

**UNA PERSPECTIVA GLOBAL DEL
OMBUDSMAN ESPAÑOL**

María José Bernal Ballesteros

Resumen

El ombudsman es una institución que ha tenido una evolución significativa en las últimas décadas. Su creciente reconocimiento y adaptación en distintos países le ha permitido consolidarse como una figura mundialmente reconocida. No obstante, en la actualidad la mayoría de los Estados democráticos cuenta con una institución similar, es importante reconocer los rasgos distintivos en cada caso concreto, pues aún con todas las similitudes que se pudieran detectar, el ombudsman nunca actuará de la misma manera en dos sociedades distintas.

En el caso de España, el “Defensor del Pueblo” fue reconocido en la Constitución de 1978. Su creación trajo consigo grandes cambios. Con el paso de los años, las Comunidades Autónomas han incorporado figuras similares dentro de sus respectivos estatutos. De manera general, el ombudsman español (sin importar el ámbito de competencias), es una institución que protege los derechos fundamentales frente a los actos u omisiones de la Administración Pública.

Como todas las instituciones el Defensor del Pueblo trabaja con aciertos y fallos, más aún si se toma en cuenta que se encuentra en constantes cambios durante su proceso de perfeccionamiento. A pesar de esto, se constituye como una figura cuya conservación resulta deseable. Así, con todos sus pros y sus contras, es de reconocerse la labor que lleva a cabo el ombudsman, que si bien no es perfecta, parece ser hoy por hoy la mejor manera de combatir los abusos de la Administración Pública.

Palabras claves: ombudsman, derechos humanos, “mala administración”, dignidad.

Abstract

The ombudsman is an institution that has had a significant evolution in recent decades. Its growing recognition in different countries and adaptation has allowed it to become a globally recognized figure. However, at present the majority of democratic states has a similar institution, it is important to recognize the

distinctive features in each case, because even with all the similarities that could detect, the ombudsman will never act in the same way two different societies.

In the case of Spain, the “Ombudsman” was recognized in the Constitution of 1978. Its creation brought great changes. Over the years, the Autonomous Communities have incorporated similar figures in their respective statutes. In general, the Spanish ombudsman (regardless of the competence) is an institution that protects fundamental rights against acts or omissions of public administration.

Like all institutions, the Ombudsman works with successes and failures, especially if you take into account that it is an institution that is constantly changing during the process of improvement. However, it is constituted as a figure whose conservation is desirable. So, with all its pros and cons it is to recognize the work carried out by the Ombudsman, that although not perfect, it seems today the best way to combat abuses of the public administration.

Keywords: *ombudsman, human rights, “bad administration” dignity.*

Introducción

El ombudsman es una figura de origen sueca que, desde sus inicios hasta la actualidad, sigue desempeñando un papel muy importante dentro de las sociedades modernas, su labor en el ámbito de la protección y garantía de los derechos humanos le ha permitido convertirse en una institución reconocida mundialmente, a la que se le distingue del resto por su singular naturaleza y poder de persuasión. No obstante que surgió en un ambiente de ciertos escepticismos, el gran crecimiento y desarrollo que ha tenido en los últimos años es reflejo de su aceptación y efectividad a nivel mundial.

Como todas las instituciones, el ombudsman presenta aspectos positivos y negativos a la hora de actuar, en este sentido, el Defensor del Pueblo español no es la excepción. Así, el presente trabajo de investigación pretende ser un medio para evidenciar las fallas que tras este análisis exhaustivo se pudieran detectar, con la finalidad de situar a la institución en un escenario más sólido desde donde pueda llevar a cabo la noble misión para la cual fue creada.

Por último, es importante resaltar que esta investigación no pretende convencer al lector sobre el perfeccionamiento de esta figura; sino valorar tanto su utilidad y las carencias o modificaciones que esta institución demanda para su mejor funcionamiento.

La figura del ombudsman

La palabra ombudsman es un vocablo sueco que se refiere a una persona que es habilitada para actuar en nombre de otra (Tedeschi, 1973). Etimológicamente significa “representante, mandatario o delegado” (Fix-Zamudio, 1994).¹ Se trata de una institución cuya función principal consiste en conocer de quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos frente a los actos u omisiones de la Administración Pública.

Históricamente, la figura del ombudsman tiene su origen en 1713 cuando el rey de Suecia, Carlos XII se encontraba prisionero en Turquía, después de la derrota de la Poltava frente a Rusia. Tomando como antecedente la figura turca del Jefe de Justicia, el rey Carlos ordenó la creación del Procurador Supremo mediante la orden de cancillería del 26 de octubre de 1713 (Carballo, 2000). Esto se hizo con la intención de supervisar el cumplimiento de las leyes y la actuación de los servidores públicos durante la ausencia del rey (Arteaga, 1994). La muerte del rey Carlos XII marcó el fin del periodo absolutista en Suecia y la aprobación de una nueva constitución.

La constitución sueca de 1717 reconoció la figura del Procurador Supremo con el nombre de Canciller de Justicia. Este cambio de denominación no implicó ninguna modificación en cuanto a sus funciones. Sin embargo, en 1772 ocurre un golpe de Estado absolutista y la institución nuevamente dependió del rey.

Finalmente, en 1908 Suecia es liberado del absolutismo, y fue así como la figura del ombudsman quedó constitucionalmente (ar-

¹ “la palabra ombudsman literalmente traducida al español significa persona que da trámite (esto es, que no resuelve sobre el fondo del asunto)” (Fairén, 1980: 25).

título 96) reconocida como una institución cuya función principal consistía en vigilar la actuación de los funcionarios públicos con la finalidad de evitar los abusos, omisiones o errores (Ramírez, 2009).

El concepto del ombudsman ha evolucionado con el paso del tiempo hasta el punto que hoy es una institución socialmente reconocida y con atribuciones mucho más amplias que en un inicio. El proceso de internacionalización ha generado tantas modificaciones de sus perfiles originarios como ordenamientos que se han incorporado a esta figura; esto lo hace un concepto variable, hasta cierto grado, ya que todas conservan características comunes que los distingue respecto de otras instituciones.

Para González-Ares (2005: 115) es “un órgano designado bien por el Legislativo, por el Ejecutivo, independiente, imparcial y objetivo, cuya función consiste en defender los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, investigando por causas no jurisdiccionales y poniendo de manifiesto con sus resoluciones no vinculantes, los abusos y negligencias de la Administración Pública”.

Carpizo (1993: 15) afirma que es “un organismo cuyo titular es un funcionario de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de recomendaciones o sugerencias”.

Por su parte, el Estatuto del Instituto Internacional del Ombudsman² refiere que para que una institución pueda ser calificada como ombudsman debe contar con los siguientes elementos: *a)* estar contemplada en una Constitución o una norma de rango legal, *b)* que su función sea proteger a cualquier persona de la mala administración, la violación de los derechos, el abuso o cualquier injusticia causada por una autoridad pública, *c)* que no reciba instrucciones de

² El Instituto Internacional del Ombudsman (IIO) es una organización global para la cooperación entre más de 150 instituciones de ombudsman. Fue fundado en 1978. Adicionalmente a sus conferencias regulares, el IIO fomenta el intercambio de informaciones a nivel regional e internacional (IIO, 1978).

ninguna autoridad y que sea independiente al tiempo de actuar, *d*) que tenga facultades para investigar, para emitir recomendaciones, así como para proponer reformas administrativas y legislativas en materia de derechos humanos, *e*) que rinda informe público ante el Parlamento u autoridad similar en cada Estado, y *f*) que sus titulares sean elegidos por un tiempo determinado (IIO, 2009).

Otro elemento imprescindible a la hora de abordar el tema del ombudsman es la *auctoritas*,³ también denominada “fuerza moral”. Esta característica le permite situarse en un lugar privilegiado respecto del resto de las instituciones o poderes, no obstante, hay quienes opinan que resulta indispensable que se le añada un poder coercitivo para que su función sea realmente eficaz. Sin entrar en más detalles respecto de esta polémica, lo cierto es que hoy sigue utilizando su fuerza moral para llevar a cabo su función y será bajo esta perspectiva como deberá ser analizado.

Las determinaciones que emite cuentan con tal fuerza, que sin ser vinculatorias, logran persuadir al funcionario público a través de sus argumentos. Su peculiar naturaleza le permite aconsejar y recomendar, mas nunca obligar. Por tanto, la influencia y el respaldo que tenga por parte de la sociedad será el punto clave para el éxito de su función. Asimismo, debe desplegar todas sus facultades persuasivas para lograr que la Administración Pública no cometa actos u omisiones que violen los derechos fundamentales de los particulares. De modo que, cuanto mayor sea el peso de este poder, mayor efecto tendrán sus recomendaciones.

Por otra parte, el atributo que sostiene la legitimidad y la credibilidad de una institución es su independencia. El ombudsman se distingue de cualquier otra figura por contar con una independencia institucional, funcional, personal y presupuestaria; es decir, que es independiente al tomar decisiones que influyan en el bienestar de

³ La palabra *auctoritas* proviene del derecho romano y se refiere a los jurisconsultos que emitían su opinión en sus respuestas, fundamentándose en la ciencia del derecho. Eran denominados jurisprudentes y eran los que le solicitaban al *pretor* una acción en beneficio de algún ciudadano (Gil Rendón, 2002).

la sociedad, así como en el momento de destinar sus recursos económicos (Oosting, 2002). La independencia que guarda respecto de cualquier otro poder o autoridad le permite legitimar su actuación frente a la ciudadanía como institución de defensa de los derechos humanos. En palabras de Venegas Álvarez, “independencia significa que el ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá” (Venegas Álvarez, 1988: 42).

La neutralidad política es otro aspecto positivo del ombudsman. A diferencia de la mayoría de instituciones que se ven inmersas en cuestiones políticas éste se encuentra libre de toda presión política. Esto le permite poder llevar a cabo sus acciones con plena libertad y sin presiones o compromisos respecto de partidos políticos o con el propio gobierno (Colomer, 2013).

De igual forma, resulta importante destacar la cercanía que tiene el ombudsman con la ciudadanía. El Defensor del Pueblo español, así como la mayoría de los ombudsman, se distingue por ser de acceso directo:⁴ las personas pueden acudir directamente ante él para solicitar sus servicios sin necesidad de intermediarios ni trámites excesivamente formalistas. Este sistema de acceso permite la inmediatez con la víctima, facilita la investigación, al tiempo que genera una mayor confianza y legitimación por parte de la sociedad.

Estos son algunos de los elementos que han distinguido desde sus orígenes al ombudsman, pero así como existen elementos comunes, también hay puntos que establecen diferencias muy claras entre las instituciones de este tipo. El ombudsman es una figura que no puede ser implementada de forma idéntica dentro de dos sociedades distintas. Ya lo comentó Constenla (2010: 291) “las buenas prácticas de la administración no se desarrollan en un ideal universo abstracto, sino en un contexto histórico, jurídico, ético y concreto y por ese

⁴ El ombudsman francés y el inglés se rigen por un sistema de acceso indirecto. El Médiateur francés sólo puede recibir quejas por parte de los miembros del Senado o de la Asamblea Nacional. Por su parte, el ombudsman inglés recibe las quejas por conducto de algún integrante de la Cámara de los Comunes.

motivo su definición variará según los países, las costumbres y el ordenamiento jurídico”. Así, el ombudsman de España nunca podrá ser igual que el de Suecia, México, Italia o al de algún otro Estado.

El Defensor del Pueblo

Hasta la segunda posguerra el ombudsman se mantuvo como una figura exclusiva de los países escandinavos, pero al finalizar la Segunda Guerra Mundial e iniciarse una época de importantes cambios en las instituciones jurídicas, éste comenzó a expandirse en casi todo el mundo. Después de Finlandia, Dinamarca y Noruega le siguió Gran Bretaña con su ley conocida como Parliamentary Commissioner for Administration que entró en vigor el 01.04.1967 en Inglaterra, Gales y Escocia. En 1973 Francia crea la institución del Mediteur, mientras que Portugal y España lo hacen después en 1974 y 1978, respectivamente, tras haber superado fuertes dictaduras.

El surgimiento del Defensor del Pueblo es relativamente reciente dentro del ordenamiento constitucional español. En la literatura en torno al tema se advierte que no existe un antecedente exacto de esta institución en España,⁵ no obstante, hay quienes consideran al Sahib-al-Mazalim de la España musulmana y al Justicia Mayor de Aragón del siglo XVII como sus figuras precedentes. El Sahib-al-Mazalim, por su parte, era juez con extraordinarias funciones, nombrado por el Sultán con el objeto de oír y sustanciar las quejas por agravios de autoridades y empleados públicos. Mientras que el Justicia Mayor del Reino de Aragón era el tutor de los fueros aragoneses y juez supremo en materia de constitucionalidad foral (Gonzales-Ares, 2005).

⁵ En este sentido, Raymundo Gil Rendón (2002) refiere que el constituyente no sólo no tomó en cuenta estas figuras al momento de crear al actual ombudsman español, sino que las características de estas viejas instituciones distan mucho de las del Defensor del Pueblo. Por su parte, Fairén Guillén (1982) afirma que la diferencia consiste en que los dictámenes del Justicia Mayor eran vinculantes para las autoridades administrativas, mientras que las recomendaciones del ombudsman no lo son.

El surgimiento de esta institución dentro del territorio español tiene lugar tras la dictadura, en 1975, y la llamada Transición Democrática.⁶ La muerte del general Francisco Franco trajo como consecuencia el establecimiento de un nuevo régimen democrático, y tres años más tarde la creación de la Constitución española de 1978. Esta nueva Constitución propició el regreso de los derechos y libertades fundamentales que habían sido limitados durante la época del franquismo.⁷

Así pues, fue el artículo 54 de la Constitución española de 1978 el que reconoció por primera vez la figura del Defensor del Pueblo bajo los siguientes términos:⁸ “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales” .⁹

⁶ Lo que hizo de la Transición española un proceso de cambio peculiar fue su naturaleza negociadora entre los herederos del franquismo y la oposición democrática que lo había combatido. De igual forma, se logró establecer un sistema democrático, en donde vuelven a aparecer los derechos y libertades que habían tenido que exiliarse, la legalización de los partidos, la celebración de elecciones generales y locales, y el inicio del proceso de descentralización territorial (Peña González, 2008).

⁷ El debilitamiento de las garantías de los derechos fundamentales en esta época era hasta cierto punto entendible si se toma en cuenta que la situación revolucionaria que se prolongó tres años con una guerra civil inmediata (1936-1939) y otros seis más en que se vivió la segunda guerra mundial (1939-1945).

⁸ Para unos cuantos, lo principal era una reforma general del sistema de justicia administrativa antes que introducir una figura extraña y ajena, como era, en su opinión, la figura del ombudsman escandinavo, alegando entre otras cosas, que no entendía a la cultura española, ni podía resolver el problema de la tardanza y complejidad que ofrecía el sistema de justicia administrativa español (Corchete Martín, 2001).

⁹ Para González-Ares (2005) la denominación que le da la Constitución española como “comisionado parlamentario no es la más adecuada”. En su opinión, el término “comisionado” implica una necesaria conexión entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales, pudiendo quedar opacada la independencia de éste respecto de aquella.

La implantación de esta figura “supuso una alteración sustancial en los esquemas de comportamientos de los responsables de las administraciones, así como para los propios ciudadanos, generando en éstos una mayor confianza en los mecanismos democráticos de control del poder” (Gonzales-Ares, 2005: 107).

El Defensor del Pueblo se presenta entonces como una institución avanzada y democrática de la nación española, cuyo objetivo es lograr no sólo la defensa de los derechos fundamentales, sino también prevenir los malos hábitos de la Administración Pública, garantizando así el derecho a la buena administración.¹⁰ A diferencia del *ombudsman* sueco, el Defensor del Pueblo no sólo se encuentra facultado para fiscalizar la actuación administrativa, además se encuentra vinculado con la defensa de los derechos fundamentales comprendidos en el título I de la Constitución española, a cuyo fin se habilita para supervisar la Administración Pública en todos los niveles. Otra facultad importante con la que la figura del Defensor del Pueblo español es su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional; así como para proponer reformas administrativas y legales (González-Ares, 2005).

Por cuanto hace al recurso de inconstitucionalidad (artículo 161.1 de la Constitución Española), el Defensor del Pueblo puede interponerlo cuando se presuma que una ley o disposición normativa con fuerza de ley vulnere o sea contraria al contenido de la Constitución. Por su parte, el recurso de amparo constitucional (artículo 53.2 de la Constitución Española), procede en contra de leyes y disposiciones normativas con rango de ley que violen los derechos y libertades consagradas en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución (adicionalmente se contempla el derecho a la igualdad y a la objeción de conciencia).

Además de las facultades antes señaladas, el Defensor del Pueblo debe ser un activo promotor de los derechos humanos y de la

¹⁰ El derecho a la buena administración se encuentra regulado por el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

cultura de paz. En cumplimiento con dicho objetivo, está facultado para implementar programas de información, difusión y promoción de los derechos humanos (Constenla, 2010).

En síntesis, podemos decir que el Defensor del Pueblo tiene cuatro funciones: investigadora, por cuanto a que conoce de las quejas que se le presentan; mediadora, es decir, que trata de buscar una conciliación entre la Administración Pública y los gobernados; informadora, por cuanto hace a que promueve y difunde los derechos humanos, y promotora de modificaciones o reformas legales.

Así, el control de la Administración que distinguió a la figura sueca original, queda situado en un segundo plano, englobado en la defensa de los derechos y libertades fundamentales.¹¹ No obstante, hay quienes opinan de forma contraria, entre ellos Varela Suances-Carpegna (1983) y consideran que la función específica de esta institución consiste en supervisar la Administración, lo que a su vez conlleva la defensa de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. Sin detenernos mucho en analizar la posición en la que se sitúa cada una, lo cierto es que en la praxis “el Defensor del Pueblo, al investigar la actividad administrativa emite un juicio sobre la conformidad de esa actividad a un canon prefijado: el título I de la Constitución” (González-Ares, 2005: 127).

El reconocimiento constitucional que se hizo de la figura del ombudsman, la configura como una institución de relevancia constitucional.¹² Esto significa que se encuentra protegida pues sólo puede

¹¹ En el mismo sentido, Corchete Martín (2001) opina que la finalidad del Defensor del Pueblo es tutelar los derechos de los ciudadanos frente a la acción de los órganos públicos.

¹² Doctrinalmente se ha planteado la inquietud de saber si el Defensor del Pueblo debe ser estudiado como un órgano constitucional, o bien, uno de relevancia constitucional. En relación a esta cuestión Corchete Martín (2001) señala que los órganos constitucionales (dentro de los cuales no incluye al Defensor del Pueblo) serán exclusivamente aquellos órganos del Estado cuya existencia misma, rasgos definitorios y relaciones recíprocas, resultan determinantes a la hora de fijar cuál es la forma de gobierno que rige en un determinado país. En la misma línea, Varela Suances-Carpegna (1983) entiende que el Defensor del Pueblo no es un órgano constitucio-

ser modificado mediante procesos especiales de reforma, lo que no resulta sencillo en el sistema jurídico y político español (Gil Delgado, 1981). Tal como refiere el anterior Valedor do Pobo, José Julio Fernández Rodríguez (2010: 261), “su posición en la arquitectura constitucional lo convierte en un órgano del Estado global con competencia en todo el territorio”.

Por cuanto hace a su normatividad, la institución del Defensor del Pueblo se encuentra regulada por la Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril, la cual, perfila los rasgos que definen actualmente a esta figura. De igual forma, se encuentra regulado por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor en su reunión conjunta de 06.04.1983; así como por 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 España la designación del ombudsman se hace mediante una reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado.¹³ En esta primera fase se requiere solamente la mayoría simple para designar al candidato. La segunda fase corresponde a los plenos del Congreso y del

nal, pues no crea derechos ni incide en la forma del Estado, sino que se trata de un órgano constitucionalizado e inmediato, con vinculación no paritaria sino autónoma respecto a las Cortes Generales. Por otra parte, Vera Santos (2002) ha señalado que los órganos de relevancia constitucional vienen recogidos en la Constitución pero no gozan de las mismas características de los órganos constitucionales, sino que coadyuvan a éstos en el cumplimiento de sus obligaciones. Aspecto éste que será determinante para su condición como órganos auxiliares. Contra estos argumentos, existen autores que consideran al Defensor del Pueblo como un órgano constitucional. Para Astarloa Villena (1994) todo órgano que la Constitución reconoce es constitucional. En el mismo sentido, Carro Fernández-Valmayor (1991: 2673) afirma que el Defensor del Pueblo es un “verdadero órgano constitucional”.

¹³ Actualmente quien ejerce el cargo de defensor del pueblo es Soledad Becerril Bustamante, elegida al ser aprobado el nombramiento por los Plenos del Congreso del Senado los días 17 y 18 de julio de 2012. Tomó posesión de su cargo el día 23 del mismo mes.

Senado. En esta votación se requiere obtener una mayoría calificada de tres quintos de los miembros del Congreso primero y después del Senado.¹⁴

Según el artículo 3 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, para ser Defensor del Pueblo se requiere tener la nacionalidad española, ser mayor de edad y estar en plenitud de derechos civiles y políticos. La duración del mandato es de cinco años¹⁵ y las causas de cese son: por renuncia, expiración del plazo del nombramiento, muerte o incapacidad, actuar con notoria negligencia y haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso.¹⁶

El cargo de titular de esta institución es incompatible con el de diputados, senadores o de cualquier otro mandato representativo; con cargos o actividades de propaganda política, afiliación a partidos políticos, sindicatos, asociaciones o fundaciones; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública; con el ejercicio de las carreras judiciales y fiscales; así como con el ejercicio de cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral (artículo 7 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

El ombudsman español, a diferencia de algunos otros, como el caso de Suecia,¹⁷ es un órgano unipersonal. A pesar de ello, requiere

¹⁴ El procedimiento para la designación del Defensor del Pueblo se regula por los artículos 2, 3, y 4 de su Ley Orgánica.

¹⁵ La duración del mandato puede variar en cada Comunidad Autónoma. Artículo 2.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

¹⁶ Para las tres primeras causas de cese, sólo se requiere que el presidente del Congreso haga la declaración correspondiente; mientras que para los últimos dos se decidirá por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara. Artículo 5 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

¹⁷ En Suecia el ombudsman está integrado por cuatro personas: 1) Primer ombudsman o chief ombudsman (presidente), se encarga de dirigir las labores administrativas del organismo, nombrar al personal e impartir instrucciones de carácter general; 2) Segundo ombudsman, encargado de investigar quejas contra tribunales, ministerios públicos, policías y prisioneros; 3) Tercer ombudsman, encargado de quejas contra las fuerzas armadas y autoridades locales; y 4) Cuarto ombudsman, encargado de denuncias de educación y bienestar social. Sin embargo, sólo el primero está autorizado para firmar las decisiones finales (Maiorano, 1987).

de un equipo de trabajo para llevar a cabo su función. En este sentido, la oficina del Defensor se compone por: el Titular, los Adjuntos Primero y Segundo, los Asesores, el Secretario General, la Junta de Coordinación y Régimen Interior, así como por el personal administrativo necesario.

De acuerdo con el artículo 12 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo: la función de los Adjuntos es sustituir al Defensor del Pueblo en caso de cese o imposibilidad, y desempeñar las funciones que éste les delegue. Por su parte en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo se advierte que los Asesores aportan conocimientos especializados en determinadas materias. El artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo destaca que el Secretario General es nombrado por el titular para actuar como responsable directo de la organización y el buen orden interno de los servicios de la oficina. Finalmente, los artículos 17 y 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo la Junta de Coordinación y Régimen Interior advierte que la componen el Defensor, los adjuntos y el Secretario General, quien actúa como Secretario de la misma.

La dotación económica de la institución española proviene de una partida especial dentro de los presupuestos de las Cortes Generales, de cuya utilización deberá de rendir cuentas a las mismas dentro de su informe anual. El presupuesto total para el ejercicio de 2014 fue de 13.951.700 euros, cantidad que se distribuyó en 11.539.700 euros, para gastos de personal, y 2.412.000 euros, para gastos de bienes corrientes y servicios.¹⁸

En relación a la competencia, el Defensor del Pueblo está facultado para actuar dentro de todo el territorio español, lo que significa que puede llevar a cabo sus funciones en todos los niveles de la Administración Pública. Es importante resaltar que la supervi-

¹⁸ Estas cifras fueron obtenidas de la página oficial del Defensor del Pueblo.

sión del Defensor se extiende también a la llamada “mala administración,”¹⁹ esto es, negligencias, omisiones o inacciones, retrasos o desatenciones.

Las limitaciones provienen más bien del tipo de asuntos que investiga. En este sentido, no podrá conocer de temas relacionados con potestad jurisdiccional o pendientes de resolución judicial (Ley Orgánica del Defensor del Pueblo así como el artículo 25 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo). Está claro entonces que el Defensor del Pueblo no tiene facultad jurisdiccional, no es juez ni puede asimilarse a la función de un tribunal. Para no inmiscuirse en cuestiones que son propios de dicho poder, el Defensor remite las quejas sobre las conductas presuntamente delictivas bien al Ministerio Fiscal, bien al Consejo General del Poder Judicial. En materia de administración militar, no puede interferir en el mando de la Defensa Nacional (artículo 14 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo). En cuanto se refiere a las Comunidades Autónomas, “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 las competencias definido por esta Ley” (artículo 14 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

A diferencia del Defensor del Pueblo, las defensorías autonómicas no se encuentran reconocidas constitucionalmente. En su caso, sólo pueden venir determinadas como órganos estatutarios o creados mediante la facultad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Estas diferencias en la naturaleza jurídica de las defensorías autonómicas y el Defensor del Pueblo no suponen en ningún

¹⁹ La “mala administración” ha sido entendida por la doctrina británica como un concepto jurídico indeterminado que abarca un espectro amplio de hechos perceptibles como: la prevención, la negligencia, la inatención, la lentitud, la incompetencia, la ineptitud, la obstinación en el error, la arbitrariedad y similares (Delgado, 1981: 109).

caso una relación de jerarquía.²⁰ En todo caso, “podría hablarse de cierta preeminencia, es decir, que al Defensor del Pueblo como órgano constitucional le corresponde la preeminencia en las relaciones entre las diversas defensorías” (Fernández, 2010: 261).

Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las defensorías autonómicas se basan en los principios de coordinación, cooperación y colaboración. El artículo 12 de la Ley Orgánica de Defensor del Pueblo establece que los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.

La actuación del Defensor del Pueblo puede darse de oficio o a instancia de parte. Por cuanto hace a la primera, puede provenir de inspecciones que pongan en conocimiento al Defensor de algún tipo de irregularidades administrativas. Mientras que la actuación a instancia de parte requiere, como es lógico, de la presentación de una queja por parte del afectado.

En 2013 la oficina del Defensor del Pueblo tramitó el año pasado 33.167 expedientes, entre 22.692 quejas, 347 actuaciones de oficio y 10.128 solicitudes de recurso de inconstitucionalidad. Se formularon 711 resoluciones a la Administración: 236 recomendaciones, 302 sugerencias, 170 recordatorios de deberes legales y tres advertencias. Es la cifra más alta de la historia de la institución frente a las 548 del 2012 (Informe anual, 2013).

Según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica tienen legitimación para interponer quejas e instar el procedimiento: *a)* toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, no siendo impedimento la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, internamiento en centros penitenciarios, y *b)* los diputados y senadores individualmente, las comisiones de investigaciones o rela-

²⁰ La única atribución distintiva con la que cuenta el defensor del pueblo es su legitimación para interponer recurso de amparo y de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

cionadas con la defensa de los derechos y libertades públicas, además de la Comisión Mixta Congreso-Senado.²¹

Una vez que se ingresa la queja puede ser recibida a trámite o rechazada. Si es admitida inicia la investigación sumaria e informal.²² En todos los casos, el Defensor dará cuenta al organismo o dependencia correspondiente para que su jefe, en un plazo no mayor a quince días, remita el informe correspondiente (artículo 15 al 18 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

Las quejas anónimas, así como aquellas en las que se observe mala fe, que carezcan de fundamento, que no contengan pretensión, que causen perjuicios a terceros o que estén pendientes de resolución judicial serán rechazadas, mediante escrito motivado. La inadmisión de las quejas son inapelables.

Realizada la investigación y las gestiones necesarias, el Defensor informa a las partes sobre su determinación (artículo 30 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo). Las resoluciones que se emite pueden ser advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales. Para cualquiera de los casos, los servidores públicos o autoridades están obligados a responder por escrito en un término no superior a un mes. Acto seguido, el Defensor concede un plazo de tiempo prudente para el cumplimiento de la recomendación, o en su defecto, para que informe las razones que considere para no adoptarlas (artículo 31 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

Según los datos estadísticos del informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a la administración del 2013, se efectuaron

²¹ La falta de legitimación puede, en algunos de los casos, ser subsanada a través de dos opciones: "a) que el Defensor del Pueblo haga suya la queja presentada en los términos e iniciar de oficio el procedimiento; b) que la queja sea presentada por la persona no legitimada a un Diputado, Senador o alguna Comisión Parlamentaria para que éstos a su vez la remitan al Defensor del Pueblo" (Carballo, 2000: 94).

²² Aproximadamente suelen ser admitidas entre 60 y 70% de las quejas que se presentan (Colomer, 2013).

un total de 24 recomendaciones, 105 sugerencias y seis recordatorios de deberes legales. Cerca de 80% de las recomendaciones que emite el Defensor del Pueblo son bien aceptadas por parte de la autoridad a la que van dirigidas. No obstante, de que estas cifras son buenas, se debe seguir trabajando para que disminuya el número de quejas no aceptadas.

Un aspecto sumamente importante en la actuación de los defensores es la rendición anual de sus informes (artículo 31 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo). La presentación de éstos propician ciertas implicaciones: “por un lado, implican una rendición de cuentas del Defensor del Pueblo ante el organismo que le ha elegido, y ante quien es responsable de su actuación; en segundo lugar, al dar así publicidad a sus actuaciones y decisiones, éstas adquieren el carácter de ejemplares, previniendo contra nuevas vulneraciones de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución; y en tercer lugar, implican toda una serie de sugerencias a las propias Cortes, a fin de que se adopten las medidas oportunas para la mejor protección de los citados derechos” (Colomer, 2013: 90).

Aparte de los informes anuales, existe también la posibilidad de que el Defensor del Pueblo presente informes extraordinarios, los cuales se pueden presentar cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo amerite. En tal caso, si las Cortes no se hayan reunidas, el Defensor dirige este informe ante la Diputación Permanente de las mismas (artículo 32 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

El lado crítico del ombudsman español

La propia naturaleza del ombudsman hace de él una figura con un eterno proceso de perfeccionamiento. Las necesidades y demandas sociales son siempre distintas. Esto implica que al llevar a cabo su función haya aciertos y desaciertos, y será sobre estos últimos en los que se deberá trabajar conjuntamente para que logren superarse y mejorarse.

Mucho se menciona sobre lo costoso que puede ser la implementación de este tipo de instituciones para un Estado, pues para

muchos su función justifica el costo, pero otros, no. En el caso particular de España resulta más preocupante si se toma en cuenta la crisis económica que atraviesa actualmente el país. No obstante, hoy por hoy, el Defensor del Pueblo es una institución que ha sabido conservar su lugar pese a todas las dificultades sociales con las que se ha topado en los últimos años.

De igual forma, se ha criticado la falta de obligatoriedad de las recomendaciones del Defensor del Pueblo. En este sentido, coincido con García Ramírez cuando sostiene que si se dotaran a las recomendaciones de fuerza vinculante “se perderían así muchas de las ventajas que tiene la actuación de aquel conforme a su naturaleza singular, diferente a la que corresponde a los órganos judiciales”. Por tanto, parece oportuno conservar la esencia peculiar que ha distinguido desde siempre las recomendaciones del *ombudsman*.

Los factores que hacen lento el crecimiento y mejor funcionamiento del ombudsman español no es una cuestión que tenga que ver con la naturaleza o esencia de la misma; teóricamente es una figura bien pensada, de lo que se trata más bien es de mejorar algunos aspectos prácticos que ayuden a que el Defensor del Pueblo lleve a cabo de una forma más eficiente su labor.

Un ejemplo de lo anterior, podría ser incluir a la sociedad en el proceso de elección; la mayoría calificada es una opción válida pero pudiera ser reforzada. Por cuanto hace a las recomendaciones se debiera contar con un área especializada de seguimiento de recomendaciones pues de poco sirve que las autoridades acepten las recomendaciones sino se sigue de cerca su cumplimiento. En el mismo sentido, se propone incluir más criterios internacionales en las recomendaciones para que tengan un sentido más educativo hacia los servidores públicos y una mayor protección para los ciudadanos.

Crear una mayor conciencia de colaboración por parte de los servidores públicos es fundamental; sobre todo en áreas específicas donde se cometen el mayor número de violaciones. Por último, se echa en falta que exista una comunicación más sólida entre la defensoría nacional y las autonómicas ya que con esto se evi-

tarían problemas como la doble concurrencia y, por el contrario, ayudaría a la unificación de criterios entre las distintas instituciones españolas.

De manera muy general estos son unos de los aspectos que habría que poner en consideraciones respecto de las instituciones de tipo ombudsman. Sin el afán de situarme en una postura meramente crítica, se considera que de ser llevadas a la praxis el Defensor del Pueblo podría desempeñarse de una manera más eficaz y útil, no sin antes resaltar la importancia y trascendencia que conllevan sus actuaciones en el ámbito de la protección y realización de los derechos humanos.

Conclusiones

Con todos sus pros y contras el Defensor del Pueblo es una figura que resulta positiva y benéfica para el pueblo español. No obstante de que en un inicio esta figura se creó con cierto grado de escepticismo, hoy por hoy se cataloga como una institución socialmente reconocida. Prueba de esto son los datos estadísticos que muestran que aun cuando las recomendaciones del defensor no son vinculantes, suelen ser bien aceptadas por parte de la Administración Pública.

En resumen, la función que realiza el Defensor del Pueblo responde a dos situaciones en concreto: al esclarecimiento de los actos u omisiones de la Administración Pública cuando vulneran los derechos o libertades fundamentales de los ciudadanos, y a las situaciones de mala administración por parte de la misma.

La función del Defensor del Pueblo es más complicada de lo que parece. Diariamente trabaja cara a cara con patologías políticas y sociales y hace frente a situaciones injustas y por demás denigrantes. El valor de esta ardua tarea encuentra mayor significado y se logra comprender que en cualquier país y bajo cualquier circunstancia “el poder público debe constituirse en función de la dignidad humana y pleno desarrollo de los derechos que derivan de la misma” (Fernández, 2009: 239).

Así, la labor que desempeña el Defensor del Pueblo lo convierte en un ferviente promotor de la justicia, la igualdad, la dignidad humana y la paz. De modo que si bien hay que aceptar que no es una figura perfecta, parece ser al menos hoy, la mejor manera de combatir el exceso de una administración pública que día con día dificulta más la garantía de los derechos fundamentales de sus gobernados.

Fuentes Consultadas

Bibliografía

- Arteaga Izaguirre, J. M. (1994), *El Ararteko. Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Astarloa Villena, F. (1994), “El Defensor del Pueblo en España”, en *Ensayos Jurídicos I*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears.
- Carpizo, J. (1993), *Derechos humanos y ombudsman*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Carballo Armas, P. (2000), *El Diputado del Común de Canarias, Gran Canaria*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo Tecnológico.
- Carro Fernández-Valmayor, J. (1991), “Defensor del Pueblo y Administración Pública”, en Manuel Aragón Reyes, *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*, tomo III, Madrid, Civitas.
- Constenla, C.R. (2010), *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Bogotá, México, Madrid y Buenos Aires; Temis, Ubijus, Reus, Zavalía.
- Colomer Viadel, A. (2013), *El defensor del Pueblo, protector de los derechos y libertades y supervisor de las administraciones públicas*, Madrid, Civitas.
- Corchete Martín, M. J. (2001), *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca.
- Fairén Guillen, V. (1982), *Defensor del Pueblo, ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Fix-Zamudio, H. (1974), “La solución escandinava: el *ombudsman*. Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los

- Derechos Humanos”, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM.
- Gil Delgado (1981), *El control Parlamentario de la Administración-Ombudsman-*, Madrid, INAP.
- Gil Rendón, R. (2002), *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill.
- González-Ares, J. A. (2005), *El Valedor do Pobo, del ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Maiorano, J. L. (1987), *El ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Macchi.
- Oosting, M., (2002), “Protegiendo la integridad y la independencia de la institución de ombudsman: la perspectiva global”, en Linda C. Reif (ed.), *Libro anual del ombudsman internacional*, Canadá, Kluwer Law International.
- Peña González, J. (2008), *Monarquía, transición y constitución*, Madrid, Dykinson.
- Ramírez, G. (2009), *El ombudsman al alcance de todos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Venegas Álvarez, S. (1988), *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM.
- Vera, R. (1990), “Comisión Gubernamental de Vigilancia. La Protección de los Derechos Humanos, encomendada a quienes la violan”, *Proceso*, núm. 710, México.

Hemerografía

- Fairén Guillen, V. (1980), “¿Posibilidad y convivencia de introducir a los *Ombudsman* en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 14, Madrid, Centro de Estudios Políticos Institucionales.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2009), “Los nuevos retos para las defensorías del pueblo: bases para una reflexión”, *X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 16-19 de septiembre, Lima.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2010), “Defensor del Pueblo y Defensorías Autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Re-*

vista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Tedeschi, P. (1973), “Le Médiateur” en *Revue Administrative*, núm. 151, París, Presses Universitaires de France, pp. 22-25.

Varela Suances-Carpegna, J. (1983), “La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Mesografía

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf, septiembre 2014.

Constitución española (1978), <http://www.congreso.es/consti/constitucion/index/index.htm>, septiembre de 2014.

IIO (Estatuto del Instituto Internacional del *Ombudsman*) (1983), www.theioi.org/downloads/81040/I.O.I.%20By-Laws_Espa%F1ol.pdf, septiembre de 2014.

Informe Anual 2013 del Defensor del Pueblo, http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf, septiembre de 2014.

Instituto Internacional del *Ombudsman* (IIO) (1978), ¿Qué es el Instituto Internacional del Ombudsman?, <http://www.theioi.org/es/el-iiio/ques-el-iiio>, septiembre de 2014.

Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril del Defensor del Pueblo (1981), <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html>, septiembre de 2014.

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, http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/Ley36_1985.html, septiembre de 2014.

Presupuesto 2014 del Defensor del Pueblo, <http://www.defensordelpueblo.es/es/Transparencia/Presupuesto/index.html>, septiembre de 2014.

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (1983), <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/reglamento.html>, septiembre de 2014.

Resumen del Informe Anual 2013 del Defensor del Pueblo, http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Resumen_Informe_Anual_2013.pdf, septiembre de 2014.