. No obstante, se intentó establecer dicha presencia constitucional en el anteproyecto elaborado por la Ponencia redactora tanto en la fase transcurrida en el Congreso, con una enmienda presentada por Francisco Letamendia, del Grupo Mixto, como en la fase de tramitación en el Senado, con dos enmiendas: la presentada por Juan María Bandrés y por el Grupo de Senadores Vascos que, básicamente consistía en añadir al art. 54 CE un último párrafo en el que se indicaba que “en las Comunidades Autónomas existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo”⁴⁴⁶. Todas estas enmiendas no tuvieron éxito.

El art. 54 CE únicamente hace referencia a la figura del Defensor estatal, sin prejuzgar la futura existencia de dichas instituciones, que tampoco aparecen definidas en su Título VIII, *De la organización territorial del Estado*.

En estas circunstancias y bajo el condicionante previo de su creación institucional en las Leyes Orgánicas anteriormente mencionadas del País Vasco y Cataluña, los Comisionados Parlamentarios emergen en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril de 1981, del Defensor del Pueblo, en su art. 12.2, en donde se establecen criterios de coordinación y cooperación de este con los órganos similares de la Institución en el ámbito territorial autonómico diseñado por nuestra Constitución de 1978. Dicho artículo establece:

1. El Defensor del Pueblo, podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley.

⁴⁴⁵ Art. 35 Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴⁴⁶ BAR CENDÓN, Antonio. La regulación jurídica de los Defensores del Pueblo regionales: ¿Cooperación o conflicto?. *Revista de Derecho Político*, n.º 18, 1983, pp. 79-83.

2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación.⁴⁴⁷

Este marco de cooperación y coordinación entre las figuras autonómicas y el Defensor, aparece definido y concretado tanto en la LODP, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, como por el art. 24 ROFDP; y a ellos habremos de volver en el epígrafe correspondiente de este capítulo, cuando tratemos las relaciones que el Defensor del Pueblo estatal mantiene con el resto de Comisionados Autonómicos.

La creación de estos en su mayor parte, se debe a la voluntad estatutaria de cada CA, que, dentro de su articulado orgánico, introduce la previsión de la existencia de dicha Institución como anticipo de su posterior regulación *ex lege*. Así, entre los Estatutos que recogen actualmente a los citados Comisionados se encuentran: el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Valencia, Aragón, Canarias, Islas Baleares, Extremadura, La Rioja, Navarra y Castilla y León (estas tres últimas lo recogen en la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por el que se aprueba el nuevo Estatuto de Autonomía de La Rioja; en la Ley Orgánica 7/2010 de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aunque esta última norma aludida, a su vez, también ha sido reformada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre)⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Art. 12.2 CE.

⁴⁴⁸ Recogemos a continuación los actuales Estatutos de Autonomía que incluyen a la Institución dentro de su articulado:

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Art. 15.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Arts. 78 y 79.

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Art. 14.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Art. 128.

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. Art. 16.

Por tanto, inicialmente hubo diez CCAA que contaron dentro de su Estatuto de Autonomía con la Institución que estudiamos y, posteriormente, tras las reformas y modificaciones de dichos Estatutos, se ampliaron a trece las CCAA que lo incluyeron, como hemos visto con La Rioja, Navarra y Castilla y León. Además, hay que indicar que en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a pesar de la presencia estatutaria y legal de la figura del Síndic de Greuges, la Institución aún no está operativa ante la ausencia de nombramiento del titular. En el caso de la Comunidad de Extremadura, dicho Comisionado existe estatutariamente, pero no ha sido desarrollado por Ley. Ocurre algo parecido en la Comunidad Autónoma de La Rioja, en donde la figura del Comisionado aparece reflejada en el art. 22 estatutario y posteriormente desarrollada por Ley 6/2006, de 2 de mayo, para más tarde, por Ley 9/2013, de 21 de octubre, suspender la misma, con lo que esta CA carece de Comisionado a pesar de encontrarse regulado en su estatuto.

En el resto de las CCAA, la Institución del Comisionado no se encuentra presente en sus Estatutos. Castilla-La Mancha, Murcia y Asturias lo crearon por sus respectivas Leyes ordinarias, para luego suprimirlos; Madrid y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ni siquiera han legislado sobre esta cuestión y, como hemos apuntado más arriba, la Comunidad de la Rioja, después de la inclusión de esta Institución tras la reforma de su Estatuto, nuevamente suspendió esta figura, cesando en sus funciones el Alto Comisionado.

En definitiva, después de esas continuas alternativas de reformas, modificaciones, suspensiones y derogaciones en los Estatutos y Leyes de desarrollo, podemos decir que a día de hoy contamos operativos con nueve Comisionados, aparte del propio

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Art. 22.

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Art. 38

Ley Orgánica 5/2007, de 29 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Arts. 59 y 60.

Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Art. 57.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Art. 18.3.

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Art. 48.

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Art. 51.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Art. 18.

Defensor del Pueblo estatal. Entre aquellos distinguimos los siguientes, enunciados por sus propios nombres institucionales: El Síndic de Greuges catalán; el Síndic de Greuges valenciano; el Ararteko vasco; el Valedor do Pobo Gallego; el Nafarroako Arartekoa navarro; el Procurador del Común de Castilla y León; el Justicia de Aragón; el Diputado del Común de Canarias y el Defensor del Pueblo andaluz.

Hemos de completar estos párrafos añadiendo que la presencia de la Institución de los Comisionados en los Estatutos de Autonomía, a diferencia de aquellos que no se encuentran en los mismos, hace que aquellos tengan una estabilidad jurídica de la que carecen los segundos⁴⁴⁹. En efecto, la supresión de la Institución de la Ley Orgánica en la que se encuentra, significaría una reforma del Estatuto en la que, después de ajustarse al procedimiento establecido en los mismos, se requiere la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, a tenor de lo establecido en el art. 147.3 CE; dicha Ley Orgánica, para su modificación, según lo previsto por el art. 81.2 CE, exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

El procedimiento anterior, en caso de supresión, supone, qué duda cabe, una tramitación harto complicada en su desarrollo legislativo que beneficia la estabilidad de la Institución estatutaria y convierte a dicho Estatuto en una norma rígida. Aunque, en ocasiones, de nada sirve esta estabilidad si la figura no es operativa, bien porque no ha sido desarrollada por la Ley Autonómica, caso de Extremadura, bien porque a pesar de tener presencia estatutaria y legal, la Institución no ha llegado a dar sus primeros pasos, como es el caso del Síndic de Greuges en las Islas Baleares.

Por el contrario, los Comisionados no estatutarios carecen de esa estabilidad, ya que su creación o supresión por Ley de la Comunidad, no supone grandes complicaciones para el legislador Autonómico⁴⁵⁰. Con simples mayorías quedarían

⁴⁴⁹ BASSOLS COMA, Martín. *op. cit.* (1999, pp. 19-20): “Una vez demostrada la legitimidad constitucional y estatutaria de los Comisionados parlamentarios autonómicos no previstos expresamente en los Estatutos de Autonomía, no cabe desconocer que existen diferencias respecto a aquellos que sí gozan de una consagración estatutaria. Por lo pronto, estos últimos disponen de una estabilidad, una vez desarrollado el Estatuto (por la propia reserva estatutaria), de la que no están dotados los que simplemente son una creación de la Ley autonómica ordinaria, la cual puede ser revocada o suspendida”.

⁴⁵⁰ Defensor del Pueblo. *Informe a las Cortes Generales 1983*; Diego López Garrido (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985, p. 182: “En las Comunidades Autónomas que no

resueltas las tramitaciones correspondientes. En estos últimos, prima el principio de flexibilidad tanto en su creación como en su supresión.

2. Elección y prerrogativas

En la totalidad de los supuestos en los que se elige al Comisionado Autonómico, se hace mediante elección del Parlamento Autonómico. La elección por la Asamblea aparece reflejada en la mayoría de los Estatutos y, en el resto, se deriva a la norma legal que regula la Institución. Así, entre los primeros nos encontramos con el Estatuto de Andalucía, en su art. 128.2; el Estatuto de la Rioja, en su art. 22; el Estatuto de Valencia, en su art. 38; el Estatuto de Canarias, en su art. 57.3; el Estatuto de Extremadura, en su art. 48; el de la Islas Baleares, en su art. 51; el de Castilla y León, en su art. 18, y el Estatuto de Cataluña, en su art. 79.1. En el resto de los Estatutos, la elección sindical aparece regulada por la Ley que desarrolla la Institución, como en el País Vasco; en Galicia; en Cantabria; en Aragón y en Navarra.

La elección se sustancia con unas condiciones de elegibilidad que son comunes a todas las CCAA. De esta forma, pueden ser elegibles los ciudadanos mayores de edad que carezcan de incompatibilidades y que gocen de la condición política comunitaria o regional por su vecindad así como de sus derechos civiles y políticos. El procedimiento de la elección, con matices, también tiende a la homogeneidad. El candidato propuesto por la mesa de la Asamblea necesitará contar con los tres quintos de los votos de los miembros de esta en todos los supuestos y, caso de no alcanzarse, se vuelve a repetir el procedimiento hasta que se consiga el citado porcentaje. Solo en el caso de Aragón, si después de tres intentos no se consiguiera la elección de la persona propuesta para el cargo por la mayoría de tres quintos, en las siguientes votaciones bastaría con la mayoría absoluta⁴⁵¹. Por lo que respecta al período de mandato, este se ajusta en líneas generales al de cinco años siguiendo el establecido para el nacional, aunque hay CCAA en donde su designación se hace

tienen previsto la figura de un Defensor en sus Estatutos de Autonomía no ha lugar a una creación semejante". Aunque con anterioridad ya había sido tema de debate doctrinal, resuelta está ya por la doctrina la polémica suscitada sobre la legitimidad constitucional y estatutaria de los Comisionados parlamentarios autonómicos no previstos expresamente en los Estatutos de Autonomía, que son creados por la Ley autonómica, por lo que no consideramos preciso entrar en este tema".

⁴⁵¹ Art. 8.5 y 6 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, del Justicia de Aragón.

por un periodo de tiempo coincidente con el del mandato de cuatro años de la legislatura comunitaria, como es el caso de Castilla y León, y otras, en donde el mandato es o muy superior al de la legislatura o inferior a la misma, como son los casos de Cataluña, en donde el Síndic de Greuges es elegido por un periodo de nueve años, y el Síndic de las Islas Baleares, cuyo mandato es de tres años.

Las prerrogativas y garantías de que gozan los Comisionados de las distintas CCAA se encuentran reguladas en el art. 1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se establecen las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Esta Ley, cuyo contenido consta de un preámbulo, dos artículos y una Disposición adicional, regula en su primer artículo lo relativo a la inviolabilidad, la inmunidad, el fuero especial y las garantías de los titulares de las Instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, así como las que se confieren a los Adjuntos de los Comisionados Autonómicos que son las mismas que aquellos⁴⁵².

En cuanto a los Adjuntos, resaltar que su número diverge en las distintas CCAA. Por poner un ejemplo, diremos que en Andalucía, por Ley, se crean tres Adjuntos; en Canarias y Valencia, dos; al igual que en Cataluña, aunque en esta CA se prevé

⁴⁵² Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas. "Art. 1: 1. Los titulares de las Instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán durante el ejercicio de su cargo de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de aquéllas en los respectivos Estatutos de Autonomía. El aforamiento especial se entenderá referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial. 2. Serán igualmente aplicables a dichas instituciones autonómicas, siempre dentro del respectivo ámbito de competencia estatutaria, las siguientes garantías establecidas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, para el Defensor del Pueblo: a) Las preceptuadas en los artículos 16(inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones), 19 (cooperación de los poderes públicos), 24 (medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora) y 26 (ejercicio de acciones de responsabilidad). b) La contenida en el artículo 25.2 de la misma Ley (denuncia de infracciones e irregularidades), entendiéndose que, en tales casos, la relación del Comisionado parlamentario autonómico será con el Fiscal que corresponda en el respectivo ámbito territorial. c) Cuando los supuestos previstos en el apartado anterior hagan referencia a actividades de las Administraciones públicas no autonómicas, el Comisionado parlamentario de la Comunidad Autónoma notificará al Defensor del Pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado. El Defensor del Pueblo, atendiendo dicha información, podrá intervenir en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, e informar al respectivo Comisionado parlamentario de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado y del resultado de la misma. 3. Las prerrogativas y garantías que se reconocen a los Comisionados parlamentarios autonómicos serán también aplicables, en su caso, a los Adjuntos durante el ejercicio de sus funciones. 4. La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirá las actividades de los Comisionados Parlamentarios autonómicos, ni el derecho de las personas afectadas de acceder a ellos, siempre dentro del respeto a lo preceptuado en los artículos 55 a 116 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que los desarrollan".

que dependa del Síndic la designación de otros Adjuntos para temas sectoriales⁴⁵³, y en el País Vasco, Castilla y León, Galicia y Aragón, uno. Al rebufo de la norma estatal, determinadas CCAA introducen igualmente dichas prerrogativas y garantías en las Leyes reguladoras de sus respectivos Comisionados territoriales a modo de recordatorio, mientras que otras las omiten por innecesario. Entre las primeras se encuentran Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Navarra y Cataluña; en el segundo bloque se encontrarían el País Vasco, Castilla y León, Aragón, e Islas Baleares. Advertir como novedad que en la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges de Cataluña, su art. 13, Capítulo II del Título II, dedicado a las prerrogativas y garantías nos habla del tratamiento protocolario que dicha Institución debe recibir dentro del marco territorial en donde cumple su función, de acuerdo con la correspondiente normativa autónoma que, en Cataluña se circunscribe al Decreto 189/1981, de 2 de julio sobre normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalitat de Cataluña, donde ocupa el puesto número siete. Traemos este aspecto novedoso a colación, porque de esta cuestión protocolaria ya tratamos el tema cuando estudiábamos la Institución del Defensor estatal, huérfano de regulación de aquella en su norma constitutiva de desarrollo y relegado en el ámbito estatal a un puesto irrelevante.

3. Funciones y competencias

Las funciones que los distintos Comisionados autonómicos tienen encomendadas están basadas en las atribuidas al Defensor del Pueblo por el art. 54 CE. En efecto, decimos *basadas* porque la función que realizan es la misma, a saber: la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración. Pero a diferencia del Titular estatal, esta defensa y control la realizan dentro del ámbito autonómico en el marco de las competencias que la CE y su Estatuto les confiere. Por tanto, los derechos defendibles no son cualesquiera sino aquellos que, teniendo su ubicación dentro del marco del Título I CE, constituyen materia que por su singularidad ha sido transferida a la CA de referencia, con arreglo a las competencias que estas asumen por el art. 148 y las atribuidas por el 150 CE, así como las que le confieren sus propios estatutos. De este modo vemos, pues, que las funciones, que son básicamente las mismas que

⁴⁵³ Art. 17.c de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges.

las del Defensor del Pueblo, tienen un marco de referencia que las limita y restringe, basado en el conjunto de competencias asumidas por la CE y su Estatuto. Así, un derecho vulnerado por la actividad de la Administración autonómica dentro del marco competencial que a ella se le ha asignado y ubicado en el Título I CE, puede ser perfectamente atendido y defendido por el Comisionado de turno. Claro está que no siempre esto es posible y habrá derechos que contemplados en el Título I únicamente podrán ser defendidos por el Defensor estatal. Este es el sentido por el que discurren el conjunto de los preceptos estatutarios que definen las funciones de estos Comisionados. Lo vemos en el art. 128.1 del Estatuto de Andalucía:

El Defensor del Pueblo Andaluz es el Comisionado del Parlamento, designado por este para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución y en el Título Primero del presente Estatuto, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía, dando cuenta al Parlamento.⁴⁵⁴

Lo vemos también en el art. 15 del Estatuto del País Vasco:

Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento, y con respecto a la Institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.⁴⁵⁵

Son redacciones distintas pero contemplan un mismo contenido de la función que la Institución abarca dentro de la atribución de competencias conferidas a sus CCAA respectivas.

Siendo, pues, la función idéntica en todos ellos, observamos sin embargo que, en la atribución de competencias, bien sean estas estatutarias, bien legales, existen diferencias de amplitud y contenido que se han puesto de manifiesto, sobre todo, con la nueva hornada de Estatutos resultantes tras las últimas modificaciones habidas en ellos. La nueva atribución de competencias en los nuevos Estatutos,

⁴⁵⁴ Art. 128.1 Estatuto de Andalucía.

⁴⁵⁵ Art. 15 Estatuto del País Vasco.

marcada por una indisimulada asunción universal de las mismas por los Defensores autonómicos, ha llevado en último extremo a la intervención del TC para poner orden, así como a una fértil y descarnada batalla doctrinal desatada sobre el tema, no exenta de ideario político. Por si no fuera suficiente, la polémica se ha extendido a cuestiones relacionadas sobre la autonomía o dependencia de las instituciones autonómicas respecto a la estatal o a la eficacia que aquellas demuestran en la práctica.

La cuestión se centra en conocer si las atribuciones competenciales de los Comisionados autonómicos se ciñen a la totalidad de la actividad administrativa comunitaria o tan solo a una parte de esta. Partimos del hecho de que en cada CA se concentran y distinguen tres escalones del conjunto de la Administración cuya función y competencias constitucionalmente establecidas se manifiestan diferentes y autónomas. Por una parte, se encuentra la Administración central con competencias no cedidas a la CA y cuya actividad administrativa se ve controlada por el Defensor del Pueblo estatal en general. Por otra, la Administración autonómica, con competencias directas establecidas por la CE y los Estatutos de Autonomía y de cuya actividad se encargarían de velar bien el Comisionado autonómico en base a la habilitación estatutaria y legal de competencias, bien el Defensor del Pueblo, en base al art. 54 CE, que con carácter genérico le faculta para ello, el art. 12 LODP y por Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas CCAA, en su art. 2.⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ Art. 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas: "1. La protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquella, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de los establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril. 2. A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos, se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos. 3. En la supervisión de la actividad de los órganos de la Administración pública estatal, que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la

El último escalón está formado por la Administración local, subdividida a su vez en cuanto a las competencias delegadas en las de origen autonómico y las de origen estatal (estas últimas conformadoras del principio de autonomía municipal establecido en los arts. 137 y 140 CE). En este escalón, la total actividad de la Administración podría verse controlada por el Defensor del Pueblo estatal, legitimado para ello por el art. 54 *ex constitutione* antes mencionado, pero la coordinación establecida entre las figuras supervisoras ha hecho necesario el reparto del control en clave competencial. Así, de la delegación de competencias locales procedentes de la CA, se encargaría de la supervisión el Comisionado autonómico y de las competencias propias municipales, el Defensor del Pueblo estatal.

De lo expuesto hasta ahora, vemos claramente que el Defensor del Pueblo mantiene y manifiesta una clara preeminencia avalada por la propia CE, el art. 12 LODP y la Ley 36/1985, de 6 de noviembre⁴⁵⁷. En efecto, el art. 54 CE le faculta para poder intervenir directamente en todas y cada una de las administraciones existentes en el conjunto del Estado en aras a la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE. Esta facultad se vuelve a manifestar en el art. 12 LODP, cuando de oficio o a instancia de parte el precepto le ampara para supervisar por sí mismo la actividad de la CA, y en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, en la que se introducen determinados resortes consistentes en alcanzar la colaboración del Defensor del Pueblo con el resto de Comisionados autonómicos por medio de la cooperación, y los acuerdos concertados entre dichas instituciones para un mejor desenvolvimiento en la actividad de estas. En nada aminora ni se modifica esa preeminencia que el

colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones”.

⁴⁵⁷ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. El Defensor del Pueblo e Instituciones similares en el ámbito territorial reducido. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 4 Monográfico, 1981, p. 39: “Hemos de partir de un dato determinante cual es el de que el Defensor del Pueblo elegido por las Cortes Generales tiene competencia para investigar cualquier queja que se corresponda con la actuación de cualquier Administración Pública de España. Esta es una realidad indiscutible no solo porque la Constitución no lo impide, sino también porque el legislador lo ha deseado expresamente”. De superioridad y preferencia del Defensor del Pueblo respecto a los Comisionados autonómicos nos habla BAR CENDÓN, Antonio. *op. cit.* (1983, p. 95 y ss.).

Defensor estatal tiene, ni le resta facultades en su intervención allá donde se dirija en defensa de los derechos del ciudadano establecidos en el Título I CE, ya sea en la Administración autonómica, ya en la local en ambas vertientes y, por supuesto, en la Administración periférica del Estado. No existen puertas cerradas dentro del conjunto de la Administración que imposibiliten su actuación. En todo caso, podríamos hablar solo de la autolimitación que la propia Institución se impone cuando lleva a cabo los distintos acuerdos de colaboración con el resto de Comisionados; estando esta autolimitación acotada por el tiempo de duración de aquellos. Autolimitación unidireccional, es decir, la que procede del propio Defensor a la hora de asumir la misma en aras a una mayor y mejor coordinación y cooperación con las figuras afines comunitarias, y refrendada por la LODP, en la que se establece con toda claridad que es él quien decide establecer o no la cooperación entre dichas instituciones⁴⁵⁸. Tampoco existe jerarquía ni subordinación entre las instituciones de los Comisionados y el Defensor del Pueblo porque no se trata de órganos sobrepuestos en una estructura administrativa de carácter piramidal⁴⁵⁹. La existencia de aquellos obedece al principio autonómico amparado por la CE, según el cual, cada CA es libre de crear los órganos e instituciones que se consideren adecuados para el desarrollo y consecución de los fines que la CE y los Estatutos de Autonomía han diseñado, de acuerdo con las competencias asumidas por cada una de ellas. Y junto a esa libertad creativa, corre pareja el ejercicio de la misma por el órgano creado sin sometimiento alguno. Todo ello, claro está, dentro del marco constitucional establecido.

Ahora bien, expuesto el marco jurídico constitucional y legal existente que opera entre las instituciones del Defensor y los diversos Comisionados en las distintas

⁴⁵⁸ Art. 12.2 LODP: “1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley. 2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación”.

⁴⁵⁹ En el mismo sentido se manifiesta CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines: Una propuesta de reflexión. *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, n.º 243, 1989, pp. 529-530: “Ha de descartarse, sin embargo, que entre el Defensor del Pueblo y los Defensores del Pueblo Autonómicos exista una relación de jerarquía; no hay ningún fundamento constitucional que permita tal tipo de relación” y sigue explicitando que “Por lo demás, la existencia de una relación jerárquica entre los DPA y el DP impediría que se pudiese hablar en este caso de competencia concurrente en sentido estricto; no puede haber aquí posibilidad de sustitución de la actividad de los DPA por el DP, ni este puede modificar o anular las decisiones de aquéllos”.

CCAA, lejos de mantener la estabilidad y continuidad que el mismo debería producir, por motivos de todos conocidos⁴⁶⁰, se tiende a su desestabilización y posterior transformación, interiorizando el régimen competencial de intervención en favor de las instituciones de ámbito autonómico y relegando, por tanto, la figura del Defensor del Pueblo estatal. Veamos los pasos seguidos a lo largo de estos años y la situación en la que nos encontramos hoy día. En un primer momento, el conjunto de los Estatutos de Autonomía, incluidos aquellos que se adelantaron en la regulación de la Institución que estudiamos a la propia normativa estatal (el vasco, el catalán y el gallego), ofrecían un marco funcional y competencial homogéneo, respetuoso con la normativa constitucional y con una orientación de las funciones y actividades de los Comisionados dirigidas básicamente al ámbito autonómico de competencias asignadas. Este marco fue completado con las respectivas Leyes de desarrollo respecto a las instituciones que tratamos sin mengua de las competencias del Defensor Estatal. Así, el art. 15 del Estatuto del País Vasco⁴⁶¹ establece:

Corresponde al País Vasco la creación y organización mediante Ley de su Parlamento, y con respeto a la Institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.⁴⁶²

En desarrollo del mismo, el art. 36 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, establece:

El Ararteko es independiente y autónomo en su funcionamiento del Defensor del Pueblo, correspondiéndole el ejercicio de las potestades de investigación en relación a las instituciones y organismos enumerados en el artículo 9.1, sin perjuicio de las facultades que, en virtud del artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, puedan corresponder al Defensor del Pueblo.⁴⁶³

⁴⁶⁰ Es unánime la doctrina al advertir cómo existe una voluntad autonómica de constituirse en la Administración única y, por ende, la de utilizar las instituciones con competencia territorial en apéndices propios, sin sujeción exterior.

⁴⁶¹ En lo concerniente a estos aspectos tratados, el Estatuto aún no ha sido modificado ni alterado.

⁴⁶² Art. 15 Estatuto del País Vasco.

⁴⁶³ Art. 36, Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko.

En el mismo sentido de acatamiento que el Estatuto vasco se mostraba el catalán, al regular su *Ombudsman* de la siguiente manera en su art. 35 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

Sin perjuicio de la Institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, el Parlamento podrá nombrar un Síndic de Greuges para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad.⁴⁶⁴

En la misma línea de las anteriores se mostraba la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia.

La situación anteriormente descrita comienza a cambiar con la aparición de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, en cuyo art. 2.3 se establece que “el Justicia de Aragón en cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma”⁴⁶⁵. Obsérvese que en esta toma de postura de la Ley reguladora, ya no se especifica si la Administración es dependiente de la organización estatal en el territorio autónomo, si es Administración autonómica o es local. Se establece que cualquier Administración podrá ser objeto de requerimiento del Justicia. No solo fue polémica esta asunción de competencias por parte del Comisionado de Aragón, sino que, a su vez, se le facultó con una serie de competencias hasta entonces desconocidas en las regulaciones de figuras similares que aparentaban mimetizar las conferidas al Defensor del Pueblo en el art. 162 CE. Así, por el art. 33 de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, al Justicia se le conferían misiones tales como la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto.

Ante esta situación, el máximo intérprete de la CE tuvo que pronunciarse a requerimiento del Gobierno en su STC 142/1988, de 12 de julio, sobre el art. 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, dictando un fallo ciertamente dudoso acerca de la constitucionalidad del precepto, siempre y cuando

⁴⁶⁴ Art. 35 Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴⁶⁵ Art. 2.3 Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

el mismo se interpretara en los términos dictados por la Sentencia. Para ello el Tribunal apelado hace una interpretación del vocablo *dirigirse*, entendiendo por tal el ponerse en contacto o comunicación con cualquier órgano de la Administración con sede en el territorio, a los solos supuestos de solicitar información y no de supervisión de aquellas. No obstante, y pese a que dicha Sentencia prohíbe la supervisión de los actos de la Administración periférica del Estado, en los informes anuales a las Cortes de Aragón del Justicia se contabilizan año tras año las tramitaciones por quejas procedentes de la actuación de los órganos no solo dependientes de la Administración autonómica y de la local, sino que también se controla, en buena medida a la periférica del Estado. Una cosa parecida ocurre en la Comunidad Canaria, en donde con una normativa de desarrollo de la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, similar a la aragonesa, la Administración periférica del Estado se ve controlada por el Comisionado en muchos aspectos⁴⁶⁶. Nuevos pronunciamientos del TC se llevaron a cabo con motivo, esta vez, de la asunción indebida de competencias en el ámbito local, como la STC 142/1988, de 12 de julio, anteriormente aludida y la STC 157/1988, de 15 de septiembre, en donde el alto Tribunal estimó que la supervisión de los entes locales está condicionada a dos requisitos: que se trate de materias asumidas estatutariamente y que, además, hayan sido delegadas o transferidas por la CA respectiva al ente local supervisado⁴⁶⁷. Pero, realmente, el momento culminante de esta escalada de asunción de competencias indebidas por parte de los distintos Comisionados autonómicos se da cuando el art. 78.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Cataluña de 2006 de reforma del anterior de 1979, proclamaba que el Síndic de Greuges tenía competencia con carácter exclusivo para supervisar la Administración de la Generalidad y la de los organismos públicos y privados dependientes de ella. Naturalmente, dicho precepto fue declarado inconstitucional por la STC 31/2010, de 28 de junio. Este art. 78.1 del Estatuto Catalán declarado inconstitucional fue posteriormente asumido y desarrollado por el Parlamento catalán mediante la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges y de nuevo fueron declarados

⁴⁶⁶ En este sentido, véanse los Informes anuales presentados por el Justicia y el Diputado del Común a sus respectivos Parlamentos.

⁴⁶⁷ GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. El control de la Administración Local por los Comisionados Parlamentarios autonómicos. *XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo*, 25-26 de septiembre de 1996. León: Servicio de Publicaciones del Procurador Común, 1997; y EMBID IRUJO, Antonio. Los Comisionados Parlamentarios autonómicos y el control de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 238, 1988.

inconstitucionales todos los preceptos que estaban en concordancia con aquel, depurando de esta forma la anterior Ley por la STC 46/2015, de 5 de marzo⁴⁶⁸. En este caso, el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el Defensor del Pueblo.

Las competencias que al Síndic de Greuges se le atribuían por la Ley anteriormente enunciada no se ceñían solo a la cuestión del carácter exclusivo de supervisión de los organismos dependientes de la Generalitat, sino que además se le investía de la condición de autoridad catalana para la prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Igualmente estas competencias fueron impugnadas por inconstitucionales por el Defensor del Pueblo al considerar que las mismas vulneraban la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales que establece el art. 149.1.3 CE y, en este sentido se pronunció igualmente la STC 46/2015, de 5 de marzo, anteriormente mencionada.

En resumen, percibimos una marcada generalización a universalizar las competencias de control con carácter exclusivo o preeminente de los Comisionados autonómicos sobre el conjunto de la Administración ubicada dentro de cada CA, con clara vulneración de principios, normas constitucionales y legales.

Esta situación comienza a aparecer con la serie de reformas estatutarias y normas legales de desarrollo de las figuras de los Defensores autonómicos. Una parte importante de la doctrina avala esta senda sin ningún tipo de reparo, considerándola más ajustada al sistema autonómico constitucionalmente establecido.

En este sentido se muestra Ruiz-Rico Ruiz, al considerar la necesidad de revisión tanto de la LODP como de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, para adecuarla a las nuevas previsiones autonómicas, porque, para dicho autor, junto con Anguita Susi:

La práctica institucional de las CPAs [Comisionados Parlamentarios Autonómicos], unido al grado de desarrollo alcanzado por el Estado de las

⁴⁶⁸ En este caso, el Recurso de inconstitucionalidad 2502/2010, fue interpuesto por el Defensor del Pueblo y, como nota curiosa, hay que decir que el Estado por medio de su abogacía no se personó en el mismo, siendo Presidente del Gobierno en aquel entonces José Luis Rodríguez Zapatero.

Autonomías, permiten sostener la licitud de esa inclinación autonómica propugnada por algunos Estatutos de Autonomía, en los que se considera a la Administración local como parte de la organización autonómica.⁴⁶⁹

Para estos autores, la tendencia seguida tras las últimas reformas estatutarias y legales va en la dirección contraria al *seguidismo* constitucional y mimético de los primeros años de la andadura autonómica, reforzando claramente la mayor independencia de los CPAs así como una mayor influencia y autonomía de estos; para terminar diciendo que la reforma legal anteriormente manifestada propiciaría una tutela más objetiva cercana y eficaz de los problemas que afectan a los ciudadanos⁴⁷⁰.

A la doctrina anterior hay que sumar el apoyo que se recibe sin disimulos por parte de ciertos Comisionados Autonómicos que, guiados de un seguidismo político de sesgo nacionalista, utilizan su cargo institucional para alentar constantes desencuentros con el entramado jurídico constitucional establecido en nuestro país. En este sentido no tienen desperdicio las manifestaciones vertidas por el Síndic de Greuges catalán, Rafael Ribó, en su informe al Parlamento del año 2010. De esta forma se expresaba:

El año 2010 también ha estado determinado por diferentes actuaciones que han tenido el Tribunal Constitucional en el centro del debate. La más relevante es la Sentencia del alto tribunal sobre el Estatuto de Cataluña de 2006, a raíz del recurso presentado por el Partido Popular. Como ya se expresó en su día, el veredicto permite constatar una mengua del derecho de autogobierno en Cataluña y de las voluntades democráticas que le avalan, así como de algunos derechos.

⁴⁶⁹ ANGUITA SUSI, Alberto (Coord.). Propuestas de reforma de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz tras 25 años de vigencia. *Los retos de los Defensores del Pueblo autonómicos ante el nuevo marco estatutario. Jornadas conmemorativas del 25.º aniversario de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz*. Universidad Internacional de Andalucía Antonio Machado. Baeza, 19-20 de junio de 2008. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (Dir.). Defensor del Pueblo Andaluz: Sevilla, 2008, p. 129.

⁴⁷⁰ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo y Alberto Anguita Susi. La reforma estatutaria y legal de los Comisionados Parlamentarios autonómicos. *Teoría y Realidad Constitucional, UNED*, n.º 26, 2010, pp. 179-189. CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo. El Defensor del Pueblo y los límites de la competencia universal. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior*, n.º 1756, 1995, pp. 53-103: “[Los Defensores autonómicos se tratarían de] figuras competencialmente abiertas cuyo mayor o menor grado de eficacia dependerá de su capacidad para utilizar aquellos instrumentos que sin estarles legalmente atribuidos tampoco les están vedados”.

Debe considerarse un anacronismo impropio de un modelo de estado descentralizado como corresponde al Estado autonómico el hecho de que el TC haya declarado la inconstitucionalidad del término de exclusividad recogido en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía referido a la supervisión que el Síndic podía ejercer de forma exclusiva sobre la Administración de la Generalitat y entes afectos. En las democracias contemporáneas donde existe un modelo descentralizado del poder (ya sea de tipo federal o autonómico), como sucede en estados como Reino Unido, Bélgica, Austria y Argentina, cuando existe una Institución de Ombudsman a nivel regional que controla la Administración regional, la Institución estatal, si coexiste, no interviene en los asuntos generales.

Cabe recordar que, en el caso de Cataluña, el *Ombudsman* de ámbito estatal no encaja en los mecanismos de control del parlamento catalán. Ninguna Ley central ni autonómica prevé que el Defensor del Pueblo pueda comparecer para informar de sus actuaciones ante otra Institución parlamentaria que no sean las Cortes Españolas. Ningún parlamento autonómico tiene esta posibilidad desarrollada ni es previsible que la tenga. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no podrá (en el supuesto de que intervenga en asuntos competenciales de las autonomías) presentar y discutir sus conclusiones en los parlamentos competentes.

Finalmente, hay que considerar que la decisión del TC abre la puerta a la ineficiencia, en el sentido de permitir la duplicidad de actuaciones entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo, y comporta una falta de optimización de los recursos públicos. Niega la prevalencia en la intervención de la Institución más próxima, también de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y abre la puerta a una duplicidad, con consecuencias negativas que se agravan en el contexto actual de crisis y de necesaria reducción del gasto público.⁴⁷¹

Esta generalización de competencias asumidas hoy día por los Comisionados autonómicos, pese al freno puesto por las Sentencias en la materia, es hoy día un

⁴⁷¹ Síndic de Greuges de Catalunya. 1.3. Las competencias del Síndic y las sentencias del Tribunal Constitucional. *Informe al Parlamento 2010*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2011, p. 11.

hecho irrefutable. Esta real situación que no apreciación, se ve claramente explicitada tanto en la normativa legal de nueva aplicación (última modificación de la Ley del Diputado del Común de Canarias⁴⁷², en la Ley del Justicia de Aragón, en la del Defensor del Pueblo andaluz y en la del Síndic de Greuges de Cataluña), como en la práctica cotidiana del trabajo desarrollado por los Comisionados autonómicos. En este último sentido son tremendamente esclarecedoras las afirmaciones del que fuera Valedor do Pobo de la Comunidad Autónoma de Galicia, José Julio Fernández Rodríguez, cuando dice:

En la práctica, el Defensor del Pueblo deja a los Comisionados Autonómicos tramitar con total libertad las quejas que estos reciben referidas a su Administración autonómica y local.

Cuando recibe una queja sobre un asunto que ya está siendo tramitado por una defensoría autonómica, y le consta tal dato, se dirige a la misma para conocer el estado de tal tramitación y la resolución final. Es decir, que deja que continúe el expediente en el Ombudsman autonómico pero con cierta supervisión.⁴⁷³

Este último aserto del citado profesor tiene mucho que ver con las relaciones que el Defensor del Pueblo mantiene con el resto de sus homólogos, con los principios de colaboración y cooperación que han de establecerse y desarrollarse por medio de todo tipo de instrumentos tales como convenios, conferencias, intercambios de información etc., y todo ello lo veremos en el siguiente epígrafe, pero no podemos finiquitar este sin hacer un breve comentario sobre algunas aseveraciones en las que se fundamenta la doctrina posibilista de la “interiorización autonómica” de competencias⁴⁷⁴.

⁴⁷² Art. 17.4 Ley 7/2001, de 31 de julio del Diputado del Común de Canarias: “El Diputado del Común, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma”.

⁴⁷³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca. *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 26, 2010, p. 265.

⁴⁷⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. La interiorización autonómica del régimen local. *El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Tomás Font i Llovet; Velasco Caballero, Francisco y Luis Ortega Álvarez (Dir.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Hay que comenzar estableciendo que la necesaria universalización de competencias en favor de los Defensores autonómicos, donde nos conduciría en primer lugar, es a obviar y relegar el precepto constitucional que por antonomasia preside todo el conjunto de relaciones y competencias que el Defensor del Pueblo mantiene y comparte con el resto de Comisionados. Sin el art. 54 CE no se entendería por defecto del mismo, la tela de araña tejida de instituciones homólogas que por este país proliferan.

En efecto, la CE ha construido un Estado denominado *de las Autonomías*, con nacionalidades y regiones cuyas competencias se muestran expuestas y reguladas en su art. 148, más aquellas transferidas del art. 149, de titularidad estatal, que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación.

En este tipo de Estados esa pretendida universalización no puede materializarse porque se lo impide el principio de exclusividad estatal en muchas de dichas competencias. No se trata solo de que se modifiquen o reformen la LODP y la muy polémica Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por las que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, como algún autor ha solicitado en aras a adecuar la legislación estatal a las nuevas previsiones autonómicas, porque de nada serviría tal reajuste si mantuviéramos vigente el art. 54 CE en su actual redacción, que faculta al Defensor del Pueblo al ejercicio universal de competencias en todo el territorio nacional. Que se ejerzan las susodichas competencias más próximas y cercanas a los administrados que residen en la CA, en absoluto ganaría en eficacia, como ha puesto en valor otro sector de la doctrina, ni se conseguiría una mayor tutela de derechos. ¿Acaso existe una mayor proximidad que el contacto telemático o telefónico para la presentación de cualquier queja o consulta⁴⁷⁵?

Tampoco parece suficiente la crítica expuesta referente a que las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo en el ámbito estricto de competencias autonómicas difícilmente pueden ser informadas a los respectivos parlamentos autonómicos, al no existir anclaje normativo sobre la presencia de aquel en la sede de estos; o que una

⁴⁷⁵ La consulta es en las CCAA una acción muy utilizada por las personas que solicitan información y orientación sobre un determinado asunto. Si es susceptible de presentar una queja se informará a la persona de cómo realizarla y, si no lo es, se le indicará donde informarse o solucionar el asunto. En el año 2012 le llegaron al Síndic de Greuges 16 667 consultas. En 2018, se contabilizan 9 987.

misma queja, al poder ser tramitada por el Defensor y el Comisionado sin la debida coordinación, puede conllevar a una duplicidad de actuaciones con la consiguiente falta de optimización de los recursos públicos. Y no es suficiente porque el anclaje normativo ya lo tenemos en el art. 54 CE. En efecto, si el precepto posibilita el control general de toda la Administración sin distinción, por norma de desarrollo, se le podría facultar al Defensor del Pueblo a presentar informes en los distintos Parlamentos autonómicos de aquellas materias de carácter autonómico que hayan sido tramitadas por él o de las que no tuvieran competencia los distintos Comisionados por ser estatales, bien por sí mismo, bien por delegación en la persona del Comisionado de turno. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio del Informe general a las Cortes Generales.

Por último, la coordinación, la colaboración y los distintos acuerdos entre las Instituciones, son suficientes para evitar la duplicidad de actuaciones posibilitando una más que adecuada optimización de recursos. A todo ello habría que añadir que, la opción de elegir la Institución que ha de tramitar la queja (en el ámbito autonómico y local), es un factor muy a tener en cuenta de cara a facilitar y contribuir a un mejor servicio puesto a disposición del ciudadano.

Estas observaciones doctrinales y de otra índole, más bien obedecen al deseo, consciente o inconsciente, de quebrantar la presencia del Estado central en el conjunto autonómico, sin importar, al parecer, su mengua en la necesaria funcionalidad que dispensa en el conjunto del país, vertebrándolo y homogeneizándolo en muchas de las competencias y funciones que necesariamente han de ser estatales o nacionales por su especificidad.

4. Estudio comparativo de la actividad de los Comisionados en cifras

Para llevar a cabo este estudio de la actividad marcada por estas instituciones en sus respectivas CCAA, hemos tenido que manejar la amplísima documentación que aquellas nos ofrecen, basada principalmente en los informes anuales que se presentan a los parlamentos autonómicos de quienes dependen.

En este estudio, nos hemos encontrado con una permanente y constante modificación de los parámetros establecidos que han intervenido en la confección de

los Informes, con lo que la dificultad en la obtención de los datos ha resultado mayor de la esperada.

Por poner ejemplos concretos, hemos advertido, entre otras circunstancias, lo siguiente: los Informes alejados en el tiempo, no tienen la misma sistemática y regulación que los más próximos; estos están mejor estructurados y organizados. Así, mientras que en los más antiguos, en general, se mezclan y computan las quejas recibidas por los ciudadanos bien con las intervenciones de oficio bien con las consultas, en los más recientes estas facultades se ven perfectamente delimitadas. A veces, la estructura novedosa de un Informe obedece a la nueva planificación del mismo que se ha establecido como consecuencia de la sustitución en el cargo del anterior Comisionado por otro con nuevo mandato, y esto también dificulta un mejor seguimiento del estudio perseguido.

Es de notar, igualmente, que las quejas en sí mismas consideradas, en ocasiones no se distinguen de las consultas que se realizan a la Institución, dentro de las cuales se computan, sin especificar cuáles son unas y otras⁴⁷⁶. No obstante, mediante una labor de criba, únicamente aparecen en los cuadros resúmenes las quejas totales enviadas a las Instituciones por año, sin que se sumen a ellas las consultas diversas que también se atienden.

Hay que tener en cuenta del mismo modo que, de la totalidad de quejas anuales llegadas a la Institución, tras su estudio, se rechazan unos porcentajes amplios que a veces llegan a más del 50 %. Estas circunstancias y alguna más, han hecho que en los cuadros resumen de la actividad desarrollada por los diversos Comisionados algunas cuadrículas estén en blanco, bien porque no existe una rigurosa separación de las quejas y las consultas totales efectuadas, bien porque de igual forma no se distingue entre la queja ciudadana y la de oficio.

No obstante lo anterior, del conjunto de todas ellas a lo largo de los últimos diez o quince años que abarcamos, estamos en disposición de hacer un balance general y sacar las oportunas conclusiones que refleja la realidad institucional que en este capítulo estudiamos, tal y como veremos a continuación (Tablas 15 a 18):

⁴⁷⁶ Una consulta es un trabajo menor y no requiere intervención de ningún tipo del Comisionado ante la Administración, como el caso de la queja. Por eso son abundantísimas las primeras respecto a estas.

Tabla 15. Cuadro resumen intervenciones Síndic de Greuges, Ararteko y Defensor del Pueblo Andaluz

AÑOS	SÍNDIC DE GREUGES (CATALUÑA)		ARARTEKO (PAÍS VASCO)		DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ	
	QUEJAS	A. OFICIO	QUEJAS	A. OFICIO	QUEJAS	A. OFICIO
2018	10 495	267	2552	61	7436	134
2017	10 164	281	2977	37	6624	168
2016	10 013	281	2498	34	6900	203
2015	10 647	205	1068	61	5941	229
2014	9692	263	1384	68	5944	179
2013	9024	219		59	6926	
2012	8231	155	1657	69	6992	247
2011	8180		2347	74	6042	261
2010	6216		1859	59	6331	289
2009	5941	105	1917	75	5919	326
2008	5610	97	1596	389	5328	344
2007	5299	96	1558	62	5328	337
2006	5150	68	1678	64		
2005	3617	81	1459	42		

Fuente: Informes anuales de los Comisionados autonómicos 2005-2018

Tabla 16. Cuadro resumen intervenciones Justicia de Aragón, Síndic de Greuges valenciano y Diputado del Común canario

AÑOS	JUSTICIA (ARAGÓN)		SÍNDIC DE GREUGES (C. VALENCIANA)		DIPUTADO DEL COMÚN (CANARIAS)	
	QUEJAS	A. OFICIO	QUEJAS	A. OFICIO	QUEJAS	A. OFICIO
2018	1783		12 162	40	2084	48
2017	2938	169	17 505	39	1795	15
2016	2906	128	14 096	47	1781	27
2015	2285	240	13 572	32	1819	17
2014	2501	170	13 010	19	1648	20
2013	2560	68	19 117	17	1604	20
2012	2309	130	14 558	27	1586	24
2011	2142	108	11 878	23	1217	7
2010	2090	185	9483	21	1378	7
2009	2089	92	3627	20	1609	14
2008	2002	100	6172	15	2248	1
2007	1938	131				
2006	1839	109				
2005	1684	70				

Fuente: Informes anuales de los Comisionados autonómicos 2005-2018

Tabla 17. Cuadro resumen intervenciones Procurador del Común de Castilla y León, Nafarroako Arartekoa de Navarra y Valedor do Pobo de Galicia

AÑOS	PROCURADOR DEL COMÚN (CASTILLA Y LEÓN)		NAFARROAKO ARARTEKOA (NAVARRA)		VALEDOR DO POBO (GALICIA)	
	QUEJAS	A. OFICIO	QUEJAS	A. OFICIO	QUEJAS	A. OFICIO
2018	6500	79	1052	25		
2017	3888	21	921	23	2359	224
2016	2527	42	830	35	2356	21
2015	4329	36	1546	30	2287	
2014	2052	32	2742	17	2310	37
2013	3300	35	954	28	2746	46
2012	4264	39	1298	35	1999	36
2011	2411	35	850	35	2768	18
2010	1956	36	929	45	1875	21
2009	2484	51	901	30	2634	14
2008	2334	59	647	29	2558	27
2007	2028	31	447	16	2280	
2006	2617	22	454		1805	
2005	2090	74	415		1309	

Fuente: Informes anuales de los Comisionados autonómicos 2005-2018

5. Observaciones

A la vista de los cuadros resumen que aportamos en este trabajo, podemos establecer algunas conclusiones sobre la labor del conjunto de las instituciones que desempeñan la función de Defensores del Pueblo en las distintas CCAA en donde operan.

En primer lugar, vemos que hay CCAA que en ningún momento han superado el número de tres mil quejas presentadas, de las cuales, como más arriba ya observamos, se tramitan en torno al cincuenta por ciento, al ser rechazadas las demás por diversos motivos. Estas CCAA (Navarra, Galicia, Canarias, Aragón y País Vasco) son precisamente las que menor censo poblacional tienen y, por tanto, la actividad de los Comisionados ha de ser menor que en otras con mayor población; pero entre ellas mismas se observan desproporciones harto significativas. Así, vemos una mayor actividad del Justicia de Aragón que del Valedor do Pobo de Galicia, del Ararteko del País Vasco o del Diputado del Común de Canarias, en relación al número de habitantes al que estas instituciones atienden. En Aragón, el censo de población es de 1 313 000 habitantes, mientras que en el País Vasco es de 2 171 000 habitantes; en Canarias está en 2 128 000 habitantes y en Galicia, en 2 703 000. Además, Aragón es la CA donde más actividad desarrolla el Justicia en la persecución del ilícito administrativo mediante las numerosas actuaciones de oficio que propicia, en proporción al número de habitantes del resto de las CCAA donde estas figuras existen.

Por otra parte, no entendemos la existencia de instituciones como la navarra, en donde podemos apreciar un número de quejas bastante bajo, como de actuaciones de oficio, salvo alguna excepción. Téngase en cuenta que dicha Comunidad Foral tiene un censo de población de tan solo 643 866 habitantes y que está claramente por debajo de Castilla-La Mancha, Murcia, Islas Baleares, Extremadura o Asturias; CCAA que han renunciado a la Institución por motivos bien económicos o simplemente de rechazo a una duplicidad institucional innecesaria al contar con el Defensor del Pueblo estatal.

Igualmente, observamos un bajo porcentaje de actuaciones de oficio en el conjunto de estas instituciones, en proporción al número de quejas en general, que se hace

extraordinariamente patente en el caso del Síndic de Greuges valenciano que, a lo largo del período de los últimos once años, no ha habido ninguno en que pasase de las cincuenta actuaciones de oficio. Obsérvese en este caso que en el año 2017 el Síndic recibió 17 505 quejas y solo se instruyeron 39 de oficio.

Del manejo de los Informes anuales se desprende un alto porcentaje de atenciones directas al ciudadano, denominadas por lo general consultas, de tal forma que estas corren parejas a las quejas, si no son superiores en número. Estas, son acciones primarias dirigidas a los Comisionados. En ocasiones, se contabilizan por separado y, en otras, conjuntamente con las quejas.

Dichas acciones consisten fundamentalmente en solicitar de la Institución, por parte de la ciudadanía, todo tipo de orientaciones, consejos y normas a seguir frente a cualquier situación en la que se encuentre o se pueda encontrar el administrado en relación con la Administración. No son, por tanto, quejas en el pleno sentido del término, ya que el injusto administrativo o la acción incorrecta de la Administración en cuanto a la posible vulneración de derechos, no aparece por ninguna parte. De esta forma la Institución del Comisionado se convierte en una especie de guía o ente orientador de quien recorre los procelosos caminos que traza la Administración en general.

Todo ello deviene en actuación junto con la queja propiamente dicha en la actividad del Comisionado, de tal forma que, actuaciones consideradas como consultas son los contactos telefónicos, postales o telemáticos, preguntas orales, el manejo de documentos, y cualquier tipo de asesoramiento y apoyo que podamos imaginar. Nos encontramos, por tanto, ante una reconversión de la Institución que, de Defensor de los ciudadanos, por el mal funcionamiento de la Administración ha pasado a ser una mera Oficina de Información de las muchas que existen en este país.

Esta actividad no es privativa de ningún Defensor, sino que está generalizada en todos ellos, y la tramitación de cualquier tipo de consulta se contabiliza como un nuevo asunto o caso tratado. De esta forma podemos entender el abultado número de consultas que se muestran en los informes de estos Comisionados en relación con las quejas que en ellos se contienen. Veamos algún ejemplo comparativo de

alguna CA que hemos traído a colación (Tabla 19)⁴⁷⁷:

Tabla 18. Comparativa quejas y consultas País Vasco, Andalucía y Cataluña

AÑOS	ARARTEKO (PAÍS VASCO)		DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ		SÍNDIC DE GREUGES (CATALUÑA)	
	QUEJAS	CONSULTAS	QUEJAS	CONSULTAS	QUEJAS	CONSULTAS
2018	2552	9205	7436	13 117	15 375	9987
2017	2977	9545	6624	10 378	10 164	8977
2016	2498	8171	6900	10 811	10 013	10 356
2015	1068	6394	5941	9343	10 647	12 278
2014	1384	6378	5944	9185	9692	11 823
2013		9610	6926	8691	9024	12 719
2012	1657	8758	6992	8365	8231	16 667
2011	2347	8252	6042	8575	8180	14 579
2010	1859	6446	6331	9082	6216	15 288

Fuente: Informes anuales de los Comisionados autonómicos 2010-2018

Por último, constatar en este trabajo que la totalidad de las instituciones defensoriales, están utilizando como un instrumento más, el procedimiento de la

⁴⁷⁷Al contrario que en la LODP y su respectivo ROFDP, este tipo de actividad sí se encuentra, por lo general, regulado por las Leyes de los respectivos Comisionados. Así, por ejemplo, entre las competencias que al Síndic de Greuges se le asignan en el art. 4.j de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre: "Atender las consultas que le sean formuladas, en su ámbito de actuación, por las personas, entidades o instituciones legitimadas".

conciliación en su ámbito de actuación, como herramienta para la solución de buena parte de las quejas, como así nos lo muestran los reiterados Informes consultados así como la normativa que lo posibilita⁴⁷⁸.

6. La necesidad de relaciones con el Defensor del Pueblo nacional

En el epígrafe anterior ya dejamos constancia de la necesidad de unas relaciones permanentes y fluidas entre las Instituciones defensoriales de los distintos Comisionados autonómicos y el Defensor del Pueblo estatal. A ello nos empuja necesariamente el sistema territorial y competencial que nos hemos dado y, como no podía ser menos, la normativa en uso existente en nuestro país que ha previsto una serie de contingencias jurídicas que abogan por establecer un marco general de relaciones entre aquellas figuras, tendente a desarrollar y a aplicar una articulación razonable de las competencias que por la CE y por Ley se ha establecido para aquellas; y donde no han llegado las normas jurídicas lo ha hecho el TC que, con sus numerosas Sentencias sobre el tema que nos ocupa, ha establecido una doctrina jurisprudencial a seguir por todos los operadores jurídicos, como ya tuvimos la ocasión de ver en el anterior epígrafe.

La normativa que se hace eco de estas relaciones es diversa: orgánica, legal, estatutaria y reglamentaria. La orgánica, presidida por la LODP, en su art. 12.2; la legal, en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, en su art. 2, y en las Leyes autonómicas de desarrollo de los Comisionados parlamentarios; la estatutaria, en casi todos los Estatutos de Autonomía al hacer mención de las competencias de los Defensores sin mengua de las que corresponden al Defensor del Pueblo y, la reglamentaria, en el ROFDP, en su art. 24.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Véase en este sentido la postura que adoptamos en este trabajo, acerca de la utilización de esta herramienta por parte del Defensor del Pueblo, para conseguir llevar a buen término la resolución de las quejas planteadas.

El Art. 4.i Ley del Síndic de Greuges de Cataluña establece en cuanto a las competencias de este: "Promover la conciliación y llevar a cabo, si procede, dentro de su ámbito de actuación, funciones de mediación o de composición de controversias".

⁴⁷⁹ Art. 24 ROFDP: "1. El Defensor del Pueblo, para el mejor ejercicio de las funciones que le vienen atribuidas por la Ley Orgánica respecto a todas las Administraciones públicas, ejercerá la alta coordinación entre sus propias competencias y las atribuidas a los órganos similares que puedan

Los instrumentos que se han establecido como idóneos para llevar a cabo esa relación entre las diversas instituciones son: la coordinación; la cooperación; la colaboración y auxilio y los acuerdos entre los Defensores.

Todos estos instrumentos se encuentran reflejados en la normativa anteriormente mencionada. Veamos en qué consisten cada uno de ellos:

En palabras de Feltrer Rambaud⁴⁸⁰:

La coordinación persigue evitar contradicciones y reducir disfunciones. Como principio responde a la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida eludiendo comportamientos disfuncionales, por ello es preciso la creación de instrumentos que permitan articular las actividades que desarrollan las distintas instituciones.⁴⁸¹

Señala, además, que esta coordinación no puede ser impuesta por el Defensor del Pueblo unilateralmente y, por tanto, requiere el acuerdo de los Comisionados parlamentarios, traduciéndose todo ello en los correspondientes acuerdos suscritos entre el Defensor y cada Comisionado⁴⁸².

De esta forma vemos que, ante competencias concurrentes, en donde tanto el Defensor del Pueblo como el respectivo Comisionado tienen facultades para intervenir en el control de la Administración sin que existan parcelas distintas, para evitar esas posibles disfuncionalidades, contradicciones y duplicidades, tanto el art. 12.2 LODP, como el art. 2.1 de la Ley 36/1985 disponen se lleve a cabo la coordinación entre instituciones.

constituirse en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la autonomía que les corresponda en la fiscalización de la actividad de las respectivas Administraciones autonómicas. 2. En el ejercicio de sus propias competencias, el Defensor del Pueblo podrá solicitar la colaboración y auxilio de los órganos similares de las Comunidades Autónomas. 3. El Defensor del Pueblo no podrá delegar en los órganos similares de las Comunidades Autónomas la competencia que le ha sido atribuida por el artículo 54 de la Constitución en orden a la defensa de los derechos comprendidos en su título primero”.

⁴⁸⁰ Asesora responsable del Área de Administración Económica del Defensor del Pueblo desde 2001.

⁴⁸¹ FELTRER RAMBAUD, Loreto. Artículo 12. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio ROVIRA VIÑAS (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, p. 312.

⁴⁸² *Ídem*.

El TC también ha tenido en alguna que otra ocasión que pronunciarse sobre esta cuestión. Para el máximo intérprete de la CE:

La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. [...] En consecuencia la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.⁴⁸³

La cooperación es, a nuestro entender, un predicamento de la coordinación. Por decirlo de alguna forma, es una garantía para la mayor funcionalidad de aquella. De tal forma que la una sin la otra, difícilmente se conseguiría una homogeneidad técnica en el cumplimiento legalmente asignado.

Por su parte, el auxilio y la colaboración son instrumentos que se configuran como deberes constitucionales según la STC 18/82, de 4 de mayo. En sí no encierran ningún tipo de gradación, ya que se trata de un deber que tienen todas las instancias de prestar el apoyo necesario a las demás, para que estas puedan ejercer de forma adecuada sus propias competencias⁴⁸⁴.

Todos y cada uno de los instrumentos desarrollados por la Ley, y muy especialmente la coordinación, requieren de una serie de acuerdos o convenios que se contraen entre las propias instituciones para mejor desarrollar las tareas encomendadas. Así, Feltrer Rambaud, nos recuerda que el Defensor del Pueblo ha suscrito convenios con el Síndic de Greuges catalán, con el Ararteko, con el Diputado del Común, con el Procurador del Común de Castilla y León, con el Valedor do Pobo y con el Defensor del Pueblo andaluz; y que hasta la fecha todos

⁴⁸³ STC 32/1983, de 28 de abril, FD 2.

⁴⁸⁴ CORCHETE MARTÍN, M.^a José. Propuestas de Reforma en las Relaciones Defensor del Pueblo Comisionados Parlamentarios Autonómicos. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 56, 2000, p. 159.

ellos han quedado rescindidos al haber expirado el plazo de su vigencia. Hoy en día solo existe un acuerdo en vigor con el Justicia de Aragón⁴⁸⁵.

Complementos necesarios, a su vez, de todos los instrumentos anteriormente aludidos son las conferencias y reuniones de los responsables de las instituciones coordinadas, así como el intercambio de información entre ellas. Hasta la fecha, se han realizado treinta y cuatro Jornadas de Coordinación; la última, de fecha 17 de octubre de 2019, se desarrolló en Sevilla y Tarifa simultáneamente y duró tres días, en dicho encuentro se firmó la Declaración de Tarifa, en la que los Defensores reivindicaron una adecuada atención a los niños y niñas migrantes, siguiendo la estela de la Conferencia de alto nivel celebrada en Tirana (Albania)⁴⁸⁶.

A falta de convenios entre los Defensores autonómicos y el Defensor del Pueblo, la vía informal se impone y, en consecuencia, la buena voluntad y la necesidad de todos, termina por establecer unos cauces de cooperación adecuados en el trabajo interrelacional de todas y cada una de las instituciones, pues, como bien apunta Morillo-Velarde Pérez, coordinación y colaboración son conceptos de contenido difícil de precisar desde una perspectiva jurídica, por lo que, a menudo, la única salida posible de cara a ese engarce institucional es apelando al carácter de estas instituciones, al talante personal de los titulares de las mismas, a sus buenas relaciones y a su amplitud de miras⁴⁸⁷.

Hemos de precisar, por último, que el solapamiento competencial que existe entre el Defensor del Pueblo y el correspondiente Comisionado, tanto en lo que respecta al ámbito de competencias autonómico como en el local, se dirime en la actualidad dejando actuar a la Institución que primero ha recibido la queja de la persona afectada (en estos supuestos el quejoso decide), sin perjuicio de la correspondiente

⁴⁸⁵ Estos acuerdos suelen tener una corta duración, ya que se suelen suscribir por el tiempo de permanencia en el cargo de los Comisionados y el propio Defensor.

⁴⁸⁶ Desafíos para las Instituciones de Ombudsman con relación a los flujos migratorios. *Declaración de Tirana*, 7-9 de septiembre de 2016, Tirana. En esta Conferencia que reunió a varias Asociaciones, Federaciones e Instituciones de *Ombudsman* en el mundo, en cuya declaración, se insertaban una serie de compromisos y peticiones a los Estados. La séptima de estas últimas exigía “proporcionar un tratamiento especial a los menores migrantes y refugiados no acompañados, para salvaguardar sus derechos fundamentales de acuerdo con sus especiales necesidades; y facilitar los procesos de reunificación familiar”.

⁴⁸⁷ MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio. El Defensor del Pueblo andaluz. *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 19, 1994, p. 86.

información final que entre los Defensores se establece. Por lo general, si la queja la ha recibido el Defensor del Pueblo y está relacionada con competencias de la Administración autonómica, este le suele remitir el caso al Comisionado.

Es también práctica habitual que los propios Comisionados reciban quejas procedentes de otros lugares ubicados en Comunidades distintas de las que tienen competencia por Ley y que las tramiten como consecuencia de determinada vinculación del sujeto quejoso con su CA (caso de vecindad o condición política de residente en una determinada autonomía). También pueden recibir y tramitar quejas procedentes del extranjero. Para coordinar todos estos aspectos se llevan a cabo reuniones entre las propias Defensorías afectadas en las que hay intercambio de información y, en ciertas ocasiones, estas reuniones se materializan en acuerdos y convenios sobre determinadas materias.

Hasta la fecha, las relaciones han transcurrido por la senda de la colaboración entre instituciones, pero informes como el presentado por el Síndic de Greuges al Parlamento catalán en el mes de enero de 2020, poco ayudan a que aquellas se sigan manteniendo con el espíritu de concordia y buena voluntad que estas relaciones deben presidir⁴⁸⁸.

7. Conclusiones

Tras este modesto estudio de nuestras defensorías autonómicas, en el que hemos visto su aparición, trayectoria, funciones y competencias actuales, así como la interrelación que tienen hoy día con el Defensor del Pueblo estatal, es necesario hacer un balance a modo de recapitulación, en el que establezcamos las reflexiones oportunas sobre aquellas, dentro del contexto por el que discurre este trabajo.

⁴⁸⁸ Síndic de Greuges de Catalunya. *Informe al Parlamento 2020*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2021, p. 16. De esta forma se manifiesta el Comisionado catalán al enfocar la situación política en Cataluña y tras analizar la STS 459/2019, de 14 de octubre: "La Sentencia hace una interpretación expansiva de preceptos legales deficientes y no realiza una ponderación concreta y específica de los derechos a la libre expresión y a la libertad de reunión y manifestación en relación con los hechos que se atribuyen a los encausados con la Ley penal. Es necesario activar los mecanismos políticos y jurídicos para derogar, o revisar en profundidad, la regulación vigente del delito de Sedición en el Código Penal. La puesta en libertad de las personas ahora condenadas es imprescindible para el éxito de una salida negociada al conflicto político actual. El conflicto entre Cataluña y el resto del Estado tiene carácter eminentemente político y tan solo puede tener una solución política".

1. De las diecisiete CCAA existentes, más las correspondientes a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, hoy día se encuentran operativas las figuras de nueve Comisionados autonómicos, quedándose al margen de esta Institución ocho CCAA si contamos Madrid, más Ceuta y Melilla. En estas últimas, por unos motivos u otros, se ha apostado por la mesura y la contención en el gasto así como por la restricción de la expansión burocrática de la Administración. En las primeras, se ha pretendido emular a la organización estatal, creando a veces un remedo de aquellas que, en la mayoría de los casos, no se hacen necesarias. En el caso que nos ocupa bien podríamos prescindir de algún que otro Comisionado, teniendo en cuenta la población que atiende y su actividad, y no por ello tendríamos déficit en la defensa de nuestros derechos.

Se comprende que en ciertas CCAA exista reticencia a prescindir de Instituciones que, por tradición, han sido parte muy importante de la historia de la Región o Autonomía⁴⁸⁹, pero este no es el caso de las demás.

Entendemos que su necesidad en el resto de las CCAA ha de venir marcada por la mayor densidad poblacional donde los conflictos con la Administración fluyen a mayor ritmo, y en ese sentido solo tres o cuatro autonomías cumplen dicha condición.

2. La figura del Defensor del Pueblo comunitario, ya sea de origen estatutario, ya legal, se está convirtiendo, por las actuaciones y trabajos desempeñados, en algo muy distinto de la Institución que trata de emular: el *Ombudsman* de las latitudes nórdicas. Sus actuales competencias se distancian considerablemente de las de aquel. Ya no solo se atienden las quejas, sino que en muchas ocasiones tienen facultades de orientación y consejo solicitadas por los órganos de la Administración autonómica, como si de un Consejo de Estado se tratase, incluso con facultades de paralizar, en base a aquellas, la legislación parlamentaria o de Gobierno; dictámenes, auditorías y consultas que transforman la Institución en una especie de híbrido sujeto que sirve para todo. Y esta transformación se ha acentuado tras la entrada en vigor de las nuevas reformas estatutarias que, aprovechando cualquier

⁴⁸⁹ Caso del Justicia de Aragón.

resquicio competencial, se ha tratado de engordar de estas a todos los órganos comunitarios, deformando con ello sus primitivos fines.

3. A lo largo de esta tesis hemos sostenido que la figura del Defensor del Pueblo estatal se encuentra condicionada por el componente político que su elección conlleva y, como no podía ser menos, en el resto de las figuras del ámbito autonómico ese componente se deja claramente notar. Todo lo contrario de la figura que el *Ombudsman* representa, exenta de cualquier contaminación partidista y política, incólume ante cualquier tipo de presión y fiel servidor de los derechos de todos los ciudadanos. Esta y no otra característica personal es la que por siempre ha sido el emblema que adorna la insigne figura. Lamentablemente en nuestro país, como en otros muchos, tal rasgo no se contempla en estado puro, la política y los intereses de partido invaden todas las esferas y, como no podía ser menos, también invaden instituciones como las aquí estudiadas. Desde este punto de vista y solo desde él, contemplamos con verdadero estupor las manifestaciones que el Síndic de Greuges catalán, Rafael Ribó, vierte en su reciente *Informe al Parlamento 2020* acerca de la STS 459/2019, de 14 de octubre, anteriormente recogidas en este capítulo. Con estupor e incredulidad porque sinceramente creemos que la figura por él representada, de ningún modo puede servir espuriamente los intereses políticos de unos olvidando al resto de la sociedad. No podemos aceptar que un Informe pueda convertirse en arma arrojada de utilización partidaria en detrimento de los demás y menos que provenga directamente de quien tiene el deber de sostener la bandera de la neutralidad. Los instrumentos empleados en la loable labor de defensa de todos los ciudadanos no deben servir solo a una parte de ellos. El cometido de tan alta Magistratura se debe al conjunto del pueblo catalán y ahí deben encontrarse sus superiores fines y sus límites. El juego de la política y los intereses nacionalistas tienen otros cauces por los que manifestarse y no precisamente a través de los instrumentos utilizados por instituciones que representan al conjunto de la sociedad catalana, so pena de descrédito y deslegitimación.

Para entender lo que estamos diciendo más arriba, termino estos párrafos y este capítulo con la siguiente reflexión y subsiguiente pregunta que traslado a la Institución catalana:

En defensa de sus derechos constitucionales a escolarizar a sus hijos en la lengua castellana, ¿dónde cree el Síndic de Greuges que acudirá el padre de familia catalán en solicitud de apoyo?, ¿a él o al Defensor del Pueblo? En la respuesta está la clave de lo anteriormente expuesto.

CAPÍTULO X: UN DEFENSOR PARA EUROPA

Contenido:

1. El defensor del Pueblo Europeo. Orígenes y normativa reguladora
2. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo Europeo
3. La elección del Defensor del Pueblo Europeo. Duración del mandato, requisitos de acceso y cese
4. Organización
 - 4.1. Gabinete
 - 4.2. Secretaría General
 - 4.3. Dirección de Investigaciones
 - 4.4. Área de Comunicación
 - 4.5. Área de Administración, Personal y Presupuesto
5. Las funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo. La presentación de la queja y su instrucción
6. La Red de Enlace
7. La actividad del Defensor del Pueblo Europeo en cifras y porcentajes

1. El defensor del Pueblo Europeo. Orígenes y normativa reguladora

El Defensor del Pueblo Europeo se establece con el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE)⁴⁹⁰ en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, entrando en vigor dicho Tratado el 1 de noviembre de 1993.

En efecto, por el Tratado de las Comunidades Europeas, que sustituye y modifica en parte al Tratado de la Comunidad Económica Europea, en sus arts. 8 D y 138 E, se instituye por vez primera la figura del Defensor del Pueblo Europeo⁴⁹¹.

Dichos artículos disponen lo siguiente:

Art. 8 D. párr. 2: Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el art. 138.E.

⁴⁹⁰ También llamado Tratado de las Comunidades Europeas (TCE).

⁴⁹¹ Esta institucionalización fue propuesta por la delegación española en el Memorandum del 21 de febrero de 1991, en el European Citizenship, Spanish Delegation, Anexo II, sustentada en la Nota de 24 de septiembre de 1990, documento SN 3940/90, de 24 de septiembre de 1990 (Europe Documents, n.º 1653, de 2 de octubre de 1990).

Art. 138 E: 1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la Institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la Institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si este dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada.⁴⁹²

No obstante, Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado nos manifiesta que la idea del establecimiento de un Defensor del Pueblo para Europa procede del ámbito político del Consejo de Europa, donde aparecieron las primeras iniciativas a este respecto⁴⁹³.

El TUE se completa con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del 13 de diciembre de 2007 (en adelante, TFUE), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE) y el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo (en adelante, EDPE), así como con las Disposiciones del propio Defensor. Debemos también tener en cuenta el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, que explicita y define lo que el propio Código entiende por buen funcionamiento de una Administración para la que, en su defensa, está especialmente facultada la actuación del Defensor del Pueblo Europeo.

El TFUE, nacido de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa en 2009, en su art. 228, reproduce literalmente el artículo 138 E TUE, precepto que con anterioridad ya hemos reflejado en este trabajo; solamente el último párrafo del art. 228.4 establece alguna variación, al regular que tanto el Estatuto como las condiciones generales del ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo se fijarán mediante Reglamentos adoptados por propia iniciativa del Parlamento Europeo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, siendo que en este último caso no se menciona la exigida mayoría cualificada que aparecía en el artículo del TUE.

En lo concerniente a la CDFUE, hay que recordar que este instrumento formaba parte del Tratado en su Parte II, por la que se establecía una Constitución para Europa, pero tras los referendos negativos de Francia y Holanda, ambos documentos quedaron postergados.

⁴⁹² Art. 138 E TUE.

⁴⁹³ GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. *op. cit.* (1981, pp. 217-221).

No obstante, la CDFUE continuó siendo una especie de referencia obligada para las instituciones europeas que, si bien no tenía un valor obligatorio desde el punto de vista jurídico, desde el plano moral y ético conservaba una gran influencia. Es el TUE, tras su reforma en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, el que reconoce a la CDFUE el mismo valor jurídico que a los Tratados⁴⁹⁴ y, por tanto, de exigencia obligatoria en la Unión Europea⁴⁹⁵.

Pues bien, el art. 43 CDFUE establece lo siguiente:

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.⁴⁹⁶

Obsérvese que la CDFUE define como el derecho de los ciudadanos a acudir al defensor lo que en realidad es una garantía jurídica de ese derecho.

Al mismo tiempo, los arts. 41 y 42 CDFUE regulan lo que por contraposición a la mala administración es el derecho a una buena administración, a cuya consecución y materialización se debe esencialmente el Defensor del Pueblo Europeo, bien de oficio, bien por petición de parte.

Art. 41: 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: a) El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. b) El derecho de toda persona a acceder al expediente

⁴⁹⁴ Art. 6 TUE.

⁴⁹⁵ Para una mayor aproximación a la CDFUE, véase LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José y José Manuel SOBRINO HEREDIA. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*, Vol. I. Araceli MANGAS MARTÍN (Dir.), Luis GONZÁLEZ ALONSO (Coord.). Bilbao: Fundación BBVA, 2008.

⁴⁹⁶ Art. 43 CDFUE.

que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. c) La obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.⁴⁹⁷

Art. 42: Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.⁴⁹⁸

El EDPE es una Decisión del Parlamento Europeo sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones. Consta de diecisiete artículos de los que hay dos suprimidos, el 12 y el 16, y un art. 4.bis.

Sobre esta norma tendremos ocasión más adelante de analizar su contenido, bastándonos ahora con nombrarla como una más de las que regulan las funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo definidas por las instituciones europeas.

Por último, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa que se adoptó por Resolución del Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001 es, podríamos decir, una creación defensorial en el que se refleja el significado que la Institución ha concebido y considerado lo que a lo largo de sus intervenciones se define por “buena conducta administrativa”. En palabras de Nikiforos Diamandouros, segundo Defensor del Pueblo de la Unión Europea:

⁴⁹⁷ Art. 41 CDFUE.

⁴⁹⁸ Art. 42 CDFUE.

El Código Europeo de Buena Conducta es un instrumento vital en la labor del Defensor. El Defensor del Pueblo utiliza el Código para examinar si existe o no mala administración, aplicando sus Disposiciones para llevar a cabo su función de control. Al mismo tiempo el Código sirve de guía práctica y herramienta para funcionarios, fomentando los más elevados niveles de administración. [...] El Código explica a los ciudadanos qué significa la práctica de este derecho y qué pueden esperar, en concreto, de la Administración Europea.⁴⁹⁹

Este Código contiene veintisiete artículos y parte de los mismos habremos de traerlos a colación cuando analicemos el concepto de lo que es mala administración contenido en el EDPE aprobado por Decisión del Parlamento Europeo.

Habremos de decir finalmente que, la institucionalización de la figura del Defensor del Pueblo Europeo en el entramado jurídico de la UE, no ha sido tarea fácil. Desde un principio hubo de sortear difíciles escollos que impedían tal ensamblaje. Así, recordemos que esta figura formaba parte de los DFUE, ubicada en la Parte II del bloque constitucional que, como ya dijimos anteriormente, fue rechazada en referéndum por Francia y Holanda y, una vez rescatados los mismos por las sucesivas iniciativas que para ello se suscitaron en el seno de la UE, la figura del Defensor tuvo una vez más que lidiar con la severa oposición que presentó el Parlamento Europeo, concretamente la Comisión de Peticiones, al considerar ésta que el instrumento novel que aparecía, el Defensor, suponía a la postre una repetición de las funciones que ya venía ejerciendo la propia Comisión al tiempo que una competencia a la misma⁵⁰⁰.

Por último, en un equilibrio consensuado, se consideró que la Comisión también podría recibir las quejas de los ciudadanos europeos, junto con las peticiones que se dirigieran a la misma, con la salvedad de que aquellas se debían trasladar al

⁴⁹⁹ DIAMANDOUROS, Nikiforos P. Prefacio. *El Defensor del Pueblo Europeo. Código de Buena Conducta Administrativa*. Estrasburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, pp. 8-8.

⁵⁰⁰ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Alejandro. El Defensor del Pueblo Europeo y los conflictos competenciales de las instituciones afines. *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 31, 2002, pp. 203-224.

Defensor, bien por la propia Comisión, bien por los parlamentarios individualmente a quienes se hubiesen dirigido en queja.

Aunque en la normativa comunitaria no se distingue entre lo que se considera una petición y lo que es una queja, por los usos establecidos y por los estándares aplicados en esta cuestión diremos que las peticiones son actos con connotaciones políticas dirigidos a cualesquiera órganos comunitarios por parte de los ciudadanos que las solicitan y que tienen como finalidad un interés particular que puede ser o no satisfecho por el órgano receptor, de forma graciable, siempre que no se vulnere el Derecho comunitario, mientras que una queja siempre deberá estar referida a los casos de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios. Entendiéndose por mala administración según el Código de Buena Conducta a toda decisión de los órganos comunitarios que pueda afectar de forma negativa los intereses de las personas físicas o jurídicas de nacionalidad europea (con exclusión del TJUE o del TPI en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales)⁵⁰¹ o cualquier Institución o persona afincada en la UE. Por tanto, no solo se trata de la vulneración de normas comunitarias por parte de sus organismos sino también de los actos que sin vulnerar dichas normas, puedan ser considerados por quien reclama, contrarios a lo que se entiende por buena administración⁵⁰².

2. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo Europeo

El art. 138 E.1 TUE establece de forma meridianamente clara que el Defensor es un órgano unipersonal:

1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de

⁵⁰¹ Art. 2.2 EDPE.

⁵⁰² GONZÁLEZ ALONSO, Luis N. Artículo 41. Derecho a una buena Administración. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Araceli MANGAS MARTÍN (Dir.), Luis N. GONZÁLEZ ALONSO (Coord.). Bilbao: Fundación BBVA, 2008, p. 665 y ss. En este artículo, el profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca trata sobre lo que se considera mala administración y el derecho a una buena administración.

Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.⁵⁰³

Asimismo, el art. 43 CDFUE, como el EDPE, al referirse a la Institución del Defensor, nos trasladan la idea de un órgano unipersonal encargado de la misión encomendada. Esto no significa que en el cumplimiento de sus funciones no tenga órganos auxiliares de apoyo. En este sentido, el Defensor se ve ayudado en su cometido por una Secretaría de la que más adelante trataremos en el epígrafe *Organización*.

Órgano unipersonal e independiente, incluso del propio Parlamento, que es quien le nombra. Así lo manifiesta el art. 9.1 EDPE al establecer lo siguiente:

El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia y atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la Unión. En el ejercicio de sus funciones, no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo.⁵⁰⁴

Cierto es que, además, por las características con que se le ha facultado en su desenvolvimiento competencial, se le concibe como una Magistratura de persuasión ya desde su inicio; pero en lo que se refiere a la *auctoritas*, esta habrá de adquirirla y ganársela a lo largo de su mandato; no nace con ella ni mucho menos permanece para siempre. Como bien dice Rovira Viña:

La *auctoritas* era indelegable y personal. En términos generales, la autoridad es un status, un ámbito de actuación en función de su saber e influencia [...]. No obstante, para que el Defensor del Pueblo adquiriera esta autoridad, este respeto social e incluso político, esta confianza que da la sola presencia, es decir, para que alcance lo más alto, no solamente es necesario gozar de independencia y prestigio, es más importante incluso que se gane el apoyo y reconocimiento social de la gente con sus actuaciones, que deben ser jurídicamente rigurosas y claramente fundamentadas, novedosas, avanzadas

⁵⁰³ Art. 138 E.1 TUE.

⁵⁰⁴ Art. 9.1 EDPE.

e imaginativas. La *auctoritas* se adquiere y mantiene con la independencia y rigor de los actos, no es una cualidad que una vez otorgada se mantenga.⁵⁰⁵

Observamos pues, que el apoyo y reconocimiento social son aspectos esenciales para alcanzar esa *auctoritas*, pero ¿están presentes en la Institución del Defensor del Pueblo Europeo a la hora de alcanzar ese requerido status? Nosotros consideramos que no, porque difícilmente ese apoyo y reconocimiento social puede llegar de quien no puede acceder en reclamación a su persona sobre asuntos que, en su inmensa mayoría, no son competencia del Defensor del Pueblo Europeo. En efecto, según reza el art. 3.1 EDPE, “el Defensor del Pueblo procederá a todas las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración en la actuación de las administraciones y órganos comunitarios, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de una reclamación”⁵⁰⁶.

Vemos, pues, que la mala administración en la actuación de las administraciones y órganos comunitarios contiene una barrera insorteable en las funciones y competencias que puede desarrollar el Defensor a la hora de admitir posibles casos que traten de esa supuesta mala administración generada por los órganos de la UE, siendo que únicamente en lo referente a estos aspectos puede el Defensor proceder a la investigación. Pues bien, es fácil colegir que la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos no se encuentran en situación de poder recurrir a los servicios del Defensor porque estos no tienen una relación directa con la Administración europea. Su relación se ciñe fundamentalmente a mantenerla con la local, la provincial, la autonómica en su caso o la de los Estados federados y la estatal, de cada uno de sus países; solo una pequeña parte de personas o entidades diversas pueden acceder al Defensor del Pueblo Europeo al verse afectados por actos o decisiones de las administraciones de la UE (los solicitantes de asilo, los inmigrantes, las entidades y empresas que se han acogido a subvenciones europeas dimanantes de distintos planes económicos, las ONG, el personal contratado por las Comunidades Europeas, las personas entidades y empresas extranjeras afincadas en Europa por convenios con la Unión, etc.).

⁵⁰⁵ ROVIRA VIÑAS, Antonio. Los Defensores del Pueblo y la Convención de Prüm. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 7, p. 208.

⁵⁰⁶ Art. 3.1 EDPE.

En estas circunstancias, consideramos que el Defensor del Pueblo Europeo nunca estará en posición de alcanzar una *auctoritas* de quien nunca va a poder valorar el servicio que presta la Institución al no poder acceder a ella; en todo caso, la adquirirá o no de esa minoría a la que por normativa se debe.

Sobre esta importante cuestión volveremos más adelante en el epígrafe *Funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo*.

3. La elección del Defensor del Pueblo Europeo. Duración del mandato, requisitos de acceso y cese

Establece el art. 228.1 TFUE que “El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo”⁵⁰⁷, y en este mismo sentido se dispone en el art. 6 EDPE:

1. El Defensor del Pueblo será nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de este y hasta el final de su legislatura. Su mandato será renovable.
2. Como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia o competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo.⁵⁰⁸

Por su parte, el art. 7.3 EDPE previene sobre el aspecto del cese anticipado:

En caso de cese anticipado en sus funciones se nombrará un nuevo Defensor del Pueblo en un plazo de tres meses a partir del momento en que se produzca la vacante, pero únicamente por el período restante hasta el término de la legislatura⁵⁰⁹.

Es también el caso del nombramiento del primer Defensor del Pueblo en donde ya estaba constituida la Asamblea Parlamentaria, por eso se tuvo la previsión de

⁵⁰⁷ Art. 228.1 TFUE.

⁵⁰⁸ Art. 6 EDPE.

⁵⁰⁹ Art. 7.3 EDPE.

establecer en el artículo 15 del Estatuto que “el primer Defensor del Pueblo nombrado después de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, lo será por el período restante hasta el término de la legislatura”⁵¹⁰.

De la normativa hasta aquí expuesta vemos que la designación del Defensor (erróneamente en el Estatuto se aplica el término *nombramiento*) se lleva a cabo por el Parlamento Europeo, por lo que la doctrina en general lo considera un Comisionado del mismo. En el supuesto que contemplamos sí podría considerarse como tal Comisionado, puesto que de su total actividad debe dar cuentas al Parlamento y concretamente a la Comisión de Peticiones; contrariamente de lo que considerábamos acerca del Defensor del Pueblo en España, que lo concebimos como Magistratura independiente incluso de las propias Cortes por mor del art. 162 CE.

Cierto es que el art. 9.1 EDPE establece la independencia del Defensor respecto a cualquier órgano de la Unión al señalar:

El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia y atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la Unión. En el ejercicio de sus funciones, no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrá de cualquier acto incompatible con la naturaleza de sus funciones.⁵¹¹

Pero la realidad y la praxis demuestran que esa pretendida independencia de poco sirve si los cometidos, funciones y competencias a él asignados por la normativa europea son tan escasos (únicamente los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios) que diluyen y difuminan la figura en el conjunto organizacional de la UE.

Desde luego, no dispone de una herramienta tan decisiva como el poder recurrir al Tribunal de las Comunidades, los Reglamentos, Directivas y demás normas comunitarias dispuestas bien por el Consejo, por el Parlamento o por la Comisión, como es el caso del Defensor del Pueblo español, al estar legitimado para interponer

⁵¹⁰ Art. 15 EDPE.

⁵¹¹ Art. 9.1 EDPE.

el recurso de inconstitucionalidad y acudir al TC contra cualesquiera Disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley provenientes de las Cortes, de los Parlamentos de las CCAA o de cualquier autoridad con poder para establecer normas con rango de Ley.

Vimos que el art. 6.1 EDPE regulaba la duración del mandato de la Institución, ajustándola al período de tiempo de duración de una legislatura del Parlamento, que es de cinco años, eligiendo al Defensor al inicio de la misma hasta su terminación; pudiendo la persona designada ser reelegida indefinidamente por el Parlamento Europeo salido de nuevas elecciones. En este sentido, existe también, como vemos, una dependencia absoluta del Parlamento al ser la persona designada reflejo del sentir social y político que la Cámara elegida manifiesta, ya que nace con ella y termina con ella; contrariamente a lo que ocurre en otros países donde el mandato del *Ombudsman* no es igual en duración al del Parlamento que lo elige, caso de España.

La elección es, como hemos dicho, del Parlamento, pero su nombramiento se realiza tras asumir solemnemente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades el compromiso de ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad absolutas⁵¹².

El Título X, *Del Defensor del Pueblo*, del Reglamento Interno del Parlamento Europeo (en adelante, RIPE), establece en el art. 219 las condiciones en que se ha de desarrollar la elección del Defensor por parte del mismo:

1. Al principio de cada legislatura o en caso de fallecimiento, renuncia o destitución del Defensor del Pueblo, el Presidente convocará la presentación de candidaturas con vistas al nombramiento del Defensor del Pueblo y fijará el plazo para la presentación de candidaturas. Dicha convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.

⁵¹² Art. 9.2 EDPE: "Al iniciar sus funciones el Defensor del Pueblo asumirá ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el compromiso solemne de ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad absolutas y de respetar, durante su mandato y tras el cese de sus funciones, las obligaciones que se derivan del cargo y, en particular, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios".

2. Las candidaturas habrán de contar con el apoyo de cuarenta Diputados como mínimo, que sean nacionales de al menos dos Estados miembros.

Cada Diputado podrá apoyar una sola candidatura.

Las candidaturas deberán ir acompañadas de todos los justificantes necesarios para establecer con seguridad que el candidato reúne las condiciones establecidas en el art. 6.2 de la Decisión del Parlamento Europeo 94/262/CECA, CE, EURATOM, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones.

3. Las candidaturas se transmitirán a la comisión correspondiente. La lista completa de los Diputados que hayan dado su apoyo a los candidatos se pondrá a disposición del público a su debido tiempo.

4. La comisión competente podrá solicitar oír a los candidatos. Tales audiencias estarán abiertas a todos los Diputados.

5. La lista alfabética de las candidaturas admitidas a trámite se someterá después a votación del Parlamento.

6. El Defensor del Pueblo será elegido por mayoría de los votos emitidos.

Si, al finalizar las dos primeras votaciones, no resulta elegido ningún candidato, únicamente podrán mantenerse los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la segunda votación.

En caso de empate de votos, se nombrará al candidato de más edad.

7. Antes de declarar abierta la votación, el Presidente comprobará la presencia de la mitad como mínimo de los Diputados que componen el Parlamento.

8. El Defensor del Pueblo ejercerá el cargo en funciones hasta la entrada de su sucesor, excepto en el caso de que cese por fallecimiento o destitución.⁵¹³

⁵¹³ Art. 231 RIPE.

De este artículo solamente resaltar que hay un plazo para la presentación de candidaturas; que las mismas necesitan el aval de al menos cuarenta Diputados pertenecientes como mínimo a dos Estados miembros, por lo que de esta exigencia se desprende que existirán las correspondientes negociaciones entre sí de los distintos Estados que aspiren a tener un Defensor Europeo de origen nacional propio; que de la lista de aspirantes se da traslado a la comisión competente (Comisión de Peticiones), la cual, en audiencia, podrá solicitar oír a los candidatos para posteriormente admitir a trámite determinadas candidaturas y someterlas después a la votación del Parlamento, que elegirá al Defensor por la mayoría de votos emitidos por la Cámara, habiendo previamente comprobado su Presidente el *quorum* exigido, consistente en al menos la mitad de los Diputados del Parlamento. Si tras la segunda votación no se eligiera algún candidato por la mayoría de la Cámara, se procederá en la siguiente a elegir al candidato de los dos que con mayor números de votos se ha obtenido en la segunda votación y, en caso de empate, se opta por el de mayor edad. Por último, resaltar a diferencia de lo que en España está estipulado por la LODP, que el Defensor del Pueblo Europeo saliente estará en funciones hasta tanto no se elija a su sucesor; aspecto este, que ya hemos tratado en este trabajo, es más coherente con la naturaleza de la funcionalidad de la propia Institución.

En cuanto a los requisitos exigidos por el art. 6.2 EDPE para el acceso al cargo de Defensor se destacan los siguientes:

Como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo⁵¹⁴.

1. Observamos con agrado indisimulado que el sujeto que ha de ser elegido para tal encomienda debe contener rasgos inequívocos de ostentar en su persona la cualidad de la excepcionalidad. En este sentido, no todo ciudadano de la UE dispone

⁵¹⁴ Art. 6.2 EDPE.

de tan armado bagaje. En efecto, dicho art. 6.2 EDPE establece que como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una *personalidad*. Pues bien, el concepto o definición de *personalidad* no es equiparable al de *persona*.

El DLE define *personalidad* como, “el conjunto de rasgos y cualidades que configuran la manera de ser de una persona y la diferencian de las demás”⁵¹⁵ Observemos que nos habla de rasgos y cualidades que la diferencian y, en este preciso sentido, nos estamos aproximando a la persona dotada de *auctoritas*, connotación y distinción que una persona tiene respecto de las demás.

Por tanto, el Parlamento Europeo parte del hecho de que la elección debe recaer en un sujeto con personalidad, no de cualquier ciudadano de la UE o, en el caso español, cualquier ciudadano mayor de dieciocho años⁵¹⁶.

En los veinticinco años de funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo Europeo (1995-2020), el Parlamento Europeo ha elegido hasta la fecha a tres Defensores: el finlandés Jacob Söderman, que ha ocupado en su país puestos de gran relevancia, entre otros, el de Defensor del Pueblo. Fue elegido para el cargo de Defensor del Pueblo Europeo en julio de 1995 y su mandato se extendió hasta el 31 de marzo de 2003. El griego Nikiforos Diamandouros, que fue el primer Defensor del Pueblo griego; es académico, profesor y escritor y se le eligió para el cargo de Defensor del Pueblo Europeo en abril de 2003, puesto que siguió desempeñando hasta el 14 de marzo de 2013 tras sucesivas reelecciones. Por último, la irlandesa Emily O’Reilly, periodista y escritora con estudios en la Universidad de Harvard, fue también Defensora del Pueblo en Irlanda y, desde julio de 2013, es designada Defensora del Pueblo Europeo por el Parlamento, habiendo sido reelegida en varias ocasiones, la última en diciembre de 2019.

De los breves datos apuntados acerca de las personas que han ocupado el cargo de Defensores del Pueblo Europeo se hace presente la excelencia y personalidad que las mismas manifiestan y que posteriormente han corroborado mediante el desempeño de su mandato, aunque lamentablemente este no haya podido ser

⁵¹⁵ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 23.^a ed. Madrid: Espasa, 2014.

⁵¹⁶ Art. 3 EDPE: “Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos”.

valorado en toda su dimensión por el ciudadano europeo como más arriba exponíamos.

2. Ser ciudadano de la UE o, lo que es lo mismo, ciudadano de cualquier país que actualmente conforme la Comunidad Europea.

3. Que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Así, la elección habrá de recaer en los ciudadanos que en sus respectivos países ostenten esos derechos que, por lo que respecta a los políticos, nos enfrentamos a legislaciones diversas por las que en el disfrute de los mismos se diferencian claramente.

Por ejemplo, en el caso concreto del derecho de participación activo y pasivo, tenemos ejemplos como el de Hungría, en donde se puede votar y ser candidato a partir de los 16 años si estás casado; en Grecia, el Gobierno de Alexis Tsipras aprobó la reducción de la edad a los 17 años para el derecho activo y pasivo del voto. En Eslovenia se puede votar a los 16 años si trabajas. En Austria, desde 2007, los adolescentes de 16 años pueden participar en todas las elecciones del país, etc.

A su vez, la CDFUE, proclamada en Niza en diciembre de 2000, establece en su art. 39.1 que “todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo a las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”⁵¹⁷.

4. Que ofrezca plenas garantías de independencia, por lo que debemos entender que previamente el Parlamento ha hecho un seguimiento de los concursantes al puesto de Defensor a través de distintos procesos que han marcado la trayectoria del candidato a lo largo de su vida.

5. Que reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo. En este sentido, qué duda cabe que el art. 6.2 EDPE se está refiriendo a la preferencia para el cargo de personalidades que hayan ocupado puestos de relevancia en los tribunales de sus respectivos países, es decir, sujetos con formación eminentemente jurídica, o bien,

⁵¹⁷ Art. 39.1 CDFUE.

personalidades relevantes en otros ámbitos que sin ser estrictamente jurídicos, destaquen por su preparación y experiencia, como es el caso presente en donde los tres Defensores designados han sido previamente Defensores del Pueblo en sus respectivos países.

Por lo que respecta al cese del Defensor, art. 7 EDPE establece:

1. El Defensor del Pueblo cesará en sus funciones bien al término de su mandato, bien por renuncia o destitución.
2. Salvo en caso de destitución, el Defensor del Pueblo seguirá en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo.
3. En caso de cese anticipado en sus funciones se nombrará un nuevo Defensor del Pueblo en un plazo de tres meses a partir del momento en que se produzca la vacante, pero únicamente por el período restante hasta el término de la legislatura.⁵¹⁸

Observamos la particularidad de que el precepto no establece la posibilidad de la muerte del Defensor que, entendemos, se subsume dentro del punto tercero del anterior artículo, al regular este el cese anticipado de sus funciones. Lo mismo ocurriría en el supuesto de la comisión de un delito, siendo que, en ese caso, debería pronunciarse previamente el TJCE.

El art. 8 EDPE habla de la destitución y consigna que “a petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas podrá destituir al Defensor del Pueblo si este dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido falta grave”⁵¹⁹.

Por su parte, el art. 221 RIPE regula el procedimiento establecido en caso de destitución del Defensor, exigiendo en primer lugar que, una décima parte al menos de los miembros del Parlamento lo pidan, si aquel deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o cometiera falta grave. De estos dos casos, el primero habrá de entenderse en los supuestos en los que el Defensor no

⁵¹⁸ Art. 7 EDPE.

⁵¹⁹ Art. 8 EDPE.

se atenga o se desvíe de la misión encomendada, transitando su actuación por espacios no autorizados competencialmente o bien que su conducta pudiera ser considerada desafiante o contraria al Parlamento que lo eligió. En el caso de comisión de falta grave, debemos entender que, habrá de estarse en este supuesto al procedimiento disciplinario regulado por el anexo IX del Estatuto de la Función Pública de las Comunidades Europeas.

En el supuesto de que en los dos meses anteriores ya se hubiera presentado un procedimiento de destitución, si se presentara uno de nuevo, habría que solicitarlo por la quinta parte de los miembros de la Cámara y la Comisión de Peticiones, por mayoría de sus miembros, redactará un informe acerca de si los motivos invocados son fundados, elevando el mismo al pleno quien, por votación secreta y previo debate, decidirá. Si la votación es favorable a la destitución y no renuncia previamente el Defensor del Pueblo, el Parlamento pedirá al TJUE que destituya al Defensor⁵²⁰.

4. Organización

Es en el art. 11 EDPE, donde encontramos una regulación básica de la organización con que se configura la Institución del Defensor.

1. El Defensor del Pueblo estará asistido por una secretaría, cuyo principal responsable nombrará él mismo.
2. Los funcionarios y agentes de la secretaría del Defensor del Pueblo estarán sujetos a los reglamentos y normativas aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas. Su número se adoptará cada año en el marco del procedimiento presupuestario.
3. Los funcionarios de las Comunidades Europeas y de los Estados miembros que resulten designados agentes de la secretaría del Defensor del Pueblo lo serán en comisión por interés del servicio, con la garantía de una reintegración de pleno derecho en sus instituciones de origen.

⁵²⁰ Art. 221 RIPE.

4. Para todas las cuestiones relativas a su personal el Defensor del Pueblo estará asimilado a las instituciones en el sentido del art. 1 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas.⁵²¹

Por otra parte, la Oficina del Defensor, se estructura de la siguiente manera⁵²²:

4.1. Gabinete

Tiene como misión asesorar y apoyar al Defensor en la estrategia y objetivos definidos por el mismo, acompañar al Defensor en sus desplazamientos y redactar informes y discursos. Está compuesto por:

Jefe de Gabinete, que es el responsable general de la estrategia del Defensor, de las relaciones interinstitucionales, incluido el Parlamento Europeo, y de la gestión del Gabinete. Trabaja con la Secretaría General y asesora al Defensor en materia de comunicación y proyección exterior.

Asistente de Políticas, cuya misión principal consiste en las relaciones cotidianas con el Parlamento Europeo, en particular con la Comisión de Peticiones.

Experto en Políticas, competente para asesorar al Defensor en la política comunitaria y su evolución.

4.2. Secretaría General

Este órgano dirige la gestión, coordinación y ejecución general de la Institución. Por decirlo de otra forma, es el *alma mater*, el corazón que impulsa el trabajo que desarrolla el Defensor.

El responsable de la Secretaría es designado directamente por el Defensor del Pueblo y, por tanto, es de su entera confianza.

4.3. Dirección de Investigaciones

Esta sección incluye la Unidad de Tramitación de casos y es la parte de la Oficina

⁵²¹ Art. 11 EDPE.

⁵²² Datos obtenidos de la página web del Defensor del Pueblo Europeo. Disponibles en: www.ombudsman.europa.eu/es/office/staff

que más personal emplea en el trabajo desempeñado por el Defensor del Pueblo. Se encarga de las principales actividades de la Oficina, entre las que se encuentran la realización de investigaciones sobre supuestos casos de mala administración de los organismos de la UE y la promoción de las buenas prácticas administrativas. Al frente de la misma se encuentra un director de Investigaciones.

4.4. Área de Comunicación

Es la responsable de informar al público general, a los principales grupos destinatarios y a las demás partes interesadas acerca del trabajo y las investigaciones que ha realizado el Defensor del Pueblo.

De igual forma, es la responsable del conjunto de las comunicaciones de la Oficina, así como de la coordinación de la red europea de Defensores del Pueblo.

4.5. Área de Administración, Personal y Presupuesto

El desempeño de su trabajo se centra en los RRHH, el bienestar del personal, el presupuesto y las finanzas, los edificios, los equipos y el apoyo logístico de la Institución, la gestión y el archivo de documentos, las tecnologías de la información y la comunicación y el apoyo operativo a la tramitación de casos.

Esta unidad consta de varios sectores:

1. Sector de Presupuesto
2. Sector de RRHH
3. Sector de Tecnologías de la Información y la Comunicación
4. Responsable de Protección de Datos
5. Responsable de Transparencia

En la Institución trabajan a día de hoy un total de 82 personas, sin contar al propio Defensor, entre los que se encuentran especialistas en diversas materias, como expertos en investigaciones y procesos, especialistas en comunicaciones y prensa, gestores de casos, asistentes de comunicaciones, asistentes de finanzas, de recursos humanos, becarios que se instruyen en la defensoría, pero sobre todo abundan los juristas especialistas en Derecho comunitario.

Para la Institución es una prioridad que el conjunto del personal represente a la casi totalidad de los miembros de la Unión, sobre todo porque las lenguas de todos y cada uno de los países se han de utilizar ante casos de investigación procedentes de quejas que provengan de cualquiera de ellos. Se trata de mantener una comunicación con el quejoso en su propia lengua de origen⁵²³.

El personal funcionario y los agentes de la Institución están sujetos a los reglamentos y normativas aplicables a los funcionarios de la UE y aquellos que provengan de la misma ejercerán sus funciones en comisión por interés del servicio, con garantía de plena de reintegración a su puesto originario de trabajo, una vez terminada su labor en la Institución, según reza el artículo 11.3 EDPE.

El presupuesto de la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo para el año 2019 ascendía a 11.496.261 euros, constituyendo este presupuesto una sección independiente dentro del presupuesto de la UE⁵²⁴.

5. Las funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo. La presentación de la queja y su instrucción

Las funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo se encuentran recogidas por distintas normas comunitarias. De esta forma vemos que ya en su día fueron objeto de regulación en el art. 138 E TUE, para posteriormente reproducirse las mismas en el art. 228.1.2 TFUE, ambos explicitados más arriba. De igual forma, estas funciones y competencias, así como las excluidas de los ámbitos no permitidos a su intervención, junto con el *modus operandi* que se señala para el quejoso y la instrucción de la reclamación, aparecen recogidas a lo largo de los artículos 1, 2, 3, 4, 4 bis y 5 EDPE⁵²⁵.

⁵²³ Datos obtenidos de la página web del Defensor del Pueblo Europeo. www.ombudsman.europa.eu/es/office/staff

⁵²⁴ Informe del Defensor del Pueblo Europeo 2019.

⁵²⁵ Los arts. 1, 2, 3, 4, 4 bis y 5 EDPE establecen:

Art. 1.: “1. El Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo quedan fijados por la presente decisión de conformidad con el apartado 4 del artículo 195 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el apartado 4 del artículo 107 D del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. 2. El Defensor del Pueblo desempeñará sus funciones respetando las atribuciones conferidas por los tratados a las instituciones y órganos comunitarios. 3. El Defensor del Pueblo no podrá intervenir en las causas que se sigan ante los tribunales ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales”.

Art. 2: “1. En las condiciones y con los límites que establecen los Tratados anteriormente mencionados, el Defensor del Pueblo contribuirá a descubrir los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, y a formular recomendaciones para remediarlos. No podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo la actuación de ninguna otra autoridad o persona. 2. Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión podrá someter al Defensor del Pueblo, directamente o por mediación de un miembro del Parlamento Europeo, una reclamación relativa a un caso de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El Defensor del Pueblo informará de la reclamación a la Institución u órgano interesado tan pronto como la reciba. 3. En la reclamación deberá quedar patente el objeto de la misma así como la persona de la que proceda; dicha persona podrá pedir que su reclamación sea confidencial. 4. La reclamación deberá presentarse en un plazo de dos años contados desde que el promotor de la misma tuvo conocimiento de los hechos que la motivaron, siendo necesario que previamente se hayan hecho adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate. 5. El Defensor del Pueblo podrá aconsejar a la persona de la que proceda la reclamación que se dirija a otra autoridad. 6. Las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no interrumpirán los plazos fijados en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos. 7. Cuando a causa de un procedimiento jurisdiccional en curso o ya concluido sobre los hechos alegados, el Defensor del Pueblo deba declarar inadmisibles una reclamación o dar por terminado el estudio de la misma, se archivarán los resultados de las investigaciones llevadas a cabo hasta ese momento. 8. El Defensor del Pueblo no podrá admitir ninguna reclamación relativa a las relaciones laborales entre las instituciones y órganos comunitarios y sus funcionarios y otros agentes sin que previamente el interesado haya agotado las posibilidades de solicitud o reclamación administrativas internas, en particular los procedimientos contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 90 del Estatuto de los funcionarios, y después de que hayan expirado los plazos de respuesta de la autoridad ante la que se hubiere recurrido. 9. El Defensor del Pueblo informará sin demora a la persona de quien emane la reclamación sobre el curso dado a esta”.

Art. 3: “1. El Defensor del Pueblo procederá a todas las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de una reclamación. Informará de ello a la Institución u órgano afectado, que podrá comunicarle cualquier observación útil. 2. Las instituciones y órganos comunitarios estarán obligados a facilitar al Defensor del Pueblo las informaciones requeridas y darle acceso a la documentación relativa al caso. El acceso a información o documentos clasificados, en particular a documentos sensibles en el sentido del artículo 9 del Reglamento CE n.º 1049/2001, estará sujeto a la observancia de las normas de seguridad de la Institución u órgano comunitario de que se trate. Las instituciones o los órganos que faciliten información o documentos clasificados con arreglo a lo mencionado en el párrafo anterior informarán al Defensor del Pueblo de dicha clasificación. Para la aplicación de lo dispuesto en el primer párrafo, el Defensor del Pueblo acordará por adelantado con la Institución u órgano de que se trate las condiciones para el tratamiento de la información clasificada o de los documentos o la información de otro tipo cubiertos por la obligación del secreto profesional. Las instituciones y órganos comunitarios, para dar acceso a los documentos procedentes de un Estado miembro clasificados como secretos en virtud de una Disposición legislativa o reglamentaria, será necesario que hayan obtenido el acuerdo previo de dicho Estado miembro. Para dar acceso a los demás documentos procedentes de un Estado miembro será necesario haber advertido al Estado miembro de que se trate. En ambos casos, y con arreglo al artículo 4 el Defensor del Pueblo no podrá divulgar el contenido de dichos documentos. Los funcionarios y otros agentes de las instituciones y órganos comunitarios estarán obligados a prestar declaración cuando lo solicite el Defensor del Pueblo. Seguirán estando sujetos a las Disposiciones pertinentes del Estatuto de los funcionarios de las comunidades europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas y tendrán obligación de mantener el secreto profesional. 3. Las autoridades de los Estados miembros estarán obligadas, cuando el Defensor del Pueblo lo requiera, a facilitar, a través de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas, toda la información que pueda contribuir al esclarecimiento de los casos de mala administración por parte de las instituciones u órganos comunitarios, salvo en caso de que dicha información esté cubierta por Disposiciones legislativas o reglamentarias relativas al secreto, o por cualquier otra Disposición que impida su publicación. No obstante, en este caso el Estado miembro de que se trate podrá permitir al Defensor del Pueblo el

En el art. 1 EDPE se establece que las condiciones generales del ejercicio de las funciones quedan fijadas en el Estatuto respetando las competencias conferidas por los Tratados a las instituciones y órganos comunitarios, prohibiendo su intervención en las causas que se sigan ante los tribunales,⁵²⁶ ni poner en tela de juicio las

acceso a dicha información siempre y cuando se comprometa a no divulgar el contenido de la misma. 4. En caso de no recibir la asistencia que desee, el Defensor del Pueblo informará de ello al Parlamento Europeo, que emprenderá las gestiones oportunas. 5. En la medida de lo posible, el Defensor del Pueblo buscará con la Institución u órgano afectado una solución que permita eliminar los casos de mala administración y satisfacer la reclamación del demandante. 6. Cuando el Defensor del Pueblo constatare un caso de mala administración, se dirigirá a la Institución u órgano afectado formulando, en su caso, proyectos de recomendaciones. La Institución u órgano a que se haya dirigido le transmitirá un informe motivado dentro de un plazo de tres meses. 7. Posteriormente, el Defensor del Pueblo remitirá un informe al Parlamento Europeo y a la Institución u órgano afectado. En el citado informe podrá formular recomendaciones. El Defensor del Pueblo informará a la persona de quien proceda la reclamación acerca del resultado de las investigaciones, del informe motivado presentado por la Institución u órgano afectado y, en su caso, de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo. 8. Al final de cada período anual de sesiones, el Defensor del Pueblo presentará al Parlamento Europeo. Un informe sobre el resultado de sus investigaciones”.

Art. 4: “1. El Defensor del Pueblo y su personal, a los que se aplicarán el artículo 287 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el artículo 194 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, estarán obligados a no divulgar las informaciones y documentos de los que hubieren tenido conocimiento en el marco de sus investigaciones. Estarán obligados, en particular, a no divulgar información clasificada ni documentos facilitados al Defensor del Pueblo, en particular documentos sensibles en el sentido del artículo 9 del Reglamento CE n.º 1049/2001, o documentos comprendidos en el ámbito de aplicación de la legislación comunitaria en materia de protección de los datos personales, ni tampoco ninguna información que pudiera causar perjuicio al que presenta la reclamación o a otras personas afectadas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2. 2. Si, en el marco de sus investigaciones, tuviere conocimiento de hechos que considere materia de derecho penal, el Defensor del Pueblo informará inmediatamente a las autoridades nacionales competentes a través de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas así como, en la medida en que el asunto en cuestión sea de su competencia, a la Institución, órgano o servicio comunitario responsable de la lucha contra el fraude; en su caso, el Defensor del Pueblo informará también a la Institución o al órgano comunitario al que pertenezca el funcionario o el agente afectado, que podrá aplicar, en su caso, el segundo párrafo del artículo 18 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas. El Defensor del Pueblo podrá así mismo informar a la Institución o al órgano comunitario afectado acerca de los hechos que cuestionen, desde un punto de vista disciplinario, el comportamiento de alguno de sus funcionarios o agentes”.

Art. 4 bis: “El Defensor del Pueblo y el personal a su cargo tramitarán las solicitudes de acceso público a los documentos distintas de las mencionadas en el artículo 4, apartado 1, de conformidad con las condiciones y límites establecidos en el reglamento CE n.º 1049/2001”.

Art. 5: “1. Con vistas a reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y los intereses de las personas que le presenten reclamaciones, el Defensor del pueblo podrá cooperar con las autoridades análogas existentes en algunos Estados miembros, respetando las legislaciones nacionales aplicables. El Defensor del Pueblo no podrá tener acceso por esta vía a documentos a los que no tendría acceso en aplicación del artículo 3. 2. Dentro del ámbito de sus competencias en el artículo 195 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 107 D del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y evitando cualquier duplicación de las actividades de otras instituciones u órganos, el Defensor del Pueblo podrá, en las mismas condiciones, cooperar con instituciones y órganos de los Estados miembros encargados del fomento y la protección de los derechos fundamentales”.

⁵²⁶ Aspecto este que le diferencia notablemente del Defensor del Pueblo español, al poder este interponer el Recurso de amparo ante el TC, a tenor del art. 162.1.b CE.

resoluciones de estos. Lo que no significa que la administración judicial si pueda ser objeto de sus investigaciones dentro de sus competencias.

El art. 2 EDPE deja meridianamente claro que la función desempeñada por el Defensor ha de ceñirse exclusivamente y tiene como límite el descubrimiento de los casos de mala administración originados por la actuación de las instituciones y órganos de la UE, y solamente por ellos.

Para conocer qué se entiende por mala administración, El Defensor del Pueblo se ayuda en su labor a través de los arts. 41 y 42 CDFUE ya citados con anterioridad por los que se establecen, por contraposición a la mala administración, supuestos de buena praxis administrativa, así como por el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa⁵²⁷. Este último (producto creativo del Defensor del Pueblo Europeo, más concretamente del primero de ellos, Jacob Söderman), configura a lo largo de sus 27 artículos un entramado normativo tendente a definir actuaciones de los entes administrativos de la UE con la consideración de casos de buena administración, entre los que encontramos la ausencia de discriminación y la igualdad de trato, el principio de proporcionalidad, la ausencia de abuso de poder, la imparcialidad, la independencia y la objetividad, la justicia, la cortesía, la respuesta a cartas en la lengua del ciudadano, el acuse de recibo de las notificaciones, la remisión al servicio competente, el derecho a ser oído, la adopción de decisiones en plazos razonables, la motivación de las decisiones, las posibilidades de apelación, la protección de datos, etc.

Esa mala administración es perseguida por el Defensor únicamente si se ha generado por la práctica de los órganos e instituciones comunitarios, no por otras Administraciones. Ni siquiera por la actividad de las administraciones de los propios Estados internamente cuando aplican el Derecho comunitario⁵²⁸.

⁵²⁷ Para un mayor conocimiento véase el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/publication/es/3510>

⁵²⁸ RUIZ FRANCÉS, Álvaro. El Defensor del Pueblo en la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 17, 1997, p. 119: "Hay que lamentar que se haya sustraído del poder de control del Defensor del Pueblo, la actividad de las autoridades administrativas de los Estados miembros al aplicar el Derecho Comunitario: por lo tanto, el Defensor del Pueblo no puede controlar la ejecución de los Reglamentos ni la transposición de las Directivas por las autoridades nacionales. En tales casos, el Defensor del Pueblo no podrá hacer nada para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos; serán los Defensores del Pueblo nacionales quienes deberán intervenir".

Conectando con lo dicho anteriormente en el epígrafe de la naturaleza del Defensor, al manifestar que difícilmente la Institución puede llegar a conocimiento de todos los ciudadanos de la UE porque la limitación de sus competencias le impiden acercarse a ellos, habremos de manifestar que, este hándicap, difícilmente podrá superarlo si, la normativa de la EU no le permite ampliar sus horizontes competenciales. En este mismo sentido se pronuncia Ruiz Francés, que mantiene:

Se puede concluir que los ciudadanos ignoran aún la extensión de las funciones del Defensor del Pueblo; algunos euro escépticos concluirían que la extensión del ámbito competencial del Defensor del Pueblo es demasiado reducida para que la nueva figura institucional pueda colaborar efectivamente a resolver los problemas de distanciamiento de la CE respecto de sus ciudadanos.⁵²⁹

En efecto, como ya mantuvimos al inicio de este trabajo al tratar una de las características que deben adornar la imagen del Defensor como es la *auctoritas*, concluíamos finalizando que difícilmente se arroparía con la misma si su actuación en el conjunto de la UE se ceñía a ser el Defensor de unos pocos. El prestigio, el apoyo y el reconocimiento social solo se adquiere si la Institución es cercana, conocida, accesible a todos e independiente y, sobre todo, si a su labor le acompaña el éxito en sus intervenciones y actuaciones. La normativa sobre la que se asienta la figura del Defensor del Pueblo Europeo es estricta, precisa y restrictiva en cuanto a las competencias a él asignadas y le aparta claramente del contacto que de otra forma tendría con el pueblo europeo.

Únicamente sus intervenciones en pos de la consecución de una buena administración comunitaria son plausibles si estas se ciñen a los parámetros establecidos por la normativa de la UE; es decir, si la mala administración proviene de prácticas y actos procedentes de órganos o instituciones de la UE. Entendiendo por tales los creados en los sucesivos Tratados y normas derivadas. Así, entre otros, estarían bajo la supervisión del *Ombudsman* los actos de administración del Parlamento, del Consejo, de la Comisión, del TJUE y del Tribunal de Cuentas,

⁵²⁹ *Ibid.* (p. 118).

además del resto de instituciones auxiliares esparcidas por los países que conforman la UE.

Las competencias a él asignadas son claramente insuficientes y no alcanzan para mantener ese contacto estrecho con el conjunto de ciudadanos europeos. Estos con quien se relacionan y rozan es con su propia Administración; sus problemas proceden de la interacción que se produce inevitablemente con las autoridades e instituciones de sus propios países y, dentro de ellos, con las más cercanas, por tanto, muy lejos del amparo del Defensor del Pueblo Europeo. ¿Quién se ve, pues, protegido por este? A tenor de la publicación oficial⁵³⁰ ofrecida por la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo en conmemoración de los 25 años de presencia de la Institución en Europa sus logros se han extendido fundamentalmente en los siguientes ámbitos:

1. La mejora de la transparencia en las negociaciones comerciales de la UE.
2. La publicación de los resultados de los ensayos clínicos de medicamentos evaluados en la UE.
3. La mejora del sistema de pago a las pequeñas empresas receptoras de fondos de la UE.
4. La creación de recomendaciones prácticas para la interacción de los funcionarios de la UE con los representantes de grupos de presión.
5. La eficacia en los mecanismos de presentación de reclamaciones para los solicitantes de asilo sobre el trato recibido por los organismos de la UE.
6. La consolidación de las normas éticas por las que se rigen los Comisarios europeos.
7. El mayor esfuerzo de las instituciones de la UE por comunicarse en las 24 lenguas oficiales de la UE.

Pues bien, estos logros quedan lamentablemente empañados por la clamorosa ausencia del Defensor para estar presente en los problemas cotidianos que quinientos millones de ciudadanos de a pie europeos tienen con sus respectivas Administraciones nacionales. Solicitantes de ayuda que en muchos casos no la

⁵³⁰ Defensor del Pueblo Europeo. *25 años del Defensor del Pueblo Europeo*. Estrasburgo: Oficina del Defensor del Pueblo Europeo, 2020. Disponible en:

<https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/es/index.html>

encuentran en sus países de origen y que podrían verse amparados por aquél. Y ello no es así al impedírsele el corsé jurídico competencial comunitario al que se ve sometido el Defensor. Porque lo cierto es que la inmensa mayoría de europeos carecen de todo vínculo o contacto con las Administraciones de la EU y, sin estos, difícilmente se puede solicitar la ayuda del Defensor en casos de mala administración si no existen acciones administrativas que señalar, al no existir organización alguna de índole comunitaria dentro del espacio particular en el que nos desenvolvemos.

El pomposo título de Defensor del Pueblo Europeo es, por tanto, una ficción y hasta podríamos catalogarlo de hábil añagaza porque dichos términos, por separado o conectados entre sí, parecerían indicar que la misión de la persona que ostenta el título de Defensor carece de límites funcionales en lo referente, en primer lugar, a las personas que defiende. En efecto, el vocablo *pueblo*, siguiendo a Torres del Moral tiene un contenido jurídico-político que procede del latín *populus* y significa “el conjunto de personas libres de la polis” y, por tanto, “la unidad de esos habitantes en cuanto son elemento del Estado”⁵³¹. Transpolando el significado latino a la realidad actual europea, por *pueblo* ha de entenderse la totalidad de ciudadanos europeos, se encuentren o no interactuando con la Administración europea. En segundo lugar, el término *europeo* nos indica que la misión del Defensor trasciende las fronteras interiores de la UE para llegar a todos los sitios y lugares allá donde se le necesite.

No es casualidad que la Oficina del Defensor, año tras año, rechace como inadmisibles un porcentaje de reclamaciones (quejas), en palabras de Mellado Prado, “excepcionalmente alto”⁵³², cifrándose en 1995 en casi un 80 %; en 2007 en un 83 %; y en 2008 en un 80 %. Además, la autora afirma que “la mayoría de las reclamaciones declaradas inadmisibles están referidas a casos de mala administración en el seno de los Estados miembros”⁵³³. Esto se debe, a no dudar, al equívoco generalizado existente entre los europeos por los términos empleados en la identificación de la Institución. Por ello, nosotros proponemos el nombre de

⁵³¹ TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos: Una Teoría del Estado Constitucional Contemporáneo*. Madrid: Universitas, 5.ª ed., 2015, p. 44.

⁵³² MELLADO PRADO, Pilar. El Defensor del Pueblo Europeo quince años después. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, n.º 26, 2010, p. 209.

⁵³³ *Ibid.* (p. 209).

Defensor de la Unión Europea a secas, con la desaparición del sustantivo *Pueblo* para, así, evitar equívocos innecesarios. Algunos autores, decepcionados con el bagaje de competencias que la UE ha asignado al Defensor, claramente insuficientes y limitadas, llegan a la conclusión de que esta Institución:

Aparece como un órgano residual, de limitada autonomía funcional, al que se le otorga relevancia constitucional u orgánica y escasamente vinculado a la naturaleza jurídica originaria del *Ombudsman*, por lo que muy difícilmente podrá contribuir a una mejora sustancial del sistema de garantías jurídicas de los ciudadanos de la Unión. En la actualidad, la figura del Defensor del Pueblo Europeo está *in fieri*. [...] O también si, convertido en un vigilante objetivo de la legalidad, se le faculta para denunciar inercias e intereses creados en el seno de las instituciones, o para perseguir omisiones que impidan el más amplio desarrollo de los Tratados, o si, finalmente, se le atribuyen facultades concretas para resolver por sí o plantear ante las instituciones de la Comunidad las violaciones que haya podido conocer en el interior de los Estados miembros.⁵³⁴

Otros autores resaltan su “limitada capacidad de investigación, si se le compara con lo dispuesto por los arts. 138 C y D para las Comisiones temporales de investigación y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo”⁵³⁵.

De lo descrito anteriormente nos llama poderosamente la atención que una parte de la doctrina científica desista de exponer con claridad que el campo competencial del Defensor del Pueblo Europeo está acotado⁵³⁶. Así, cuando hablamos de la defensa de los derechos fundamentales por la Institución que estudiamos, tendremos que especificar que dicha defensa solo se localiza en aquellos que, en base a las competencias conferidas a la Unión por el resto de la UE y de cuya observancia se

⁵³⁴ PARICIO AUCEJO, Pedro. La Convención sobre el futuro de la Unión Europea desde la perspectiva del déficit democrático. *Revista Universitaria Europea*, n.º 4, 2004, pp. 41-42.

⁵³⁵ CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, Juan Manuel. El Defensor del Pueblo Europeo. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior*, n.º 1739, 1995, pp. 169-170.

⁵³⁶ Así parece desprenderse de autores como GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda. *Constitucionalismo multinivel: Derechos fundamentales*. Madrid: Sanz y Torres, 5.ª ed., 2020, p. 277: “El Defensor del Pueblo [...] está facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. [...] La actividad del DPE, sin excluir otras presentes o futuras, se proyecta sobre las siguientes áreas [...] los derechos fundamentales”.

encarga la propia administración, son, sin embargo, vulnerados por esta a ojos del Defensor del Pueblo Europeo. En ningún caso de otros derechos fundamentales, por ejemplo, el derecho fundamental que asiste a los padres para que los poderes públicos garanticen que sus hijos recibirán la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En estos supuestos su vulneración se vería investigada por el Defensor estatal, nunca por el Defensor europeo.

Siguiendo con el art. 2 EDPE, debe quedar patente que la reclamación ha de presentarse en un plazo no superior al de dos años desde que el promotor tuviere conocimiento de los hechos que la motivaron y que, en el supuesto de que el Defensor no la admita, pueda dirigir al sujeto activo de aquella a la autoridad competente.

Habrà de advertirse, igualmente, que los plazos de los recursos administrativos y jurisdiccionales no se interrumpirán con su presentación y que, ante un procedimiento jurisdiccional en curso de una reclamación, el Defensor deberá archivar la misma. De igual forma, el Defensor no admitirá una queja de cualquier funcionario o agente de la UE en su relación con las instituciones u órganos comunitarios sin que previamente aquel no haya agotado los recursos por vía interna establecidos para ello. El art. 3 EDPE nos habla de la iniciativa propia que tiene el Defensor en estas materias; de la obligación que los órganos comunitarios tienen de facilitar al Defensor la documentación requerida para el caso; que los documentos clasificados o sensibles en el sentido del art. 9 del Reglamento CE n.º 1049/200 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión estarán sujetos a las normas de seguridad del organismo de que se trate, estando el Defensor obligado a no divulgar dichos documentos.

Los funcionarios y agentes comunitarios estarán obligados a prestar declaración a solicitud del Defensor y, en caso de no recibir la asistencia deseada, el Defensor podrá informar de ello al Parlamento.

El punto quinto de este artículo nos remite a las denominadas *mediaciones*, de las que ya tuvimos ocasión de tratar en el estudio que desarrollamos sobre el Defensor en España. A ellas nos referíamos cuando decíamos que las mismas están

desaparecidas de la Ley Orgánica de desarrollo del Defensor del Pueblo español; sin embargo esta función si aparecía como uno de los métodos a emplear por los Comisionados autonómicos en sus relaciones con la Administración. Pues bien, en el supuesto que contemplamos el Defensor del Pueblo Europeo sí que está facultado para ejercitarlas al establecer el art. 3.5 EDPE que en la medida de lo posible, el Defensor buscará con la Institución u órgano afectado por la reclamación una solución que permita eliminar los casos de mala administración satisfaciendo de esta forma al reclamante. Por último, se establece la obligación del Defensor de remitir un informe anual al Parlamento con la actividad realizada por el mismo.

El art. 4 EDPE nos pone de manifiesto que en casos de hechos con trascendencia penal, el Defensor informará inmediatamente a las autoridades nacionales competentes a través de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas, así como al órgano o servicio comunitario al que pertenezca el funcionario al objeto de que se tomen las medidas oportunas.

El art. 4.bis EDPE está referido a la tramitación de acceso público a los documentos por parte de la Oficina del Defensor y, por último, el art. 5 EDPE señala que dentro del ámbito competencial del Defensor se podrá cooperar con las instituciones y órganos de los Estados miembros encargados del fomento y la protección de los derechos fundamentales.

6. La Red de Enlace

Conocida como Liaison Network, es un instrumento, un foro de internet, creado en 1996 en Estrasburgo con el objetivo de enlazar y coordinar a los distintos Defensores del Pueblo europeos (de cada uno de los países conformadores de la UE) para la más rápida resolución de las reclamaciones. Estableciendo un sistema de comunicaciones entre las anteriores instituciones en el que prima la información entre ellas y la remisión de reclamaciones al órgano más indicado para resolverlas.

Es un método sumamente ágil para la tramitación de quejas presentadas por los ciudadanos europeos, en el que, dependiendo del contenido de la queja o reclamación y del sujeto investigado, por medio de este instrumento, se remite a la Oficina del Defensor o Institución con cometidos parecidos dentro del ámbito

nacional o supranacional para su investigación. De esta red forman parte todas las instituciones de *Ombudsman* europeas o similares, así como el Defensor del Pueblo Europeo, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, los Defensores del Pueblo de Noruega y Finlandia y de los países candidatos a la adhesión. También forman parte de ella los *Ombudsman* regionales interesados⁵³⁷.

De esta red se hace partícipe el art. 5.1 EDPE.

7. La actividad del Defensor del Pueblo Europeo en cifras y porcentajes

En este apartado trataremos de hacer un balance de la actividad que desarrolla la Oficina del Defensor del Pueblo en las distintas áreas por ella tratadas dentro de las competencias que se le han asignado, al objeto de conocer y valorar el trabajo desempeñado así como el resultado obtenido. Debemos aclarar que partimos de actividades de diferente contenido cuando tratamos de reflejar la labor desarrollada. De esta forma, nos encontramos con los consejos, las solicitudes de información, las reclamaciones presentadas y las investigaciones llevadas a cabo. El conjunto de todas ellas conforman el quehacer de la Institución estudiada.

Comenzaremos diciendo que a lo largo de estos 25 años de presencia del Defensor del Pueblo Europeo han sido más de 57.000 las reclamaciones tramitadas; de las que en el caso de 7300 se ha procedido a su investigación⁵³⁸.

Utilizando el último *Informe anual 2019* presentado por el Defensor del pueblo al Parlamento Europeo encontramos la siguiente relación numérica de las magnitudes tratadas en ese año:

El conjunto de ciudadanos a los que de alguna manera se les prestó ayuda fue de 19.619, de los cuales 16.045 lo fueron por los consejos recibidos; 2.201 por las nuevas reclamaciones tramitadas y 1.373 por las solicitudes de información atendidas.

Las investigaciones abiertas como consecuencia de una reclamación fueron 456 y las abiertas de oficio, 2. Hay que reflejar de los datos arriba presentados que los

⁵³⁷ FERRER JEFFREY, Bernardo. Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo: Guardián de la buena Administración. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 3, 2002, pp. 341-353.

⁵³⁸ Defensor del Pueblo Europeo. *op. cit.* (2020).

consejos y las solicitudes de información acaparan el mayor número de ayudas prestadas, siendo las reclamaciones tramitadas y las investigaciones abiertas los procesos en los que más tiempo emplea en su solución el Defensor. Siguiendo el *Informe Anual 2019*, se puede reseñar del mismo que más de 1.300 reclamaciones no correspondían al ámbito de competencias del Defensor, siendo España, Polonia y Alemania los países de los que se recibió el mayor número de aquellas.

Estas reclamaciones consistían en problemas que los reclamantes tenían con órganos públicos nacionales, regionales y locales, y con entidades privadas como bancos, compañías aéreas, etc. Dicho informe nos aclara que en algunas ocasiones los ciudadanos acudieron al Defensor del Pueblo Europeo con la idea errónea de ser este una instancia de apelación de la Institución nacional. También se recibieron reclamaciones contra algún órgano de la UE, que quedaban fuera de su competencia como reclamaciones contra la labor política o legislativa del Consejo y Parlamento, así como contra las actividades judiciales del TJUE.

Veamos ahora un cuadro resumen de las reclamaciones presentadas a lo largo del período 2015-2019 que se encontraban dentro del ámbito de competencias del Defensor y las que no se encontraban (Tabla 20):

Tabla 19. Reclamaciones al Defensor del Pueblo Europeo 2015-2019

RECLAMACIONES AL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (2015-2019)			
ÁMBITO DE COMPETENCIAS		FUERA DEL ÁMBITO DE COMPETENCIAS	
AÑO	N.º RECLAMACIONES	AÑO	N.º RECLAMACIONES
2015	707	2015	1239
2016	711	2016	1169
2017	751	2017	1430
2018	880	2018	1300
2019	871	2019	1330

Fuente: Informes Defensor del Pueblo Europeo 2015-2019

A su vez, las investigaciones que ha realizado la Oficina del Defensor del Pueblo están referidas a los siguientes órganos o instituciones de la UE (Gráficos 2 y 3):

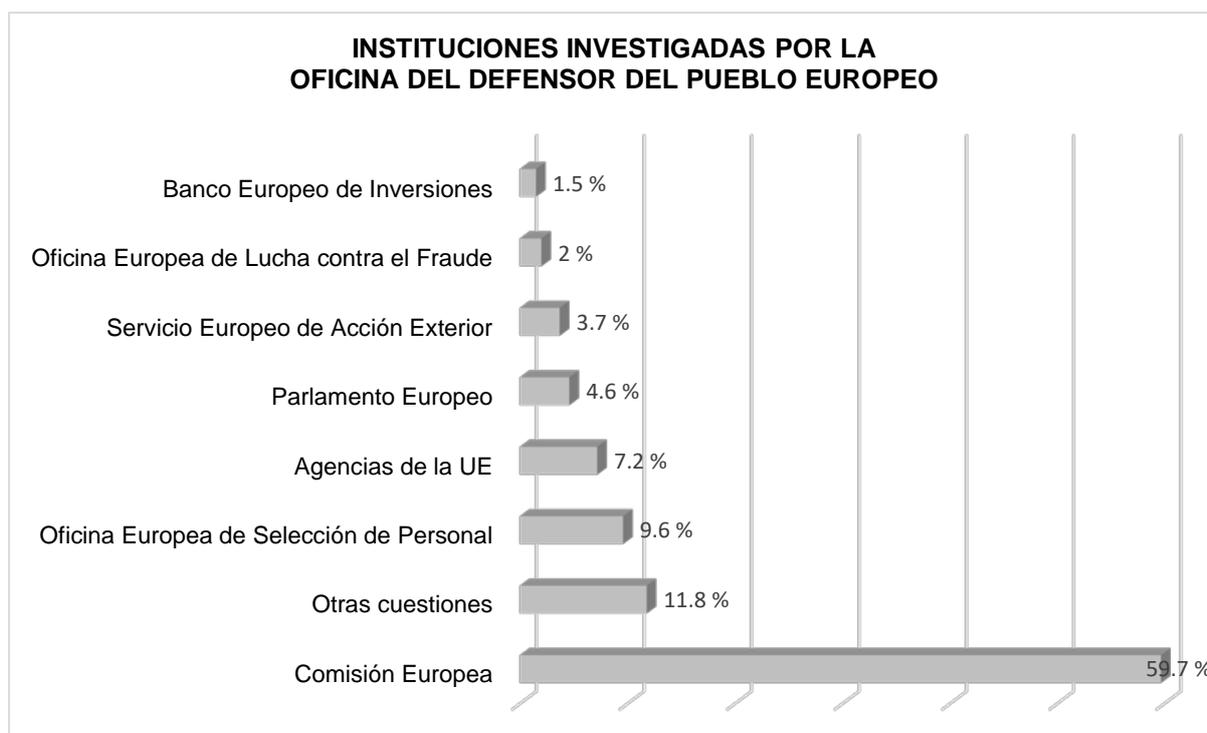


Gráfico 2. Instituciones investigadas por la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo

Fuente: Oficina del Defensor del Pueblo Europeo

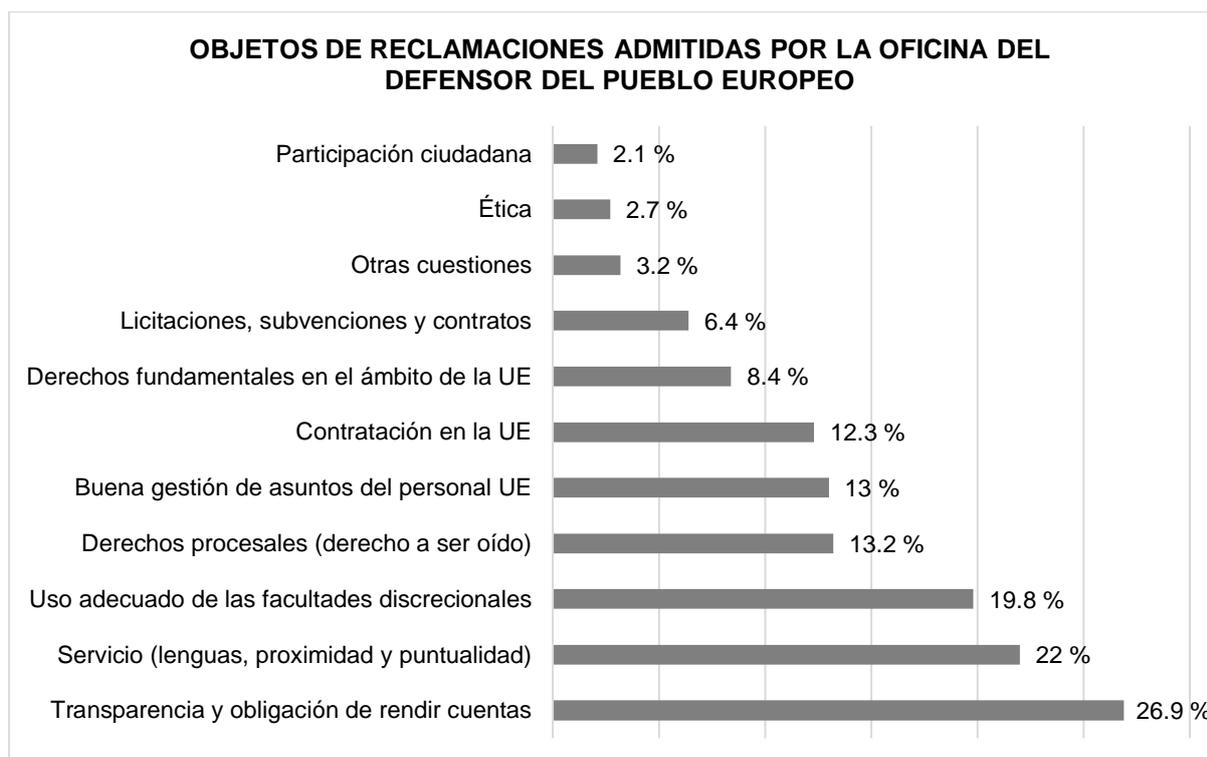


Gráfico 3. Objetos de reclamaciones admitidas por el Defensor del Pueblo Europeo

Fuente: Oficina del Defensor del Pueblo Europeo

Por último, reseñar que España fue por noveno año consecutivo el Estado miembro que más reclamaciones envió al Defensor del Pueblo Europeo en 2019, siendo 285 el número de reclamaciones remitidas, seguida de Alemania con 227, Reino Unido con 174 y Polonia con 157⁵³⁹.

⁵³⁹ Información recogida de los Informes anuales presentados al Parlamento Europeo por el Defensor del Pueblo.

CAPÍTULO XI: CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de estos nueve capítulos(en el décimo se analizó la institución europea del Ombudsman), hemos analizado y estudiado esta nueva figura aparecida dentro de nuestro ordenamiento jurídico en sus múltiples y variados cometidos junto con sus competencias, fines y principios que la obligan y definen y, ahora, debemos recapitular y llegar a determinadas conclusiones que de este riguroso estudio han trascendido y conformado la Institución con una visión propia de quien ha realizado este trabajo, al tiempo que distinto o, al menos, si se prefiere, actual, dentro del conjunto de los numerosos estudios aparecidos con anterioridad tratados y desarrollados por la doctrina científica.

En este estudio se acompañan, además, novedosos cuadros resumen de las tareas que se ha visto obligada a llevar la Institución que estudiamos por mandato de la CE, de los resultados obtenidos, sus logros y también sus fracasos, como no podía ser de otra forma cuando se emprende tan enjundiosa tarea.

Como el lector observará, esta tesis no solo ha puesto el punto de mira en la Institución que desarrolla el art. 54 CE, sino que también se han tenido en cuenta las distintas figuras aparecidas en nuestro país en numerosas CCAA denominadas *Comisionados* que, a modo de réplicas o clones del nacional, imitan, o al menos lo intentan en sus respectivos territorios, llevar a cabo las funciones y competencias asignadas por nuestra Constitución al Defensor, de los que, naturalmente y desde una determinada perspectiva, se ha analizado su naturaleza, rendimiento y necesidad. De igual forma, hemos querido mostrar un perfil a modo de síntesis en un único capítulo de la Institución denominada Defensor del Pueblo Europeo; cuestión esta de obligada necesidad, al formar nuestro país parte de la actual UE y, como no podía ser menos, en estas conclusiones hemos querido ofrecer al lector una breve reseña del significado e importancia que hoy día han adquirido las instituciones americanas de *Ombudsman*, que han aparecido recientemente en aquellas latitudes, denominadas por lo general *Defensorías*, y que han tenido y siguen teniendo una capital trascendencia en su lucha por la protección de los derechos humanos y la preservación de la democracia que, aún sin llegar a conformar un capítulo completo, no podían quedar en el olvido a juicio del autor de esta tesis, dada la tremenda importancia que estas instituciones han alcanzado en el continente americano.

Complementariamente y a modo de comparación, en prácticamente todos los capítulos tratados hemos puesto de manifiesto las diferencias y semejanzas que nuestra figura defensorial, de algún modo importada de los países escandinavos, tiene con el resto de instituciones similares que hoy día están operativas en muchos países del planeta, fundamentalmente europeos y americanos. Esta comparativa trasladada al trabajo aquí expuesto de cierta riqueza argumental y expositiva, ampliando al lector un abanico de instituciones semejantes pero no iguales a la que nos hemos dado en nuestra Constitución, con el objeto de enriquecer su conocimiento.

El lector habrá tenido la oportunidad de observar que la tesis aquí expuesta abarca un amplio repertorio de destacados aspectos que por su importancia han sido objeto de notables debates por la doctrina; debates a los que nos sumamos con nuestra humilde aportación, sin pretender llegar a configurar un trabajo de tipo comentarista de todos y cada uno de los artículos, normas de desarrollo y preceptos legislativos de las distintas instancias sectoriales y territoriales en las que opera la Institución estudiada y sus homólogas, porque entendemos que en este trabajo debe imperar lo fundamental a lo superfluo repetitivo y sin trascendencia que, en la mayor parte de las ocasiones, se utiliza como argumentario relleno de los estudios y trabajos emprendidos.

Las conclusiones finales más abajo expuestas no estaban previamente asumidas por este investigador, al modo de ajustar las lecturas y trabajos barajados a la idea preestablecida en la mente de quien redacta esta tesis, sino todo lo contrario, han surgido de forma totalmente neutral, como corresponde a toda investigación que se precie de ello. De hecho, hemos tenido que modificar numerosos criterios y creencias preconstituidas con anterioridad al enfrentarnos en la investigación con realidades totalmente distintas.

Así pues, teniendo en cuenta estas primeras reflexiones, tracemos a continuación las conclusiones finales a las que hemos llegado:

1. La Institución del Defensor aparecida por primera vez en nuestra historia constitucional en el texto de 1978, carece de precedentes históricos en nuestro país.

Existe, sin embargo, una Institución algo similar o parecida en cuanto a la función que desempeñaba en la España musulmana y que, según los cronistas de aquella época, consistía en recibir directamente al pueblo (por quien correspondía, generalmente, y al principio por el propio sultán o califa) sin distinción de clases y categorías, en audiencia pública, al objeto de la presentación por parte de aquellos de reclamaciones contra las injusticias de la Administración del sultán. Esta Institución, denominada *Juez de las injusticias* o *Sahib Al-Mazalim*, es la más parecida a la estudiada en esta tesis; pero como decimos, solo parecida ya que, como pusimos de manifiesto en el capítulo de los Antecedentes, múltiples factores hacían de aquella un remedo de nuestro Defensor. Por supuesto, el Justicia de Aragón, también estudiado en dicho capítulo, se aparta aún mucho más que el *Sahib Al-Mazalim*, en cuanto a las posibles sintonías con la Institución tratada en este trabajo.

La idea que subyace en nuestros padres constituyentes al crear la figura del Defensor del Pueblo es la de importar la Institución que aparece consagrada en los países nórdicos europeos y en algunos otros países del ámbito anglosajón. Pero entiéndase que es solo la idea, pues de ninguna manera tampoco podemos decir que la Institución alumbrada en el art. 54 CE es igual a la figura del *Ombudsman* de aquellos países. La conclusión es, por tanto, que el único precedente más inmediato consiste en el propio art. 54 *ex constitutione*, así como en el art. 162.1.a y b del mismo texto anterior, que hace que esta figura sea única en el mundo.

2. El Defensor del Pueblo es una Institución o, si se prefiere, un órgano desde el punto de vista de que en dicho ente se encuentran reunidos un conjunto de elementos (trabajadores, subórganos, departamentos, responsables de áreas, técnicos, etc.) que conjuntamente coadyuvan a definir y materializar el trabajo encomendado por la CE y su LODP; pero lo que realmente define su naturaleza jurídica es el elemento personificado, la persona de carne y hueso que está al cargo de ese conjunto de elementos que le sirven en su misión. No en vano, el art. 54 CE utiliza los términos *Alto Comisionado* y el modo verbal *designado*, que nos introduce claramente en la personalización de la figura. En base a ello, en el capítulo referente a la naturaleza jurídica del Defensor, definíamos al mismo como “Magistratura

constitucional discrecional e independiente, legitimada para actuar en defensa de la justicia y legalidad constitucional”⁵⁴⁰.

En efecto, a nuestro entender, el concepto de *Magistratura* casa mejor con la idea de *persona natural*. Persona a la que, por sus especiales cualidades, se ha designado para culminar los fines que la Constitución propone, que no son otros que la justicia y la legalidad constitucional.

Pese a que una parte de la doctrina⁵⁴¹ mantiene la opinión de que la figura del Defensor, de alguna manera, se ha convertido en un triunvirato compuesto por el mismo Defensor y sus dos Adjuntos, es decir, en una estructura colegiada, dados los importantes cometidos que el propio ROFDP otorga a estos últimos en ausencia de la propuesta defensorial, lo cierto es que la Institución, si por algo se distingue, es por su estructura unipersonal y así se refleja en todo momento, tanto en la CEE, como en su LODP e incluso en su ROFDP, aunque no tanto en este último, tal y como hemos podido observar en el Capítulo III, epígrafe 1. *Organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo*.

El carácter unipersonal es lo único que en instituciones como la estudiada cobra sentido, porque lo que la misma proyecta, o al menos trata de proyectar a los ojos de quien la observa, es más propio de la persona individual con sus específicas cualidades y/o defectos que de las de un ente u organización pluripersonal, este último siempre amorfo y frío.

El Defensor del Pueblo no es una organización burocratizada al estilo ministerial; es una persona tangible en quien recae nada más y nada menos que la insigne tarea constitucional de ser la garantía en propia persona de vigilar que los derechos fundamentales que el pueblo se ha otorgado, en un texto que se percibe por la ciudadanía rodeado de cualidades taumatúrgicas, se cumplan en su totalidad sin mengua alguna frente a una Administración a veces incumplidora de aquellos. Por eso, su personal orgánico, cuando actúa en su nombre en cualesquiera misión encomendada, lo hace como si de una *longa manus* del Defensor se tratara. Él y

⁵⁴⁰ Cita del autor de esta tesis.

⁵⁴¹ Incluyendo a dos Defensores del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez y Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado; este último con algún matiz.

únicamente él representa a la Institución en su conjunto, no al estilo de un Ministro respecto a su Ministerio como cabeza superior del mismo, sino como lo hace el Presidente del Gobierno respecto a su Gabinete. Su *auctoritas*, sus cualidades personales y la imagen proyectada a la ciudadanía, le cualifican como persona única, como Magistratura singular que protege y guarda los derechos del pueblo. Si hemos de establecer un símil, es como el pastor respecto a su rebaño, al que cuida y protege.

Magistratura que, como ya pudimos estudiar en el capítulo correspondiente⁵⁴², es discrecional e independiente, incluso de las propias Cortes Generales, pues inequívocamente así se nos muestra tanto en la Constitución⁵⁴³ como en su LODP⁵⁴⁴. Esta última establece que “el Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”⁵⁴⁵.

Las aseveraciones anteriores a las que llegamos utilizando criterios estrictamente jurídicos tropiezan, no obstante, con la realidad en la que se desenvuelve la figura estudiada. Y la realidad nos muestra crudamente un Defensor del Pueblo sumiso a las Cortes y dependiente de ellas, o más bien, dependiente de la mayoría parlamentaria que le alzó en el cargo; en donde las virtudes personales del Magistrado designado no cuentan tanto en importancia como la exigida lealtad, puesta de manifiesto en la labor realizada durante su mandato, al partido que le encumbró.

3. Al hilo de lo manifestado en el último párrafo de la segunda conclusión, la designación de la Magistratura del Defensor se realiza con connotaciones puramente políticas, pese a que su LODP, en determinados supuestos, haya establecido ficticiamente determinadas reglas para evitarlo (designación por las tres quintas partes del Congreso; mandato de cinco años no coincidente con la

⁵⁴² Nos remitimos al Capítulo II. *Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*.

⁵⁴³ Art. 162 CE.

⁵⁴⁴ Art. 6.1 LODP.

⁵⁴⁵ Art. 6.1. LODP.

representación de las Cortes que es de cuatro años, etc.)⁵⁴⁶. Este aspecto estudiado es quizá el que refleja con mayor nitidez, junto con las facultades de la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad y recurso de amparo del art. 162 CE, la gran distancia existente, por diferencia, entre las instituciones escandinavas del *Ombudsman*, de las que teóricamente hemos copiado la nuestra y la establecida en el art. 54 CE.

No nos cansaremos de repetir una y otra vez que los *Ombudsman* escandinavos acceden al cargo y se mantienen en él teniendo como única seña de identidad la independencia e integridad que muestran en la esfera política, aparte, naturalmente, de sus cualidades y preparación, en donde en su mayor parte se les exigen amplios conocimientos jurídicos.

En nuestro país, el sistema de cuotas imperante entre los partidos políticos mayoritarios con el reparto de cargos establecido en todas las instancias de poder alcanza, como no podía ser menos, también a la figura del Defensor del Pueblo; de la que no se libran los propios Adjuntos al Defensor que, literalmente, le son impuestos al mismo⁵⁴⁷.

Observamos, en este sentido, enormes anomalías legales, contradicciones y discrepancias entre las propias normas de desarrollo de la Institución. Así, mientras la LODP habla de la autonomía del Defensor para desempeñar sus funciones según su criterio⁵⁴⁸, lo que implicaría también autonomía para el nombramiento de sus más estrechos colaboradores, la propia norma, a renglón seguido⁵⁴⁹, establece que dicho nombramiento ha de tener el visto bueno de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo. En este mismo sentido, pero con más detenimiento, el ROFDP regula dichos nombramientos⁵⁵⁰, estableciendo la exigida conformidad de dicha Comisión a la propuesta hecha por el Defensor. De la misma manera, la separación del cargo de los Adjuntos tiene que ser avalada a

⁵⁴⁶ Véase en este sentido la tesis que mantenemos en el Capítulo III. *La Designación y Cese del Defensor del Pueblo y de sus Adjuntos*.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ Art. 6 LODP.

⁵⁴⁹ Art. 8.2 LODP.

⁵⁵⁰ Art. 13 ROFDP.

posteriori por dicha Comisión. ¿Se entiende, pues, esa autonomía que se predica en la LODP?

La conclusión que sacamos es que los partidos mayoritarios mediante el subterfugio de normas como las enunciadas más arriba atan al Defensor en esa mal predicada autonomía que se le supone y lo conducen de forma servil hacia los intereses de aquellos de forma irremediable.

En definitiva, son muchos los obstáculos añadidos por la LODP y el ROFDP (más por este último) y todo con el objetivo de sujetar la iniciativa y autonomía del Defensor en pos y beneficio de los partidos mayoritarios, auténticos regidores de la Institución.

4. La automaticidad del cese del Defensor establecida por la LODP⁵⁵¹ al expirar el plazo de su nombramiento, perjudica notablemente a la Institución en su conjunto, desnaturalizándola y deslegitimándola a los ojos de la ciudadanía con innegables repercusiones internas dentro de la Institución.

En efecto, establece la LODP que, “vacante el cargo se iniciará el procedimiento para el nombramiento de nuevo Defensor del Pueblo en plazo no superior a un mes”⁵⁵².

Aunque dicho procedimiento llega a iniciarse en ocasiones, por lo general, se estanca de forma indefinida al no contar en el Congreso de los Diputados o el Senado con el beneplácito de los partidos hegemónicos en las Cortes para el nombramiento de determinadas personas propuestas por los mismos. De esta forma, vemos que el plazo taxativo no superior a un mes que la norma exige para llevar a cabo dicho nombramiento no se cumple. En este contexto, y sin solución de continuidad, entra automáticamente en vigor el punto art. 5.4 LODP estableciendo que, en los casos de cese y en tanto no procedan las Cortes Generales a una nueva designación, desempeñarán sus funciones interinamente, en su propio orden, los Adjuntos al Defensor del Pueblo.

⁵⁵¹ Art. 5.1.2 LODP.

⁵⁵² Art. 5.3 LODP.

De esta manera, observamos en este estudio que la interinidad del Adjunto Primero, en ocasiones, puede llegar a ser excesivamente duradera; así, Margarita Retuerto ocupó el cargo durante más de año y medio, María Luisa Cava de Llano estuvo dos años y el actual interino, Francisco Fernández Marugán, lleva nada menos que tres años, más de la mitad del mandato íntegro de un Defensor.

Dadas estas circunstancias, es evidente y clara la desnaturalización y deslegitimación que la figura del Defensor padece. Entre otras razones, encontramos las siguientes:

- a). El interino Adjunto desempeña un cargo para el que no ha sido elegido.
- b). Si no hay acuerdo sobre el nombramiento del Defensor, aquel puede perpetuarse en la interinidad por tiempo indefinido, como ocurre hoy día, con el agravante de que el interino Adjunto Primero (que será casi siempre el único que sustituya al Defensor en su cese) ha necesitado solo la conformidad por mayoría simple de la Comisión Congreso-Senado para su nombramiento, mientras que en el caso del Defensor su elección exige en un primer momento las tres quintas partes del conjunto de las Cortes Generales (Congreso y Senado).
- c). El interino Adjunto Primero toma o puede llegar a tomar decisiones trascendentales en su cometido para las que, a nuestro entender, no se encuentra facultado. Ejemplo de ello lo encontramos en la presentación de los recursos de inconstitucionalidad o los acuerdos y convenios a los que puede llegar con las instituciones homólogas de las CCAA. Estas decisiones, en nuestra opinión, únicamente han de ser tomadas por quien ha sido legitimado para ello al ostentar el cargo de Defensor, nunca un interino, capacitado para mantener el trabajo rutinario que la Institución genera sin meterse en más honduras⁵⁵³.
- d). El interino Adjunto puede llegar a tomar decisiones a nivel interno de la Institución con innegables repercusiones. Es el caso de los nuevos nombramientos por él efectuados, cesando los nombrados o ratificados por el Defensor, o el nuevo enfoque de trabajo con orientación de signo contrario al establecido por la Magistratura cesada.

⁵⁵³ Hasta hoy día todos los Adjuntos Primeros que interinamente han ostentado el cargo de Defensor, al menos han presentado un Recurso de Inconstitucionalidad ante el TC.

No nos cabe duda de que decisiones de esta magnitud pueden provocar, al menos al principio, un colapso en las pautas de trabajo establecidas en la Institución con el perjuicio que ello conlleva. Ejemplo notorio lo tenemos en la interinidad ostentada por la Adjunta Primera María Luisa Cava de Llano, quien durante la misma realizó cambios importantes en la Institución que, entre otros, alcanzaron al propio Secretario General, además de tomar la decisión de presentar dos recursos de inconstitucionalidad ante el TC.

La situación anteriormente descrita, inusualmente anómala, nos hace reflexionar y llegar a la conclusión de que la automaticidad del cese del Defensor es, cuando menos, perjudicial para la propia Institución, injusta y desconfiada respecto a la Magistratura cesante y altamente desproporcionada respecto a las funciones que se le otorgan a los Adjuntos. Por ello, consideramos del todo necesario una reforma de la LODP en la que se establezca la continuidad interinamente del propio Defensor una vez agotado su mandato, hasta tanto no se haya designado uno nuevo por las Cortes. En este sentido apuntado se manifiesta el EDPE, que establece la continuidad en el cargo de Defensor de forma interina de la persona que fue elegida para el mismo por el Parlamento Europeo, una vez agotado su mandato, hasta que se produzca un nuevo nombramiento por el Parlamento⁵⁵⁴.

5. La interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor hace que nuestra Magistratura tenga esa singularidad que la caracteriza y diferencia de todas sus homólogas en el mundo.

Ya decíamos en el capítulo correspondiente⁵⁵⁵ que tan amplísimo poder del supuesto Comisionado parlamentario choca frontalmente con el concepto jurídico que del mismo tenemos. No podemos, por tanto, aceptar la idea de que un Comisionado pueda controlar a su comitente, como así sucede con el Defensor respecto al Parlamento y, sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico se da esta peculiaridad que se ha instalado *ex constitutione* en el art. 162.

Aunque parte de la doctrina científica ha querido rebajar dicho control a las normas con rango de Ley contrarias a los derechos fundamentales ubicados en el Título I

⁵⁵⁴ Art. 7.2 EDPE.

⁵⁵⁵ Capítulo V. *La interposición del Recurso de inconstitucionalidad por el Defensor del Pueblo.*

CE, la realidad es que tanto su art. 162 como el art. 32 LOTC son inequívocamente precisos en establecer que el Defensor es una de las figuras institucionales que está legitimado para presentar dicho recurso, y así lo ha avalado la jurisprudencia en las STC 150/1990, de 4 de octubre, y 274/2000, de 15 de noviembre.

Con ello, se da la paradoja de que no solo controla al órgano que le designa, sino que también lo hace por extensión al propio Gobierno, pues no podemos olvidar que la producción legislativa de las Cortes, en un porcentaje muy considerable, procede de la iniciativa del Gobierno a través de los proyectos de Ley.

Sinceramente, creemos que tamaña facultad no es ni puede ser propia de un *Ombudsman*, cuyo cometido siempre ha consistido en vigilar que la actividad de la Administración se ajuste a los parámetros establecidos por la Ley, pero la realidad establecida por la Constitución de 1978 no podemos obviarla y su acatamiento se hace imperioso cuando menos.

6. Como ya advertimos en el capítulo correspondiente⁵⁵⁶, el Defensor se enfrenta a dos tipos de procedimientos a seguir en la investigación de las quejas: a) el que establece el art. 18.1 LODP, cuya investigación se dirige y concreta en un organismo o dependencia administrativa y, b) el que se enfoca en concreto hacia las personas al servicio de la Administración, establecido en el art. 20 LODP.

Son procedimientos de investigación con recorridos distintos, ya sea en los plazos establecidos para la contestación por el organismo en cuestión o por la persona investigada, ya sea por las consecuencias y responsabilidades que se adquieren al entorpecer o negar la colaboración requerida, ya que en el primer supuesto es responsable el superior jerárquico de dicho organismo y, en el supuesto del art. 20, el inmediato responsable es la persona o personas investigadas que por referencia se tengan del agraviado.

Pues bien, de estos dos tipos de investigación tratan varios preceptos que quedan diseminados a lo largo de los capítulos III, IV, V y VI del Título II LODP, sin ningún rigor sistemático en su regulación, ordenación y desarrollo, por lo que hemos de

⁵⁵⁶ Capítulo IV. *Las relaciones del Defensor del Pueblo con el ciudadano*. Epígrafe *El proceso de investigación y sus variantes: Obligación de colaboración de los organismos requeridos y sus responsabilidades*.

suponer que en la Institución se tendrá que tener especial cuidado al escoger uno de ellos. Desde luego, en ningún momento la normativa hace alusión a las dos vertientes aludidas, por lo que es deseable y oportuno se lleve a cabo en una próxima ocasión una reforma en profundidad de estos capítulos, así como dar el contenido adecuado a el Título VII ROFDP, *Presentación, instrucción e investigación de las quejas*, y cuyo contenido real está haciendo referencia a la coordinación y colaboración de los órganos similares de las CCAA con el Defensor, al rumbo que ha de darse a las quejas que se formulen por el funcionamiento de la Administración de Justicia y a la custodia de los documentos catalogados de reservados. Es decir, nada que tenga que ver con el enunciado de dicho título.

Destacar, por último, que en la vida de la Institución que estudiamos, nunca han sido objeto de informes especiales, ni se han destacado en la sección correspondiente de los informes anuales los nombres de personas o funcionarios que han mostrado una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo y, por supuesto, tampoco se ha ejercido acción de responsabilidad alguna; aspecto este que nos diferencia respecto a la actuación de los *Ombudsman* escandinavos. Es por eso, por lo que en aquellos lares existe un temor reverencial a verse expuesto a los ojos de sus compatriotas a tan deplorable escarnio y tal situación se trata de evitar por todos los medios posibles. Coadyuva a ello el hecho de que la publicidad que se da a dichos informes es infinitamente mayor que la existente en nuestro país.

Resumiendo, ante situaciones claramente atentatorias contra los derechos fundamentales de la persona en las que, además, se muestran actitudes hostiles y claramente entorpecedoras de la labor de investigación del Defensor del Pueblo, somos de la opinión de que se abra la espita de una vez por todas y aparezcan los nombres de los responsables en los informes correspondientes que el Defensor dirige a las Cortes Generales.

7. Al hilo de lo anteriormente expuesto, tenemos que decir que los informes que el Defensor exhibe a las Cortes son excesivamente exhaustos y prolijos. En ocasiones alcanzan cerca del millar de páginas y, aunque la Institución trata de reducirlos mediante el mecanismo de los resúmenes para que aquellos puedan ser mejor manejados por sus Señorías, así como por los pocos curiosos que se adentran por

sus vericuetos, lo cierto es que siguen siendo un tanto difíciles de digerir, no tanto por su estructuración y conformación que propician un fácil manejo de los mismos, sino por la densidad y enorme volumen de materias que abarcan.

En este sentido se ha pronunciado la doctrina y algunos autores opinan que una reducción del volumen que ocupan sería deseable en aras de poder manejarlos en su totalidad.

Reducción que consistiría en plasmar en ellos lo esencial de la labor llevada a cabo por el Defensor. Piénsese que en los susodichos informes se encuentran desarrollados y tratados todos y cada uno de los casos de quejas admitidos; los recursos de inconstitucionalidad propuestos por particulares y entidades diversas; los recursos interpuestos; los recursos de amparo, si los ha habido; los tratados y convenios realizados por la Institución; los viajes realizados por el Defensor; los cuadros resúmenes de infinidad de aspectos con sus porcentajes respectivos; la actividad llevada a cabo dentro del MNP, que se adosa al informe como un anexo; y un sinfín de materias más que propician se dé ese abultado número de páginas que alcanzan. Algún autor ha sostenido, con el fin de aliviar este engorroso trámite anual que ocupa a la Institución gran parte de su trabajo, el reducir estos informes a uno solo que resuma en lo fundamental la actividad y el trabajo desarrollado por el Defensor a lo largo de su mandato, aunque esta vía hay que descartarla por exigirse en los arts. 18.2 y 32 LODP la anualidad de aquellos.

Consideramos, sin embargo, que la reducción de los informes a lo estrictamente esencial, aun contando con los resúmenes que se hacen de los mismos, nos conduciría a un mejor acceso a su contenido tanto para los parlamentarios como para los particulares interesados, además de propiciar una más amplia tirada de su publicación (hoy día escasa, por no decir nula) por los distintos medios informativos, reduciendo, al mismo tiempo, el esfuerzo y trabajo que emplea la Institución en su elaboración.

En este último sentido, creemos que el Defensor del Pueblo tiene en la comunicación con el ciudadano un auténtico talón de Aquiles. Pensamos que la actual política comunicativa con el exterior de la Institución carece de la amplitud y

fuerza necesaria que necesitaría para estar presente en la totalidad del ámbito nacional.

Los informes son claramente insuficientes y se necesitaría un plus de propaganda y proselitismo superior al actual. Sugerimos para ello se lleven a cabo actividades como la edición de semanarios, periódicos, presencia en la radio o en algún canal de televisión propio o concertado con el medio, salidas de la sede para conferencias, ponencias, reuniones con las comunidades para conocer de primera mano sus problemas y anhelos, visitas frecuentes a las CCAA y especialmente a aquellas que más conflictivamente se esfuerzan por autodeterminarse del país y sus instituciones. Porque el Defensor es de todos y para todos los españoles, tengan o no Comisionados en sus respectivos territorios.

8. Ni en la LODP, ni en el ROFDP que desarrolla aquella, ni en la Ley Orgánica 36/1985, de 6 de noviembre, por las que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, ni en las Leyes de desarrollo comunitarias que versan sobre dichos Comisionados existe la posibilidad de acceso directo al Defensor del Pueblo estatal de los parlamentarios autonómicos, bien de oficio o por las quejas por ellos recibidas de los ciudadanos que han visto conculcados sus derechos fundamentales por actuaciones de la Administración, ya sea esta autonómica y, por tanto, con competencias en la materia tratada, ya municipal, ya periférica estatal.

Así, todas las quejas por ellos (parlamentarios autonómicos) recibidas se han de encauzar por la vía del Comisionado correspondiente, quien decide si las eleva o no al Defensor del Pueblo en función de la materia tratada y de las competencias asumidas por la CA.

Nosotros consideramos una laguna legal importante esta ausencia directa de relaciones entre el Defensor y dichos parlamentarios por varios motivos. En primer lugar, porque en la tramitación de la queja nos evitaríamos un escalón retardatario en la posible solución de esta, al prescindir del envío previo de la queja al correspondiente Comisionado. En segundo lugar, porque entendemos que no existe motivo alguno legal que impida esta comunicación, por lo demás beneficiosa de cara a tener una relación estrecha entre el Defensor y los parlamentos autonómicos.

Piénsese que dada la actual situación política existente en determinadas CCAA, las quejas recibidas de los parlamentarios autonómicos (tanto de oficio como de particulares) representantes de partidos sobre todo de ámbito estatal, pueden ser tramitadas e investigadas más equilibradamente por el Defensor del Pueblo que por el Comisionado correspondiente, ya sea la queja referida a materias de competencia exclusiva de la CA, ya sea de competencia estatal⁵⁵⁷, pues no olvidemos que el Defensor del Pueblo constitucional y legalmente puede investigar y abocar para sí la totalidad de las quejas nacionales en materias y competencias tanto estatales como autonómicas⁵⁵⁸.

Por último, es fácil deducir de todo ello que la presencia de la figura constitucional que representa el Defensor se extendería a todo el territorio nacional a través de los representantes de los ciudadanos en las CCAA, involucrando de esta forma a sus respectivos parlamentos.

9. No podemos estar del lado de lo que la inmensa mayoría de la doctrina considera un acierto, cuando concibe a la mediación que puede ejercer el Defensor ante la Administración como uno de los mecanismos a utilizar por aquel en defensa de los derechos de los administrados.

En este trabajo hemos aclarado que el término *mediar* o *mediación* significa *conseguir una parte de un todo que se negocia* y que en esta supuesta negociación no pueden entrar ni la Administración ni el propio Defensor ni los Comisionados autonómicos, ya que lo que se negocia es por esencia innegociable al tener los derechos fundamentales la catalogación de *ius cogens* o derecho necesario y obligatorio, exigiendo a los poderes del Estado su estricto cumplimiento.

Sin embargo, como hemos advertido con anterioridad, la inmensa mayoría de la doctrina lo asume como acto necesario y aplaude su utilización tanto por el Defensor como por los Comisionados autonómicos. De hecho, este mecanismo se ha

⁵⁵⁷ Ejemplo de ello lo establecimos en el Capítulo IX. *Los Comisionados parlamentarios en España*, en cuyo epígrafe *Conclusiones*, relacionado con los Comisionados parlamentarios autonómicos, reflexionamos sobre este tema para concluir diciendo: "En defensa de sus derechos constitucionales a escolarizar a sus hijos en la lengua castellana, ¿Dónde cree el Síndic de Greuges que acudirá el padre de familia catalán en solicitud de apoyo, a él o al Defensor del Pueblo?".

⁵⁵⁸ Art. 12 LODP.

introducido como novedad en todas o casi todas las Leyes de desarrollo de las instituciones autonómicas, aunque no figure en la LODP, seguramente por influencia iberoamericana (y también europea al introducir la mediación en la actuación del Defensor del Pueblo europeo), en donde los *Ombudsmen*, generalmente denominados *Defensorías del Pueblo*, utilizan la mediación como uno de sus elementos de acción más importantes a la hora de la resolución de los múltiples conflictos sociales allí existentes.

Desde nuestra posición, creemos que se comete un tremendo error al aplicar este mecanismo pues, quiérase o no, con él se destruye la seguridad jurídica que acompaña a los derechos fundamentales de los ciudadanos, además de conculcar el art. 9.1 CE.

10. Aunque a lo largo de estos casi cuarenta y dos años de vida de la Institución aparecida con la Constitución de 1978 se han escrito infinidad de artículos, se han dado numerosas ponencias, conferencias, estudios y actividades diversas que tratan sobre el art. 13 LODP y su prohibición a la investigación por parte del Defensor de las quejas que estén referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, en donde una gran mayoría de la doctrina se ha posicionado en contra de la restricción impuesta por la LODP contraria a lo establecido por art. 54 CE y, por tanto, es un tema cerrado, nosotros, independientemente de seguir a esta doctrina mayoritaria en el rechazo a tal atadura orgánica por clara contravención de la Constitución, hemos tratado de encontrar un resquicio normativo por el cual el Defensor pueda quedar liberado de esta inconstitucional merma competencial, que se le impone en lo referente a las quejas recibidas atinentes a las actuaciones de la Administración de Justicia, contrarias a lo establecido en el Título I CE y, más concretamente, de su art. 24.

En efecto, este resquicio lo hemos encontrado en el art. 25.2 ROFDP, al establecer dicho artículo una circunstancia novedosa respecto a la regulación establecida en el art. 13 LODP. Son las denominadas *actuaciones de oficio*, emprendidas por la voluntad e iniciativa del propio Defensor. Así, en este artículo reglamentario se posibilita que el Defensor investigue por su cuenta, de oficio, las actuaciones de la mala administración judicial y, aunque se habla de coordinación, únicamente se

requiere del mismo se informe de sus gestiones al Presidente del CGPJ y al Fiscal General del Estado.

En definitiva, podemos decir que, al menos reglamentariamente, encontramos cauce procedimental para la intervención del Defensor en las actuaciones de oficio, aunque la misma se le niegue si las quejas son recibidas de los particulares afectados, tal y como establece el art. 13 LODP.

11. El trabajo desempeñado por el Defensor a lo largo del lustro que su mandato abarca (siempre que no se le renueve el mismo, que es lo habitual en el supuesto que estudiamos), debe ser premiado al final de dicho periodo con una pensión digna de por vida y no con los dos años que actualmente están establecidos. Esta pensión asignada debe ser la garantía de futuro con que deben contar todos los Defensores tras su cese. No en vano, su figura a lo largo de la singladura recorrida pasa por distintos avatares; positivos para muchos y quizá negativos para otros, y su nueva incorporación laboral o funcionarial puede no serle demasiado gratificante si ello supone dependencia orgánica de quien en su momento fue por él supervisado.

Entendemos, de igual forma, que deben modificarse la LODP y el RD 2099/1983 de Precedencias de Autoridades. La primera en lo referente al nombramiento del Defensor, que consideramos ha de hacerse por el Rey y, el segundo, en evitación del sonrojo que produce que Magistratura de esta naturaleza, de relevancia constitucional, se encuentre en los actos protocolarios detrás del alcalde de Madrid y del Jefe de la Casa de su Majestad.

12. La Institución del Defensor del Pueblo se ha creado por la Constitución del 78 con el objetivo fundamental de velar por el cumplimiento de los derechos comprendidos en su Título I, supervisando la actividad de todas las administraciones públicas del Estado.

Con el desarrollo del Estado autonómico, han ido apareciendo figuras similares en las distintas CCAA que han ocupado parte del espacio competencial que el Defensor ostentaba, en principio, en todo el territorio nacional. Como hemos tenido la oportunidad de estudiar en el capítulo correspondiente a los Comisionados Parlamentarios existentes hoy día en España y, después de los vaivenes habidos tanto en su creación como en su supresión, los nueve que siguen operativos

(salvando excepciones) tratan de acaparar las competencias que les habilitan para intervenir en todas las administraciones existentes dentro del territorio autonómico, amparados bien por sus respectivos estatutos, bien por la legislación autonómica de desarrollo, contribuyendo a ello dudosas Sentencias emitidas por el TC⁵⁵⁹.

Hemos visto también que el principio de coordinación en las relaciones existentes entre los Comisionados y el Defensor, consistente en hacer compatibles los principios de unidad y autonomía, establece un reparto competencial por el que generalmente las quejas dirigidas al Defensor estatal relacionadas con competencias de la Administración autonómica, son remitidas por este al Comisionado de turno autonómico.

Pues bien, de todo ello deducimos como consecuencia más inmediata la lenta pero continua desaparición de la presencia defensorial en parte del territorio nacional. Institución que, como ya adelantamos en el primer párrafo de esta conclusión, fue creada por la CE para operar en toda España.

Estas circunstancias hacen que la Magistratura estudiada se empequeñezca, centrándose fundamentalmente en la defensa de los derechos de los ciudadanos que en sus respectivas comunidades carecen de Comisionado y desatienda o sea más laxa su presencia en aquellas que lo tienen.

Por todo ello, animamos desde estas páginas a estimular esa presencia de la Institución en todo el territorio nacional, a ser más activa en la investigación de las quejas recibidas por los ciudadanos referentes a materias cuya competencia es autonómica sin ceder la misma a su homónimo territorial, e iniciando de oficio las investigaciones que crea necesarias en dichos territorios en un campo competencial u otro. En definitiva, estando presente en todas partes, tal y como ha querido la Constitución.

13. Las actuaciones de los Comisionados autonómicos abarcan un conjunto de acciones que en ciertos casos en nada se parecen a los cometidos designados por la CE y la LODP al Defensor del Pueblo. Así, observamos que además de la investigación de las quejas recibidas, su actividad se dirige, de igual forma, a

⁵⁵⁹ STC 142/1988, de 12 de julio, sobre el artículo 2.3 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón.

tramitar las denominadas *consultas* o atenciones directas al ciudadano, consistentes en prestar todo tipo de orientación, consejos y normas a seguir frente a cualquier situación en la que se encuentre el ciudadano en relación con la Administración.

En comunidades como la catalana, el Comisionado tiene facultades de orientación y consejo que le pueden solicitar los órganos de la Administración autonómica, como si de un Consejo de Estado se tratase y que, como decíamos en el capítulo que estudia estas figuras, con facultades de paralizar, en base a aquellas, la legislación parlamentaria o de Gobierno. En Aragón, el Justicia tiene asignadas competencias para el amparo y defensa de los fueros. El problema es que no existe un TC aragonés que dictamine sobre ello, ni el Justicia puede acudir al del Estado.

Centrándonos en las consultas, estas no llegan a ser propiamente quejas, ya que el injusto administrativo no existe y, por tanto, no hay vulneración de derechos. Estas acciones conforman una especie de guía orientadora que presta la Institución del Comisionado a quienes se dirigen a él, solicitando información sobre cómo se deben encarar determinadas actuaciones frente a la Administración. De esta forma, se contabilizan como consultas los simples contactos telefónicos, postales o telemáticos, las preguntas orales, el manejo de documentos y todos los asesoramientos y apoyos que la Institución presta, asemejándose a una mera Oficina de Información.

En resumidas cuentas, llegamos a la conclusión de que este tipo de acciones que los informes de los Comisionados contabilizan junto con las escasas quejas y actuaciones de oficio son simple relleno que se utiliza por aquellos al objeto de enmascarar una deficitaria actividad en dichas instituciones; al menos en aquellas CCAA con escasa población, como es el caso de Navarra, Galicia o Canarias, sirviendo en ciertas ocasiones de coartada para justificar su presencia en la CA.

14. Por último, no podemos dejar olvidada una faceta tan importante como la influencia que el art. 54 CE ha tenido en la comunidad internacional, especialmente en Iberoamérica, donde tras el paso de las dictaduras de los años sesenta y setenta y parte de los ochenta del pasado siglo, con infinidad de flagrantes atentados a los derechos humanos, se ha impuesto en las constituciones y Leyes posteriores de

esos países la figura semejante a la española denominada, por lo general, *Defensoría del Pueblo*.

Hoy día todos los países iberoamericanos, excepto Chile, que solo cuenta con un denominado *Instituto Nacional de Derechos Humanos*, poseen tan estimada figura, lo que no significa que históricamente hayan carecido de la misma. Así, instituciones como el *Tucuyricuy*⁵⁶⁰ precolombino, el protector de los indios, creado por Fray Bartolomé de las Casas o el Veedor del Rey, que comunicaba al monarca las injusticias cometidas por los virreyes, son antecedentes de las Defensorías del Pueblo actuales en el continente americano⁵⁶¹.

Instituciones como el ILO (Instituto latinoamericano del *Ombudsman*), creado el 15 de agosto de 1984, cuyo objetivo central fue la de promover la figura del *Ombudsman* en la América Latina, contribuyendo a la consolidación de los procesos democráticos y el respeto por los derechos humanos, y la FIO (Federación Iberoamericana de *Ombudsman*)⁵⁶², que reúne a todos los Defensores del Pueblo Iberoamericanos, más Portugal, Andorra y España, han contribuido a la difusión, conocimiento y respeto de la figura de los *Ombudsman* americanos, siendo el primero en aparecer de la era actual el denominado *Procurador de los Derechos Humanos* guatemalteco, en 1984.

Hemos de precisar que, en general, las Defensorías en Hispanoamérica se han caracterizado, a diferencia de nuestro Defensor y de los *Ombudsman* del resto del mundo, en que su labor se ha centrado principalmente en aspectos relacionados con la consolidación de la democracia en aquellas tierras; son agentes que promocionan la educación de los pueblos; velan por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del país (caso de Bolivia); a veces, tienen como misión, la tramitación de las indemnizaciones de las víctimas de la dictadura de 1954-1989 (caso de Paraguay); son valedores de los derechos humanos y muy especialmente de los indígenas; previenen conflictos sociales y son mediadores en los mismos denunciando la pobreza allá donde se encuentre.

⁵⁶⁰ Trad. lit. *el que todo lo ve*.

⁵⁶¹ GONZÁLEZ VOLIO, Lorena. Los *Ombudsman* en América Latina y su incidencia política. *Revista IIDH*, n.º 49, 2009, pp. 157-202.

⁵⁶² Para más información, consúltese los Estatutos y Principios de la FIO. <http://www.portalfio.org/estatutos/>

En fin, no solo su función es la protección de la persona frente a la Administración pública, sino que en algunos países (Colombia y Guatemala) se pueden dirigir contra los violadores de los derechos humanos incluso privados⁵⁶³; intervienen en los procesos electorales comprobando la transparencia e integridad del proceso electoral, atendiendo las posibles denuncias y hasta están legitimados en el control de las estructuras partidistas.

Como vemos más arriba, sus cometidos abarcan una multiplicidad de aspectos y ello es debido a la constante y permanente convulsión social existente en aquellas latitudes, que hace de aquellos un formidable escudo protector de los más débiles.

⁵⁶³ GONZÁLEZ VOLIO, Lorena. Los Ombudsman en América Latina y su incidencia política. *Revista IIDH*, n.º 49, 2009, p. 169: “Existen, además, una serie de particularidades interesantes. Por ejemplo, en Colombia el Defensor podrá apremiar públicamente al violador de derechos humanos en caso de que este sea un particular. El Defensor guatemalteco puede emitir resoluciones de censura pública en contra de autoridades materiales e intelectuales y, establecida la responsabilidad de cualquier persona, incluso privada, el Procurador ordenará la inmediata cesación de la violación y promoverá procedimiento disciplinario”; y QUESADA, M.^a Fernanda. El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: Un análisis comparativo. *Consultorio Jurídico Ambiental/Conservation Clinic University of Costa Rica. Joint Program in Environmental Law*, 2005, p. 6.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR DE LUQUE, Luis y Ascensión ELVIRA PERALES. Intervención del Defensor del Pueblo en los procedimientos judiciales. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 218. ISBN 8487182135
- ALMAGRO NOSETE, José. Cuestiones sobre legitimación en el proceso constitucional de amparo. *Revista de Derecho Político*, n.º 10, 1981, pp. 47-76. ISSN: 0211979X
- ALMAGRO NOSETE, José. *Justicia Constitucional: Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Dykinson, 1980, p. 140. ISBN 13: 9788430022724
- ALONSO SECO, José M.^a. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio ROVIRA VIÑAS (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 855, 859, 879 y 880. ISBN: 8484109550
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando, SALVADOR MARTÍNEZ, María y Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo I: Constitución y fuentes de Derecho. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2012, pp. 245, 353, 361 y ss., y 432. ISBN: 9788499612355
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando y MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo II: Derechos fundamentales y órganos del Estado, 5.^a ed. Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces, 2012, p. 232. ISBN: 9788499612362
- ANGUITA SUSI, Alberto (Coord.). *Propuestas de reforma de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz tras 25 años de vigencia. Los retos de los Defensores del Pueblo autonómicos ante el nuevo marco estatutario. Jornadas conmemorativas del 25.º aniversario de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz*. Universidad Internacional de Andalucía Antonio Machado. Baeza,

- 19-20 de junio de 2008. Gerardo RUIZ-RICO RUIZ (Dir.). Defensor del Pueblo Andaluz: Sevilla, 2008, p. 129. ISBN: 9788492576104
- ASTARLOA VILLENA, Francisco. *El Defensor del Pueblo en España: Ensayos Jurídicos*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears, Servei de Publicacions i Intercanvi Científic, 1994, pp. 80-81. ISBN-10: 8476321937
- ASTARLOA VILLENA, Francisco. Veinticinco años de Defensor del Pueblo. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 58-59, 2007, pp. 146 y 152. ISSN 11337087
- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen M.^a. *El sentido alternativo del Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo andaluz ante las políticas territoriales: Dominio público-marítimo-terrestre, patrimonio histórico y contaminación acústica*. Tesis Doctoral publicada. Málaga: Universidad de Málaga, Área de Derecho Público. Departamento de Derecho Administrativo, 2004, p. 19. Disponible en: <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/2545>
- BALLESTEROS y ÁLAVA, Pío. *Origen de la firma de derecho ante el Justicia de Aragón*. Tesis Doctoral leída el día 10 de octubre de 1930. Reimpresión. Charleston: Nabu Press, 2010, ISBN: 9781141847280
- BAR CENDÓN, Antonio. La regulación jurídica de los Defensores del Pueblo regionales: ¿Cooperación o conflicto?. *Revista de Derecho Político*, n.º 18, 1983, pp. 79-83. ISSN: 0211979X
- BASILE, Silvio. Los valores superiores. Los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas. *Vol. Colectivo de la Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático*. Predieri, Alberto y Eduardo García de Enterría (Dirs.). Pamplona: Civitas, 2.^a ed., 1981, p. 294. ISBN: 8473981359
- BASSOLS COMA, Martín. El Defensor del Pueblo en el sistema constitucional: Sus relaciones con las Cortes Generales; Administración pública y Administración de Justicia. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares*, Vol. VIII, 1998-1999, pp. 34-35, 38 y ss. ISSN: 1888-3214
- BEXELIUS, Alfred. *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Rowat, Donald C. (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1973, 1.^a ed. en

español, p. 60. ISBN: 968162436X

BRUÑÉN BARBERÁ, Francisco M. Comentarios artículos 7, 10, 15 y 17. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 174-175, 257, 390 y ss. 400, 408, 447 y 449. ISBN: 8484109550

CARBALLO ARMAS, Pedro. *El Defensor del Pueblo*. Madrid: Ed. Tecnos, 2003, p. 169. ISBN: 10 8430939776

CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo. El Defensor del Pueblo y los límites de la competencia universal. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior*, n.º 1756, 1995, pp. 53-103. ISSN: 19894767

CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo. *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2008, p. 303. ISBN: 9788483557204

CARRILLO LÓPEZ, Marc. El Defensor del Pueblo: ¿Factor de Democratización?. *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 4, 1982, pp. 174-175. ISSN: 15750078

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, pp. 141 y 257-258. ISBN: 8487182135

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. El Defensor del Pueblo y Administración pública. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Vol. III: La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas*. Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Coord.). Pamplona: Civitas, 1991, p. 268, 2673, 2674-2675, 2677 y 2692. ISBN: 8473988620

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines: Una propuesta de reflexión. *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, n.º 243, 1989, pp. 529-530. ISSN: 02134675

- CAZORLA PÉREZ, José y Juan B. CANO BUESO. Los Defensores del Pueblo: Imagen pública e interrelaciones jurídicas. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 59, 1988, pp. 28 y 42. ISSN: 00487694
- CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, Juan Manuel. El Defensor del Pueblo Europeo. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior*, n.º 1739, 1995, pp. 169 y 170. ISSN: 19894767
- CHALMETA GENDRÓN, Pedro. Acerca del 'Amal en Al-Andalus. Algunos casos concretos. *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 57, 1987, p. 346. ISSN: 03044319
- CODES CALATRAVA, José M.^a. El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales. *Revista Teoría y Realidad Constitucional, UNED*, n.º 26, 2010, pp. 403-404. ISSN: 11395583
- COLOMER VIADEL, Antonio. El Defensor del Pueblo: Un órgano político-administrativo de protección de los derechos. *Revista de Derecho Político, UNED*, n.º 71-72, 2008, pp. 63, 68 y 74. ISSN: 0211979X
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (COMISIÓN DE VENECIA). *Principio n.º 3. Sesión Plenaria n.º 118*. Estrasburgo, 15-16 de marzo de 2019, p. 3. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/04/Principios-de-Venecia-esp-versi%C3%B3n-29-03-19-1.pdf>
- CORCHETE MARTÍN, M.^a José. Propuestas de Reforma en las Relaciones Defensor del Pueblo Comisionados Parlamentarios Autonómicos. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 56, 2000, p. 159. ISSN: 02119560
- DE ANDRÉS ALONSO, Fernando Luis. *Los Defensores del Pueblo en España*. Madrid: Ed. Reus, 2017, p. 128. ISBN: 9788429019605
- DE ESTEBAN, Jorge y Luis LÓPEZ GUERRA. *El Régimen Constitucional Español*. Vol. I. Madrid: Labor, 1.^a ed., 1984, pp. 219 y 221. ISBN: 10 8433517252
- DE ESTEBAN, Jorge y Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO. *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid: SPFDUC, 1994, pp. 327 y ss. ISBN: 8460457877

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO. *Informes anuales*. Disponibles en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/our-strategy/annual-reports>

DEFENSOR DEL PUEBLO. Desafíos para las Instituciones de Ombudsman con relación a los flujos migratorios. *Declaración de Tirana*, 7-9 de septiembre de 2016, Tirana. Defensor del Pueblo, 2016. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/otras-publicaciones/declaracion-de-tirana/>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe a las Cortes Generales 1983*. Diego López Garrido (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. ISBN: ISBN:84-50009556. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1983InformeyDebates.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe a las Cortes Generales 1984*. Diego López Garrido (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985. ISBN: 8450526884. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1984InformeyDebates.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe a las Cortes Generales 1985*. Diego López Garrido (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1986. ISBN: 8450547687. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1985InformeyDebates.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe a las Cortes Generales 1986*. Diego López Garrido (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1988. ISBN: 8450573734. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1986InformeyDebates.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe a las Cortes Generales 1987*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1988. ISBN: 8450581397. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1987InformeyDebates.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1988 y debates de las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989. ISBN: 8450587832. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1988InformeyDebates.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1989 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1990. ISBN: 8450594146. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1989informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. INFORME ANUAL 1990 Y DEBATES EN LAS CORTES GENERALES. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991. ISBN: 8479430079. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1990informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1991 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1992. ISBN: 8460608360. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1991informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1992 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1993. ISBN: 8460613038. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1992informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1993 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1994. ISBN: 8479430478. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1993_informe.pdf

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1994 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995. ISBN: 8479430494. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1994informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1995 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996. ISBN: 8479430907. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1995informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1996 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. ISBN: 8479431105. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1996informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1997 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1998. ISBN: 8479431164. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1997informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1998 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1999. ISBN: 8479431318. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1998informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 1999 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2000. ISBN: 8479431652. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1999informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2000 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001. ISBN: 8479431830. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2000informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2001 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2002. ISBN: 8479432020. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2001informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2002 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2003. ISBN: 8479432195. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2002informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2003 y debates en las Cortes Generales*. [Extracto] Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Informe2003.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2004 y debates en las Cortes Generales*. Gabinete de Estudios y Documentación del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2005. ISBN: 847943256X. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Informe20041.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2005 y debates en las Cortes Generales*. Área de Publicaciones y Documentación del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2006. ISBN: 8479432853. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2005informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2006 y debates en las Cortes Generales*. Área de Publicaciones y Documentación del Defensor del Pueblo (Ed.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2007. ISBN: 9788479433079. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2006informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2007 y debates en las Cortes Generales*. Área de Publicaciones y Documentación del Defensor del Pueblo (Ed.). [Extracto] Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/informe2007.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2009. ISBN: 9788487182587. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2008informe.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2009 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2010. ISSN: 21722455. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Informe2009.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2010 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2011. ISSN: 21722455. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2010/12/InformeAnualCortesGenerales2010.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2011 y debates en las Cortes Generales*. Madrid. Defensor del Pueblo, 2012. ISSN: 21722455. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Informe_2011.pdf

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual a las Cortes Generales 2012*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2013. ISSN: 21722455. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Informe_2012.pdf

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2014. ISSN: 21722455. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2014 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2015. ISSN: 21722455. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2016. ISSN: 21722455. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2015.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2016 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2017. ISSN: 21722455. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2018. ISSN: 21722455. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe anual 2017 vol.I.1 Gestion.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe%20anual%202017%20vol.I.1%20Gestion.pdf)

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2018*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2019. ISSN: 21722455. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/I Informe gestion 2018.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/I%20Informe%20gestion%202018.pdf)

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe anual 2019*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2020. ISSN: 21722455 . Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I Informe gestion 2019.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I%20Informe%20gestion%202019.pdf)

DELGADO BARRIO, Javier. Defensor del Pueblo y Administración de Justicia: La supervisión de la Administración de Justicia. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992. ISBN: 8487182135

DIAMANDOUROS, Nikiforos P. Prefacio. *El Defensor del Pueblo Europeo. Código de Buena Conducta Administrativa*. Estrasburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, pp. 8-9. ISBN: 9295022203

EMBID IRUJO, Antonio. Los Comisionados Parlamentarios autonómicos y el control de la Administración local. *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, n.º 238, 1988. ISSN: 02134675

- ESCALANTE, Daniel. Prólogo. *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Donald C. Rowat (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1973, 1.^a ed. en español, pp. 7, 8, 30, 39, 60-61, 82 y ss., y 188. ISBN: 968162436X
- EUROPEAN CITIZENSHIP, SPANISH DELEGATION. Anexo II. Nota de 24 de septiembre de 1990, Documento SN 3940/90, de 24 de septiembre de 1990. *Documents n.º 1653, de 2 de octubre de 1990*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52007PC0594>
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1971. ISBN: 8478208267
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *El Defensor del Pueblo: El Ombudsman. Tomo I*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982, pp. 18, 33, 120 y ss., 153, 156, 167, 189, 199, 299-300, 363, 373 y ss., 380 y ss., 398, y 440 y ss. ISBN: 8425906679
- FELTRER RAMBAUD, Loreto. Comentarios artículos 9 y 12. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, p. 218, 220-221, 227-228 y 312. ISBN: 8484109550
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. Defensor del Pueblo y Defensorías autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca. *Teoría y Realidad Constitucional n.º 26*, 2010, p. 265. ISSN: 11395583
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca. *Teoría y Realidad Constitucional n.º 26*, 2010, p. 265. ISSN: 11395583
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 18.^a ed., 2017, pp. 626-627. ISBN: 9788491528746
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. El estatuto jurídico-constitucional del Defensor del Pueblo en España. *Seminario Internacional Defensor del Ciudadano, Defensor Cívico o Defensor de los Derechos Humanos: La Experiencia comparativa y el Proyecto chileno*. Universidad de Talca (Chile), del 4 al 6 de abril de 2001, p. 282.

- FERRER JEFFREY, Bernardo. Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo: Guardián de la buena Administración. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 3, 2002, pp. 341 a 353. ISSN: 16951085
- GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. Apuntes sobre una reforma de la configuración constitucional del Defensor del Pueblo: un paso más hacia la justicia social. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, 2012, pp. 383 y 384. ISSN 11395583
- GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. El control de la Administración local por los Comisionados Parlamentarios autonómicos. *XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo*, 25-26 de septiembre. León: Servicio de Publicaciones del Procurador Común, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo, Vol. I*, 18.ª ed. Madrid: Civitas, 2017, pp. 626-627. ISBN: 9788491978909
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*, 4.ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 572-573 y 575. ISBN 9788420680538
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. *Historia de las Instituciones Españolas*. Madrid: Biblioteca de la Revista de Occidente, 5.ª ed. 1973, pp. 154-155. ISBN 842068175X
- GARCÍA GALLO, Alfonso. *Manual de Historia del Derecho Español*. Tomo I. Madrid: Artes Gráficas y Ediciones Madrid, 1964, pp. 740-741. ISBN 122011964
- GARCÍA PELAYO, Manuel. El *status* del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, n.º 1, 1981. p. 13 y ss. ISSN: 02115743
- GARRIDO FALLA, Fernando, Palomar Olmeda, Alberto y Herminio Losada González. *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I. Parte General. Madrid: Tecnos, 14.ª ed., 2005, p. 558. ISBN: 9788430942831
- GARRIDO FALLA, Fernando. Comentarios artículos 4, 97 y 162. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1980, p. 597, 1370 y ss., y 1704. ISBN: 8473980972

- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. Aperçu sur l'institution espagnole du Défenseur du peuple. *Extrait d'études et documents. Conseil d'Etat*, n.º 35, 1983-84, pp. 90. ISBN: 207053491X
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. Cap. XIII. El Ombudsman supranacional. *El control parlamentario de la Administración: El Ombudsman*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2.ª ed., 1981, pp. 246-247, 252-253 y ss., y 316. ISBN: 8473511549
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. Consideraciones en torno a la experiencia española del Defensor del Pueblo. *Congreso Internacional: La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 34 y 36. ISBN: 9706444009
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, pp. 148-149. ISBN: 8487182135
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. El Defensor del Pueblo e Instituciones similares en el ámbito territorial reducido. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 4 Monográfico, 1981, p. 39. ISSN: 02101076
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. El defensor del pueblo y el control parlamentario de la Administración. *Anales de Derecho*, n.º 10, 1987-1990, p. 195. ISSN: 19895992
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. *El Defensor del Pueblo: Comentario en torno a una proposición de Ley Orgánica*. Madrid: Civitas, 1979, pp. 82 Y 217-221. ISBN: 8473980948
- GIMÉNEZ SOLER, Andrés. El Justicia de Aragón, ¿es de origen musulmán?. *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, n.º 4, 1901, pp. 461-462 y 625. ISSN: 0034771X
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda. *Constitucionalismo multinivel: Derechos fundamentales*. Madrid: Sanz y Torres, 5.ª ed., 2020, p. 277. ISBN: 9788417765781

- GONZÁLEZ ALONSO, Luis N. Artículo 41. Derecho a una buena Administración. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Araceli Mangas Martín (Dir.), Luis N. González Alonso (Coord.). Bilbao: Fundación BBVA, 2008, p. 665 y ss. ISBN: 9788496515802
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis N. Comentario del artículo 41 de la Carta de 7 de diciembre de 2000. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Araceli MANGAS MARTÍN (Dir.). Bilbao: Fundación BBVA, 2008, p. 24 y ss. ISBN: 9788496515802
- GONZÁLEZ VOLIO, Lorena. Los Ombudsman en América Latina y su incidencia política. *Revista IIDH*, n.º 49, 2009, pp. 157-202. ISSN: 1015-5074
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Alejandro. El Defensor del Pueblo Europeo y los conflictos competenciales de las instituciones afines. *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 31, 2002, pp. 203-224. ISSN: 11328371
- GRANADOS PÉREZ, Carlos. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, pp. 232-233 y 235. ISBN: 8487182135
- GURRERA ROIG, Matilde. Comentarios a los artículos 2, 3, 6 y 8. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, p. 108, y 114 y ss., 188-189, 192, 196 y 200. ISBN: 8484109550
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio. *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, n.º 68, 31 de octubre de 1978, p. 3396. Disponible en: https://www.senado.es/legis0/publicaciones/pdf/S_1978_068.PDF
- HESSE, Konrad. Grenzen der Verfassungswandlung. *Festschrift für Ulrich Scheuner*. Berlín: Duncker & Humblot, 1973. ISBN: 3428030281
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. Comentario al artículo 4. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 119-128 y 696. ISBN: 8484109550

- JIMÉNEZ LABLANCA, Fernando. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, Madrid, 1992, p. 265. ISBN: 8487182135
- LA PERGOLA, Antonio. Ombudsman y Defensor del Pueblo: Apuntes para una investigación comparada. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979, pp. 73 y 85. ISSN: 00487694
- LALINDE ABADÍA, Jesús. *Iniciación histórica al Derecho español*. Barcelona: Ariel, 2.ª ed., 1978, p. 151. ISBN: 843440141X
- LÓPEZ DE HARO TORRES, Carlos. Cap. I. Concepto General de Justicia. *La Constitución y Libertades de Aragón. El Justicia Mayor*. Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros (Instituto Bibliográfico de Aragón). Madrid: Edit. Reus, 1926, pp. 2, 5 y 10. Disponible en:
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José y José Manuel SOBRINO HEREDIA. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*, Araceli Mangas Martín (Dir.), Luis González Alonso (Coord.). Bilbao: Fundación BBVA, 2008. ISBN: 9788496515802
- LÓPEZ GARRIDO, Diego. La Posición Constitucional de las Fuerzas Armadas. *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, enero-diciembre 1983, p. 956. ISSN: 00347639
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. Artículos 5 y 30. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 129-143 y 163-778. ISBN: 8484109550
- LUNA ABELLA, Carlos. Artículo 11. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Madrid: Aranzadi, 2002, pp. 713-762. ISBN: 8484109550
- LUNDAVIK, Ulf. Comentarios sobre el Ombudsman de Asuntos Civiles. *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Donald C. Rowat (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed., 1964, p. 82. ISBN: 9789681624361

- MAIORANO, Jorge Luis. El Ombudsman en el Derecho Comparado. *Ombudsman, Democracia y Derechos Humanos*, p. 183 y ss. ISBN: 9707015624
- MANZELLA, Andrea. Las Cortes en el sistema constitucional español. *La Constitución Española de 1978: Estudio Sistemático*. Predieri, Alberto y Eduardo García de Enterría (Dir.). Madrid: Civitas, 1980, pp. 459-504. ISBN: 8473981359
- MARTÍN MINGUIJÓN, Ana Rosa. *El Defensor del Pueblo. Antecedentes y realidad actual*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 415 y ss. Disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2758/14.pdf>
- MELLADO PRADO, Pilar. El Defensor del Pueblo Europeo quince años después. *Teoría y Realidad Constitucional, UNED*, n.º 26, 2010, p. 209. ISSN: 11395583
- MOMMSEN, Theodor. *Historia de Roma. Vol. I*. Madrid: Aguilar, 1962.
- MORA LLADÓ, Antonio. *El Libro del Defensor del Pueblo*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2017, p. 93, 85 y 124. Disponible en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2017/02/LibroDefensor2016.pdf>
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio. El Defensor del Pueblo andaluz. *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 19, 1994, p. 86. ISSN: 18858252
- NORTHEY, J. F. El Comisionado parlamentario de Nueva Zelanda. *El Ombudsman: El Defensor del Ciudadano*. Rowat, Donald C. (Ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964, 2.ª ed., p. 180. ISBN: 968162436X
- OEHLING RUIZ, Hermann. El Defensor del Pueblo: Algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 72, 1991, pp. 92-93, 96-98, 101, 105-106, 114, 124, 125 y 127. ISSN: 00487694
- OLLERO GÓMEZ, Carlos. *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios. Tomo III*. Fernando Sainz Moreno (Dir.). Madrid: Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, pp. 3533-3535. ISBN: 8450035627

- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. La interiorización autonómica del régimen local. *El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Tomás Font i Llovet; Velasco Caballero, Francisco y Luis Ortega Álvarez (Dirs.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. ISBN: 8425913179
- PALACIO VALLE-LERSUNDI, José M.^a. Art. 21. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 549-554.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. El Defensor del Pueblo como Institución de control de la Administración pública. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, pp. 123, 127, 131 y 132. ISBN: 8487182135
- PARICIO AUCEJO, Pedro. La Convención sobre el futuro de la Unión Europea desde la perspectiva del déficit democrático. *Revista Universitaria Europea*, n.º 4, 2004, pp. 41 y 42. ISSN: 11395796
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, p. 286. ISBN: 8487182135
- PÉREZ CALVO, Alberto. Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo. *Revista de Derecho Político, UNED*, n.º 4, 1979, pp. 76, 79 y 81. ISSN: 0211-979X
- PÉREZ CALVO, Alberto. El Defensor del Pueblo. Comentarios al artículo 54 de la Constitución. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IV. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 554. ISBN: 9788471308900
- PÉREZ CALVO, Alberto. Rasgos Esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 11, 1981, pp. 68-69 y 80-81. ISSN: 00487694
- PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís. El Defensor del Pueblo en España. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 128, 2005, p. 71. ISSN: 00487694

PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas, 2.^a ed., 1984, p. 263 y ss. ISBN 10: 8473980239

PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, José Manuel. Sobre el Justicia en la Edad Media. *VI Encuentro de Estudios sobre el Justicia de Aragón: Instrumentos para el conocimiento de los orígenes y desarrollo de una institución clave en la Edad Media*. Zaragoza, 5 de mayo de 2005. Zaragoza: Ed. El Justicia de Aragón, 2005, p. 14. ISBN: 8489510776

PÉREZ-UGENA Y COROMINA, María. *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, monografía n.º 26. Madrid: Congreso de los Diputados, 1996, p. 205. ISBN: 8479430575

QUESADA, M.^a Fernanda. El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: Un análisis comparativo. *Consultorio Jurídico Ambiental/Conservation Clinic University of Costa Rica. Joint Program in Environmental Law*, 2005, p. 6. Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1862/DefensoriaSPANISH_TomAnkersen.pdf?sequence=1&isAllowed=y

QUINZIO FIGUEIREDO, Mario. *El Ombudsman. El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1992. ISBN: 9789561009646

QUINZIO FIGUEIREDO, Mario. *La situación del Ombudsman en América Latina. Su vinculación con la democracia y los derechos humanos*. La Paz: Instituto Latinoamericano del Ombudsman, 1991, pp. 58 y 59. ISBN: 9706444009

RAMOS TORRE, Ramón y José Vicente GÓMEZ RIVAS. Creación y evolución. *Veinticinco años del Defensor del Pueblo en una España en cambio: 1982-2007*. Madrid: Defensor del Pueblo, pp. 28 y 37. ISBN: 9788487182068

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, 23.^a ed. Madrid: Espasa, 2014.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio. El Estatuto del Defensor del Pueblo y su relación con las Cortes Generales. *Constitución y democracia. Ayer y Hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. III. Madrid: Ed. Universitas, 2012, p. 2785. ISBN: 9788479913854

- REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *La Institución del Ombudsman en España*. Madrid: Dykinson, 2013, p. 200. ISBN: 9788490315552
- RIBERA TARRAGÓ, Julián. *Orígenes del Justicia de Aragón*. Zaragoza: Tip. De Comas Hermanos, 1897, pp. 192 y 127-134. Disponible en: <http://bibliotecadigital.aacid.es/bibliodig/es/consulta/registro.cmd?id=1498>
- RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y Luis CANO LÓPEZ. *Un Ombudsman modelo*. Ciudad de México: Ed. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006. Disponible en: <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/41205524-Un-Ombudsman-modelo.pdf>
- ROVIRA VIÑAS, Antonio. Los Defensores del Pueblo y la Convención de Prüm. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º7, p. 208. ISSN: 16984889
- ROVIRA VIÑAS, Antonio. Veinte años del Defensor del Pueblo. *Revista de Derecho Político, UNED*, n.º 58-59, 2003-2004, p. 361. ISSN: 0211-979X
- ROWAT, Donald C. (Ed.). *El ombudsman: El defensor del ciudadano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1.ª ed. en español, 1973, p. 39. ISBN: 968162436X
- RUIZ FRANCÉS, Álvaro. El Defensor del Pueblo en la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 17, 1997, pp. 118 y 119. ISSN: 1130-8354
- RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín. El Defensor del Pueblo como Institución constitucional, como problema y como utopía. *Las Cortes Generales*, Vol. I. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 318, 322-323, 330 y 332.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo y Alberto ANGUIA SUSI. La reforma estatutaria y legal de los Comisionados Parlamentarios autonómicos. *Teoría y Realidad Constitucional, UNED*, n.º 26, 2010, pp. 179-189. ISSN: 11395583
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. Los Defensores del Pueblo autonómicos en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Jornadas Conmemorativas del 25 aniversario de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz*. Universidad Internacional de Andalucía Antonio Machado. Baeza, 19 y 20 de junio de 2008. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz, 2008, p. 23. ISBN: 9788492576104

SAINZ MORENO, Fernando (Dir.). *Constitución Española: Trabajos parlamentarios*. Madrid: Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, pp. 1713-1715. ISBN: 84500-35627

SAINZ MORENO, Fernando. Defensor del Pueblo y Parlamento: Relaciones con las Cámaras. *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*. Madrid: Universidad Carlos III, 1992, pp. 43 y 52-57. ISBN: 8487182135

SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel. La insoportable levedad del ser: El defensor de los derechos establecido en la Constitución Francesa. *Cuadernos de Derecho Público* n.º 34-35, p. 16. Disponible en:

<https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/9552>

SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel y Emilio PAJARES MONTOLÍO. Artículo 32. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Antonio Rovira Viñas (Dir.). Pamplona: Aranzadi, 2002, pp. 801-802. ISBN: 8484109550

SARASA SÁNCHEZ, Esteban. El Justicia de Aragón en la Edad Media. Génesis y Primer Desarrollo. *VIII Encuentro de Estudios sobre el Justicia de Aragón. Zaragoza, 3 y 4 de junio de 2008*. Zaragoza: Ed. El Justicia de Aragón, 2008, p. 19. ISBN: 9788492606115

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. *Informe al Parlamento 2020*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2021, p. 16. ISSN: ISSN: 20147252. Disponible en:

https://www.sindic.cat/site/unitFiles/7633/Informe%20al%20Parlament%202020_0_cat.pdf

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. Las competencias del Síndic y las sentencias del Tribunal Constitucional. *Informe al Parlamento 2010*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2011, p. 11. Disponible en: https://www.theioi.org/downloads/Spain_Catalan_OM

SORIANO DÍAZ, Ramón Luis. Los puntos negros de la Institución del Defensor del Pueblo. *Revista Jueces para la Democracia*, n.º 35, 1999, pp. 3-9. ISSN: 11330627

- TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos: Una Teoría del Estado Constitucional Contemporáneo*. Madrid: Universitas, 5.^a ed., 2015, p. 44. ISBN: 9788479914509
- TORRES MURO, Ignacio. Los recursos del Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, n.º 26, 2010, pp. 95-126. ISSN: 11395583
- TORRES MURO, Ignacio. Problemas de Legitimación en los Procesos Constitucionales. *Revista de Derecho Político, UNED*, n.º 71-72, 2008, pp. 124 y 612. ISSN: 0211979X
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. La Naturaleza Jurídica del Defensor del Pueblo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 8, 1983, pp. 64-65, 73, 76-78. ISSN: 02115743
- VERA SANTOS, José Manuel. *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 37 y 44-46. ISBN: 9788434013759
- YUBERO MARTÍNEZ, TOMÁS. El Justicia de Aragón: Sus funciones jurisdiccionales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 74, 1988, pp. 769-770. ISSN: 02101076
- ZURITA, Jerónimo. Libro III. Capítulo LXVII. *Anales de Aragón*. Ángel Canellas López (Ed.). Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 1976, p. 629. ISBN: 8478208232

REFERENCIAS LEGALES

Europa

Tratado de la Unión Europea / Tratado de Maastricht (92/C 191/01), de 29 de julio de 1992. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

Tratado de Roma y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=ES>

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 12 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5c6c40d04.html>

Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81331>

Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, del Parlamento y del Consejo, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2012/142/L00001-00010.pdf>

Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, del Parlamento y del Consejo, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32010L0064>

Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones. Aprobada por el Parlamento el 9 de marzo de 1994 (DO L 113 de 4.5.1994, p. 15) y modificada por las Decisiones de 14 de marzo de 2002 (DO L 92 de 9.4.2002, p. 13) y de 18 de junio de 2008 (DO L 189 de 17.7.2008, p. 25). Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/legal-basis/statute/es>

España

Constitución Española de 1978. Disponible en:

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Constitución Española de 1931. Disponible en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1931/344/A01578-01588.pdf>

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-15138

Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-4605

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1638

Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la

que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-17492>

Ley Orgánica 5/2007, de 29 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-8444-consolidado.pdf>

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233>

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>

Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>

Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-29114>

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>

Ley Orgánica 5/1992, de 29 de Octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal [Disposición derogada]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-24189>

Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-5304>

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-16660>

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767>

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-28226>

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-15030>

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-635-consolidado.pdf>

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-10325>

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-9564>

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña [Disposición derogada]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30178>

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-30177>

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Disponible en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Disponible en:
https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo13-1982.html

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20635>

Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley de Castilla y León 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-5744>

Ley 2/2017 de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal del Principado de Asturias. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-4349

Ley 4/2017, de 28 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2017-90313>

Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-558>

Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-13115>

Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/06/08/pdfs/BOE-A-2010-9107.pdf>

Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges de Cataluña. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-735-consolidado.pdf>

Ley 15/2007, de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 2008. Disponible en:

https://www.dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion_pc.jsp?sig=016029/2007&L=1

Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-22295>

Ley 7/ 2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, de Canarias. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-16727-consolidado.pdf>

Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-30154>

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana. Disponible en: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-18-1997.html

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

Ley 5/1996 del Parlamento de Canarias, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-3810>

Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-750>

Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-11608>

Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-7270>

Ley 1/1993, de 10 de marzo, del Síndic de Greuges, de las Islas Baleares. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-12235>

Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-3405-consolidado.pdf>

Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de Valencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-2072>

Ley 21/ 1986, de 23 de diciembre que aprueba los presupuestos para 1987. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-33382>

Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-13115>

Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-23210>

Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Disponible en: <https://boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-18952-consolidado.pdf>

Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-4768>

Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-28337>

Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-1074>

Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-17436>

Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5205-consolidado.pdf>

Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-7250>

Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges (Cataluña). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-9839>

Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-34167>

Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-1847-consolidado.pdf>

Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-19653>

Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-5683>

Real Decreto Ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la UE en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12529>

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias del Estado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-21534>

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11719>

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-10613>

Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta de 27 de mayo de 1996, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado. Disponible en: https://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_info_atp/documents/document/mdaw/mdi5/~edisp/senpre_036541.pdf

Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 21 de abril de 1992, relativa a la tramitación ante el Pleno de la Cámara de los informes anuales o extraordinarios del Defensor del Pueblo. Disponible en: <https://www.congreso.es/web/guest/cem/resc21041992>

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-2971>

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

STC 459/2019, de 14 de octubre. Disponible en:

<https://supremo.vlex.es/vid/817525869>

STC 76/2019, de 22 de mayo. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25942>

STC 87/2017, de 4 de julio. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-8472

STC 40/2016, de 3 de marzo. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3406>

STC 46/2015, de 5 de marzo. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24349>

STC 86/2013, de 11 de abril. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23399>

STC 137/2010, de 16 de diciembre. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-1000>

STC 31/2010, de 28 de junio. Disponible en:

https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409

STC 45/2007, de 1 de marzo. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6012>

STC 31/2006, de 1 de febrero. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5633>

STC 95/2003, de 22 de mayo. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4870>

STC 292/2000, de 30 de noviembre. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4276>

STC 290/2000, de 30 de noviembre. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4274>

STC 274/2000, de 15 de noviembre. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4258>

STC 225/1998, de 25 de noviembre. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3727>

STC 148/1993, de 29 de abril. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2277>

STC 75/1992, de 14 de mayo. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1962>

STC 101/1991, de 13 de mayo. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1740>

STC 150/1990, de 4 de octubre. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1575>

STC 142/1988, de 12 de julio. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1575>

STC 62/1983, de 11 de julio. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/190>

STC 32/1983, de 28 de abril. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/160>

STC 18/1982, de 4 de mayo. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/60>

ATC 27/2013, de 11 de febrero. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23312>

ATC 9/2005, de 18 de enero. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/20112>

ATC 812/1988, de 21 de junio. Disponible en:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Auto_RI_1_1986.pdf

ATC 636/1985, de 26 de septiembre . Disponible en:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Auto_RI_4_1985.pdf

Recurso de inconstitucionalidad 1405/2019, de 12 de marzo. Disponible en:

https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/639980-recurso-de-inconstitucionalidad-n-o-1405-2019-contr-a-el-art-58-bis-1-de-lo.html

Recurso de inconstitucionalidad 3993/2019, de 7 de septiembre. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3698>

Recurso de inconstitucionalidad 4/2017, de 30 de junio. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-3740

Recurso de inconstitucionalidad 3/2017, de 30 de junio. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-6734>

Recurso de inconstitucionalidad 2/2017, de 19 de enero. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12976>

Recurso de inconstitucionalidad 1/2014, de 28 de febrero. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-591>

Recurso de inconstitucionalidad 3/2010, de 14 de octubre. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-32010-interpuesto-el-14-de-octubre-de-2010-en-relacion-con-el-articulo-128-1-puntos-1-y-2-de-la-ley-222010-de-20-de-julio-del-codigo-de-consumo-de-cataluna/>

Recurso de inconstitucionalidad 2/2010, de 13 de agosto. Disponible en:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/RI_2_2010-1.pdf

Recurso de inconstitucionalidad 1/2010, de 23 de marzo. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-6739>

Recurso de inconstitucionalidad 2502/2010, de 29 de abril. Disponible en:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-6739>

Recurso de inconstitucionalidad 2/2008, de 27 de marzo. Disponible en:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6234>

Recurso de inconstitucionalidad 1/2008, de 27 de marzo. Disponible en:
<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-6998>

Recurso de inconstitucionalidad 1/2006, de 19 de septiembre. Disponible en:
<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-17575>

Recurso de inconstitucionalidad 1/2000, de 14 de marzo. Disponible en:
<https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-12000-interpuesto-el-14-de-marzo-de-2000-contr-el-inciso-o-por-disposicion-de-superior-rango-que-regule-su-uso-del-articulo-21-1-contr-los-incisos-funcion/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1999, de 31 de marzo. Disponible en:
<https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11999-interpuesto-el-31-de-marzo-de-1999-contr-el-articulo-72-parrafo-primero-ultimo-inciso-la-contenida-en-el-censo-de-1991-de-la-ley-491998-de-30-de-diciembr/>

Recurso de inconstitucionalidad 2/1998, de 12 de marzo. Disponible en:
<https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-21998-interpuesto-el-12-de-marzo-de-1998-contr-el-articulo-8-1-de-la-ley-81997-de-9-de-diciembre-de-la-generalidad-valenciana-de-horarios-comerciales-de-la-comunidad-valenciana/>

Recurso de inconstitucionalidad 2/1997, de 31 de marzo. Disponible en:
<https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-21997-interpuesto-el-31-de-marzo-de-1997-contr-la-disposicion-transitoria-primera-del-estatuto-de-autonomia-de-canarias-en-la-version-dada-por-la-ley-organica-41996-de-30-de-diciemb/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1997, de 25 de marzo. Disponible en:
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI_1_1997.pdf

Recurso de inconstitucionalidad 1/1996, de 12 de abril. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11996-interpuesto-el-12-de-abril-de-1996-contra-el-inciso-que-residan-legalmente-en-espana-del-apartado-a-del-articulo-2-de-la-ley-11996-de-10-de-enero-de-asiste/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1994, de 23 de agosto. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11994-interpuesto-el-23-de-agosto-de-1994-contra-el-apartado-8-del-articulo-unico-de-la-ley-91994-de-19-de-mayo-de-modificacion-de-la-ley-51984-de-26-de-marzo-reguladora-del-dere/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1993, de 28 de enero. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11993-interpuesto-el-28-de-enero-de-1993-contra-los-articulos-19-1-22-1-y-22-2-de-la-ley-organica-51992-de-29-de-octubre-de-regulacion-del-tratamiento-automatizado-de-los-datos-de/>

Recurso de inconstitucionalidad 2/1986, de 14 de abril. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-21986-interpuesto-el-14-de-abril-de-1986-contra-el-inciso-con-preferencia-de-quienes-ostenten-la-condicion-de-mas-representativos-con-arreglo-a-lo-dispuesto-en-la-ley-organica-11198/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1986, de 21 de febrero. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11986-interpuesto-el-21-de-febrero-de-1986-contra-la-ley-de-cataluna-221985-de-8-de-noviembre-de-creacion-del-colegio-profesional-de-periodistas-de-cataluna/>

Recurso de inconstitucionalidad 6/1985, de 8 de noviembre. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-61985-interpuesto-el-8-de-noviembre-de-1985-contra-el-parrafo-segundo-de-la-disposicion-adicional-tercera-de-la-ley-organica-111985-de-2-de-agosto-de-libertad-sindical/>

Recurso de inconstitucionalidad 5/1985, de 3 de octubre. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-51985-interpuesto->

[el-3-de-octubre-de-1985-contra-los-articulos-7-8-26-y-34-de-la-ley-organica-71985-de-1-de-julio-de-derechos-y-libertades-de-los-extranjeros-en-espana/](#)

Recurso de inconstitucionalidad 4/1985, de 29 de marzo. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-41985-interpuesto-el-29-de-marzo-de-1985-contra-el-inciso-contando-unicamente-a-estos-efectos-aquellas-centrales-sindicales-que-hayan-alcanzado-el-10-por-100-de-los-delegados-de-pers/>

Recurso de inconstitucionalidad 3/1985, de 28 de marzo. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-31985-interpuesto-el-28-de-marzo-de-1985-contra-determinados-extremos-de-la-ley-organica-81984-de-26-de-diciembre-reguladora-del-regimen-de-recursos-y-regimen-penal-en-materia-de-ob/>

Recurso de inconstitucionalidad 2/1985, de 27 de marzo. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-21985-interpuesto-el-27-de-marzo-de-1985-contra-la-ley-de-la-comunidad-de-madrid-151984-de-19-de-diciembre-del-fondo-de-solidaridad-municipal/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1985, de 27 de marzo. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11985-interpuesto-el-27-de-marzo-de-1985-contra-el-inciso-mas-representativas-de-conformidad-con-la-disposicion-transitoria-de-la-ley-321984-de-2-de-agosto-contenido-en-la-secc/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1984, de 28 de marzo. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11984-interpuesto-el-28-de-marzo-de-1984-contra-el-inciso-mas-representativas-de-conformidad-con-la-disposicion-adicional-sexta-de-la-ley-81980-de-10-de-marzo-del-estatuto-de-los/>

Recurso de inconstitucionalidad 1/1983, de 14 de octubre. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/recurso-tc/recurso-num-11983-interpuesto-el-14-de-octubre-de-1983-contra-el-inciso-mas-representativas-de->

conformidad-con-la-disposicion-adicional-sexta-de-la-ley-81980-de-10-de-marzo-del-estatuto-de-l/