



[1982 - 2007]

25
años

EL DEFENSOR
DEL PUEBLO EN
UNA ESPAÑA
EN CAMBIO

[1982 - 2007]

EL DEFENSOR DEL PUEBLO

EN UNA ESPAÑA EN CAMBIO

25
años



EL DEFENSOR DEL PUEBLO

COPYRIGHT DE ESTA EDICIÓN:
© 2007, Defensor del Pueblo
Paseo Eduardo Dato, 31 y Calle Zurbano, 42. 28010 Madrid
Teléfono: 91 432 79 00. E-mail: registro@defensordelpueblo.es
www.defensordelpueblo.es

AUTORES:
Ramón Ramos Torre. Catedrático de Sociología
José Vicente Gómez Rivas. Profesor Titular de Ciencias de la Administración
Equipo de investigación formado por Begoña Guzmán Sanguinetti, María Palmeiro Fernández y Mónica Saiz Martínez.

COORDINADOR:
Francisco Virseda Barca. Asesor Responsable de Estudios y Modernización del Defensor del Pueblo

OBRA GRÁFICA:
© Antoni Clavé, Eduardo Chillida, José Guerrero, Julio Le Parc, Rafael Canogar, VEGAP, Madrid, 2007.
© Fondation Archives Antonio Saura. Genève / www.antoniosaura.org, VEGAP, 2007
© Fundació Antoni Tàpies, VEGAP, Madrid, 2007.
© Dedalus Foundation, Inc., VEGAP, Madrid, 2007.

La obra gráfica reproducida en este libro forma parte de una colección numerada en la que los artistas plasmaron cada uno de los artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

FOTOGRAFÍAS:
© Agencia EFE

FOTOGRAFÍAS DE LAS SEDES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO:
© Salvador Sánchez Cabezado

Esta obra se ha realizado en el marco del Convenio de Colaboración suscrito entre el Defensor del Pueblo y la Universidad Complutense de Madrid.

El DVD, que contiene un documental sobre la Institución del Defensor del Pueblo, es de titularidad de The History Channel, Iberia, B.V. (Canal de Historia), y ha sido cedido para su inclusión en esta obra en el marco del Convenio de Colaboración entre el Defensor del Pueblo y la citada entidad.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN:
Trama editorial

DISEÑO GRÁFICO:
Miguel San José Romano

ISBN: 978-84-87182-06-8
Depósito Legal: M-48337-2007

Impreso en España - Printed in Spain

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.



6
PRESENTACIÓN

9
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCIÓN

13
EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA

CREACIÓN Y EVOLUCIÓN

Marco normativo

Evolución de la Institución

Los Comisionados parlamentarios autonómicos

La influencia del Defensor del Pueblo en la aparición de otros organismos
defensoriales

Proyección internacional

La imagen social de la Institución

25 AÑOS DE ACTIVIDAD

La gestión de las quejas

La emisión de recomendaciones

Las intervenciones ante el Tribunal Constitucional

La elaboración de informes monográficos

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

La evolución económica

Los cambios sociales

125
EL FUTURO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

PRESENTACIÓN



Desde que entró en vigor la Constitución que nos dimos los españoles, a la salida del largo túnel del franquismo, comenzaron a desarrollarse las previsiones de la nueva Carta Magna en lo que se refiere a desarrollo normativo de las instituciones establecidas por el texto constitucional. Entre ellas, merece la pena destacar la aparición del Defensor del Pueblo para la garantía de las libertades y derechos fundamentales.

En el momento de escribir estas líneas, el Defensor del Pueblo conmemora el vigésimo quinto aniversario de su puesta en funcionamiento, un período suficientemente extenso para estimular la reflexión y hacer balance sobre el camino recorrido hasta ahora. También un punto de partida significativo para plantearse nuevas travesías en el futuro que se adivina prometedor.

Intentar resumir toda la actividad desarrollada por la Institución a lo largo de un cuarto de siglo de incesante y comprometida labor no es tarea fácil. En todo caso, esa actividad se encuentra recogida *in extenso* en los informes anuales que los distintos titulares han venido presentando ante el Parlamento, así como en los informes monográficos que a lo largo de estos años se han ido publicando y difundiendo.

A modo de panorama de síntesis, se muestra a continuación una apretada gavilla de los aspectos más destacados de la Institución, en relación con sus orígenes inmediatos, su im-



plantación en España, el régimen jurídico que la configura y, muy especialmente, las actuaciones más destacadas de su actividad que dan sentido a su razón de ser, cohesionan su quehacer, exploran nuevos ámbitos de actuación y, además, permiten al lector valorar el trabajo efectuado por el Defensor del Pueblo.

Así mismo, parecía conveniente introducir, por otro lado, un breve apartado en el que se recogiese la opinión de los ciudadanos sobre la Institución, tal y como aparece reflejada en diversos estudios demoscópicos que periódicamente se han venido realizando sobre esta cuestión y, por último, unas líneas acerca de su posible papel en el tiempo que se avecina. Se trata, pues, de exponer un breve reportaje de lo que estimamos que ha representado el Defensor del Pueblo, dentro del juego institucional que nuestra Constitución de 1978 estableció para configurar una democracia avanzada, y de los caminos que se ofrecen en su andadura.

Es comprensible que en la España del pasado siglo XX, caracterizada por períodos históricos significativamente convulsos, no fuese fácil desplegar instituciones de esta naturaleza, completamente novedosas en nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, teniendo en cuenta la labor llevada a cabo por el Defensor del Pueblo en estos años, el balance que se ofrece en estas páginas resulta altamente positivo ya que ha permitido, conjuntamente con la actividad

desarrollada por otras instituciones, mejorar la calidad de nuestro sistema democrático, facilitando una mayor difusión y una mejor aplicación práctica de los derechos humanos positivizados constitucionalmente en un amplio abanico de derechos fundamentales, incluidos los llamados “de nueva generación”, como son los económicos, sociales y culturales, corrigiendo determinadas prácticas administrativas inadecuadas o llamando la atención sobre carencias y vacíos normativos que había que superar.

Enrique Múgica Herzog

Defensor del Pueblo

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCIÓN¹

La figura del *Ombudsman*, tal como la entendemos en la actualidad, tiene su origen en Suecia a comienzos del siglo XIX. En sus inicios “era un representante del pueblo encargado de investigar las violaciones a los derechos individuales, los abusos de poder, los errores, las negligencias o las decisiones injustas de las autoridades, con el fin de mejorar la acción de gobierno y de lograr una Administración más abierta y transparente para los administrados”². Esta Institución sueca será única durante el siglo XIX.

Si bien es cierto que a lo largo de la historia y en diferentes países, podemos encontrar figuras que, de una u otra forma, tenían como cometido la defensa de las personas frente al poder, las similitudes con las diversas instituciones actuales se quedan en este punto, pues las diferencias existentes entre los sistemas político-sociales son tan grandes que no podemos establecer ningún tipo de analogía, pues significaría un anacronismo.

No obstante, la mayoría de los autores hacen referencia a diversas instituciones que se crearon en otros momentos históricos con el objeto de lograr una determinada protección de los derechos de las personas. Así, el *Sahib-al-Mazalim* en la España musulmana, “señor de las injusticias” según su traducción al castellano. La *Comisión de veinticinco barones* que crea la Carta Magna inglesa de 1215, con el objeto de hacer guardar los derechos contenidos en ella. De la misma época data el *Justicia Mayor de Aragón*, creado por las Cortes de Gea en 1265.

Siglos más tarde, en la época de las monarquías absolutas, van a aparecer otras figuras como las del *Gran Senescal* o la del *General Richz Schultz*. Pero el que la doctrina señala como más claro antecedente del *Ombudsman*, es la institución creada en Suecia por Carlos XII en 1713 con el nombre de *Komungens Högste Ombudsmannen*.

Ahora bien, todas estas figuras se dan en sistemas políticos muy diferentes al surgido de las ideas liberales. Los teóricos del liberalismo van a generar la construcción de un sistema político muy distinto a los anteriores, en el que la separación de poderes, los súbditos que devienen ciudadanos y el sistema de libertades son ejes fundamentales del mismo. Es evidente que hacen falta instituciones que protejan y desarrollen estos principios. Las modernas constituciones y las construcciones jurídicas que comportan van a configurarse como los máximos garantes de dichos principios.

Es en este nuevo escenario donde debemos inculcar la figura del *Ombudsman*. Suecia será la pionera al establecerla en la Constitución de 1809. Quizá la introducción del *Ombudsman* se produjo precisamente aquí por los antecedentes señalados. Otros países que habían instaurado modelos constitucionales (caso de la Constitución norteamericana, pero también las que se aprueban en el país cuna de la Revolución, Francia o, incluso el caso español con la Constitución gaditana aprobada unos años más tarde de la sueca), no contemplaron la existencia de una institución parecida. El peso de la historia y de la tradición nos puede hacer pensar que fue clave para que así sucediera.

1. Sólo tratamos de dar una visión general y descriptiva de la figura del Defensor del Pueblo. Hay una abundante bibliografía sobre el tema. Véase, entre otros, Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro. *El Defensor del Pueblo (comentarios en torno a una proposición de ley orgánica)*. Madrid: Civitas, 1979; “Dossier sobre el vigésimo aniversario de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Boletín de Documentación*. 2001, nº 10; Defensor del Pueblo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Rovira Viñas, Antonio (dtor.); Aranzadi (coedit.). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2002. Más reciente, Carballo Armas, Pedro. *El Defensor del Pueblo*. Madrid: Tecnos, 2003.

2. Recogido del “Dossier sobre el vigésimo aniversario de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Boletín de Documentación*. 2001, nº 10.

El modelo sueco será una referencia incuestionable en la construcción de la figura, pero no será único y la diversidad va a ser la tónica. Incluso en su propio país de origen, el *Ombudsman* irá evolucionando hasta la concepción que actualmente tiene. De forma diversa y con ritmos distintos, incluso con denominaciones diferentes, se irán configurando instituciones similares en los países que tienen un sistema democrático. En este proceso, Finlandia va a ser la segunda nación que establezca la defensoría a comienzos del siglo XX. Después de la Segunda Guerra Mundial se produce una expansión de la figura y paulatinamente los países con democracias avanzadas la irán introduciendo en su legislación.

Precisamente esta eclosión de la figura va a producirse en un momento histórico determinado por el cambio y las transformaciones de diverso tipo que se van a generar, en un primer momento, en los países más desarrollados. Estos cambios van a ser determinantes en la exigencia de la reforma del sistema democrático. La profundización de la democracia exige, en primer lugar, un mayor control de los poderes públicos. Los sistemas de balances y contrapesos que se establecen para lograr el equilibrio de poderes logran mejorar el funcionamiento democrático del conjunto.

En segundo lugar, una democracia avanzada debe respetar al máximo y proteger adecuadamente los derechos y libertades que, significativamente, están recogidos en las constituciones en un lugar preferente.

Estos procesos vienen también determinados por la progresiva implantación del llamado Estado de bienestar. Este modelo conlleva un espectacular incremento del papel del Estado y de sus organizaciones administrativas en la sociedad y, por ende, va a cambiar las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y el Estado.

En un contexto en el que los poderes públicos afectan a la vida de las personas desde su nacimiento hasta su desaparición y durante todas las horas del día, se hace imprescindible establecer nuevas formas de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. Las

instituciones que tradicionalmente asumían este papel, al encontrarse en un escenario novedoso, no son capaces de dar las respuestas adecuadas, lo que no quiere decir que no sirvan, sino que no pueden abarcar los múltiples aspectos a los que ahora deben enfrentarse.

Deben aparecer otras instituciones, otros ámbitos de control y regulación que, con un enfoque más acorde con la cambiante realidad actual, sean capaces de garantizar los principios democráticos que, por su parte, se encuentran reformulándose. Una de las instituciones más importante que asume este nuevo tipo de funciones es, precisamente, el *Ombudsman*.

Aunque las diferencias entre las figuras de los distintos *ombudsman* existentes son grandes, podemos señalar algunos rasgos comunes.

El primero de ellos es su independencia. Con mayor o menor grado, esta característica es fundamental para que pueda desempeñar correctamente sus funciones. Independencia lograda a través de su constitucionalización, lo que le convierte en un órgano constitucional, que se sitúa normalmente en el poder legislativo, pero con un alto grado de independencia del mismo. En su funcionamiento no recibe órdenes o instrucciones de nadie, ni tan siquiera del legislativo.

El segundo se refiere a sus competencias, que quedan limitadas al control sobre las organizaciones administrativas públicas y, en algunos casos y de forma creciente, abarcan también la defensa de los derechos fundamentales.

Otra característica es el hecho de que no tiene poder de coerción. Sus actuaciones se limitan a dar cuenta, a quien proceda en cada caso, de las deficiencias de funcionamiento o de las desviaciones que encuentre en sus actuaciones, pero no es un órgano judicial que pueda emitir sentencias, ni es un poder administrativo que pueda sancionar o modificar una forma de actuación. Su poder le viene de la *auctoritas* que haya conseguido obtener. Es su capital máspreciado y sin el cual sus acciones se difuminan. Éste es uno de los aspectos por el que es más criticado, pero no es un problema de la Institución, sino de la forma en que ha sido configurada.

Para concluir estos breves antecedentes, únicamente hemos de resaltar que la existencia de *ombudsman* cobra pleno sentido en las democracias avanzadas, reforzando el sistema de control y balance de poderes que la doctrina ha señalado. Contribuye al equilibrio de poderes, cuestión fundamental para el buen funcionamiento del sistema. Por otra parte, al ser un defensor de los derechos ciudadanos, es un instrumento de fiscalización y control de las administraciones públicas.

El *Ombudsman* presenta la virtualidad de poder asumir algunas de las nuevas funciones que surgen en las sociedades actuales, en las que los ciudadanos requieren que las instituciones les sean cercanas, que den respuestas ágiles y que sean lo suficientemente flexibles y dúctiles para adecuarse a las nuevas realidades que emergen a un ritmo a veces frenético y ante las cuales se sienten desprotegidos. Ante este escenario, las reticencias, cuando no el rechazo, de los ciudadanos hacia las instituciones tradicionales se convierte en un problema serio del sistema político en su conjunto.

La figura del *Ombudsman*, con los problemas y dificultades propios de una institución nueva, tiene, sin embargo, la ventaja de poseer una imagen no "contaminada", lo que le puede permitir operar de forma distinta, dando las respuestas que los ciudadanos desean. Ahora bien, en su actuación tiene que contar con el respaldo de los demás poderes públicos y, si esto no sucede, el *Ombudsman* deja de tener sentido, pues no podrá realizar las funciones para las que fue pensado.

En todo caso, los hechos demuestran que esta institución, lejos de estar en declive, ha experimentado una notable expansión internacionalmente.

Es un hecho que un número considerable de constituciones surgidas en las últimas décadas, muchas de ellas en países que han desarrollado procesos de transición hacia la democracia, han incluido, de una u otra forma, esta institución en sus ordenamientos jurídicos.

A título de ejemplo podemos citar el caso de Iberoamérica, en donde podemos observar



su proceso de implantación progresiva, con distintas denominaciones pero con rasgos comunes, en las dos últimas décadas del pasado siglo XX en países tales como Guatemala en 1985, El Salvador en 1991, México y Costa Rica en 1992, Argentina y Perú en 1993, Honduras, Nicaragua y Paraguay en 1995, y Ecuador, Panamá y Bolivia en 1997.

Lo mismo ha ido sucediendo, y el proceso sigue abierto, con los países que pertenecieron a la URSS y en los que existen varios procesos de transición a la democracia. Muchas de las nuevas constituciones incluyen la institución del *Ombudsman*: Albania, Eslovenia, Estonia, Hungría, Macedonia, Polonia, Rumanía, Rusia y Ucrania. Posteriormente han ido apareciendo Defensores en Bosnia-Herzegovina, Croacia y Serbia, entre otros países, lo mismo que más allá de Europa, como en varios países centroasiáticos.

El palacio de Bermejillo, sede del Defensor del Pueblo en Madrid.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN

MARCO NORMATIVO

La Constitución de 1978 crea, en su artículo 54³, la figura del Defensor del Pueblo. Por primera vez, una Constitución española adopta una institución que en algunos países se había ido implantando desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

Las Cortes que elaboraron la actual Constitución, tomando ejemplo de otros países de nuestro entorno, se deciden a crear la figura del *Ombudsman*, y lo hacen poniéndose así a la altura de los modelos más avanzados en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Incluso la denominación por la que se opta, además de utilizar el español, podría querer simbolizar una diferencia con los tradicionales *ombudsman*, así como un acercamiento de la Institución al ciudadano con un significado específico: “defensor” y “del pueblo”, y unas connotaciones muy determinadas.

La arquitectura constitucional sitúa al Defensor del Pueblo bajo la protección de las Cortes Generales, de las que es alto comisionado. No podía tener mejor ubicación, puesto que el núcleo de su función es el control de la Administración y, por tanto, de la actuación en la sociedad del ejecutivo. Siguiendo el paradigma de situar lo más alejado posible al objeto de control de quien debe controlarlo, la configuración de la figura del Defensor en el seno del legislativo parece la más adecuada. Sólo rinde cuentas ante las Cortes que, además, lo dotan de fortaleza en su gestión y en sus funciones.

Una de las características fundamentales de la figura es su independencia. Para llevar a cabo sus funciones, el Defensor debe tener absoluta independencia de cualquier otro poder, incluidas las propias Cortes.

La independencia del Defensor se manifiesta de varias formas. En primer lugar, porque es una institución creada por la Constitución y no por voluntad de ningún otro poder. Su existencia no depende más que del constituyente, lo que le dota de legitimidad y autonomía.

En segundo lugar, porque su elección se produce en el seno del legislativo, con una mayoría específica, los tres quintos de cada Cámara, por un período (cinco años) superior a la duración normal de una legislatura y sin posibilidad de ser destituido, salvo en los supuestos señalados por su ley orgánica reguladora.

En tercer lugar, su desarrollo normativo tiene el rango de ley orgánica, lo que implica mayoría absoluta del Congreso, tanto para la aprobación de su ley, como para cualquier reforma que se pudiera producir.

En cuarto lugar porque, según señala su ley orgánica, el Defensor *no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.* Esta declaración es bien expresiva de la independencia de funcionamiento y significa uno de los apoyos más elocuentes en la forma de actuación de la Institución.

3. El artículo 54 de la Constitución establece: “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 [Título I], a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

Finalmente, goza de las prerrogativas individuales, propias de los parlamentarios, que le son reconocidas en su ley orgánica: inviolabilidad, por la que queda exento de responsabilidad jurídica por las opiniones y actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones, inmunidad, por la cual no podrá ser detenido, salvo en caso de flagrante delito y fuero especial, de tal forma que la decisión sobre su posible inculpación y enjuiciamiento corresponde a la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

En el caso de las prerrogativas colectivas, son las Cortes quienes realmente las tienen reconocidas. En este caso, el Defensor del Pueblo las ostenta, también, como órgano del legislativo. Las típicas prerrogativas colectivas se concretan en la autonomía de gobierno interno, reglamentaria, presupuestaria y administrativa. El Defensor tiene relativamente reconocidas estas prerrogativas, pero a través de las Cortes. Así, propone a los Adjuntos, pero son las Cámaras quienes los nombran. Propone el reglamento de organización y funcionamiento interno, pero también son las Cámaras quienes lo aprueban. Elabora el presupuesto, pero siguiendo el modelo de las Cortes y el Interventor de éstas es el del Defensor. En cuanto a la autonomía administrativa, aquí la prerrogativa es más amplia, pues es el Defensor quien nombra y separa a sus colaboradores, que tienen la consideración de personal al servicio de las Cortes. La normativa señala que en caso de ser funcionarios públicos, quedan en situación de excedencia especial en sus puestos de origen.

El Defensor del Pueblo tiene un régimen de incompatibilidades muy rígido, que no le permite ningún tipo de actividad profesional e incluso le impide estar afiliado a partido político alguno. Este régimen se aplica también a los Adjuntos.

En cuanto a sus competencias, básicamente tenemos que dividir las en tres:

1. La defensa del orden constitucional y de la norma fundamental.
2. La protección y defensa de los derechos de los ciudadanos incluidos en el título I de la Constitución.

3. La supervisión de las administraciones públicas, incluidos aquellos que actúen como agentes o colaboradores de estas administraciones en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos.

Estas competencias se plasman en un conjunto de instrumentos y funciones que resumidos podemos expresarlos de la siguiente manera:

- A) Defensa del orden constitucional y de la norma fundamental. En el ejercicio de este cometido el Defensor del Pueblo cuenta con un poderoso instrumento, el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para cuya interposición está expresamente legitimado por el artículo 162.1 de la Constitución.
- B) Defensa directa de los derechos fundamentales. Para actuar en esta materia el Defensor del Pueblo está facultado para utilizar dos importantes instrumentos como son el ejercicio del hábeas corpus y la interposición del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- C) Defensa indirecta de derechos fundamentales. Los instrumentos serían los comunicados a la Administración, la localización de disfunciones importantes en el actuar administrativo y la protección de los derechos económicos y sociales. Es, precisamente, en esta actuación de defensa indirecta de los derechos fundamentales, donde se concentra la mayor parte del trabajo de la Defensoría, pues la mayoría de quejas y reclamaciones, como veremos posteriormente, se refieren a estos casos.

Las investigaciones pueden ser iniciadas a petición de los ciudadanos, quejas recibidas en la sede de la Institución, o bien de oficio, por el Defensor al tener conocimiento del problema.

Hay que señalar las facilidades que la normativa establece para que los ciudadanos puedan acudir al Defensor. Apenas hacen falta requisitos para plantear una queja. No se requiere abogado ni procurador y los trámites son gratuitos. La accesibilidad al Defensor es, pues,

muy alta y está pensada precisamente para que cualquier ciudadano pueda acudir sin ningún tipo de restricción. Es una forma de proceder totalmente distinta a la tradicional de la Administración en general y de la Administración de justicia en particular, normalmente lentas, muy rigurosas en el procedimiento, farragosas y complejas, por lo que hay que contar con especialistas y, normalmente, costosas.

Ahora bien, el Defensor no puede intervenir en los siguientes supuestos:

1. Cuando no haya existido intervención de las administraciones públicas.
2. Cuando se trate de conflictos entre particulares.
3. Cuando haya transcurrido más de un año desde el momento en que el ciudadano haya tenido conocimiento de los hechos objeto de su queja.
4. Cuando se trate de quejas anónimas, sin pretensión concreta, en las que se aprecie mala fe o aquellas cuya tramitación pueda acarrear perjuicios a legítimos derechos de terceros.
5. En aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial; suspendiendo su intervención si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.

En el ejercicio de sus competencias, el Defensor puede formular a las administraciones recomendaciones, advertencias, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias de actuación y de adopción de medidas concretas. Ante estas acciones, la Administración está obligada a contestar por escrito en un plazo no superior a un mes.

Las actuaciones del Defensor han sido calificadas como de magistratura de persuasión o de opinión. Que las administraciones atiendan y ejecuten las acciones recomendadas por el Defensor dependerá de varios factores.

El primero de ellos está en relación con la autoridad moral que obtenga la Institución. La especial configuración de esta institución determina que carezca de facultades sancionadoras, por lo que el prestigio que tenga en la sociedad en general (incluida la Administración y sus autoridades) resulta clave en el ejercicio de sus actividades. La construcción de una imagen positiva del Defensor estará condicionada a un proceso de retroalimentación complejo, costoso y muy delicado. En dicho proceso, la independencia y efectividad de la figura y de sus actuaciones serán determinantes. Cuanto más independiente y autónomo sea percibido por los ciudadanos, obtendrá más prestigio, lo que le dará más *auctoritas*, que le permitirá tener mayor eficacia y eficiencia en sus actuaciones, lo que a su vez, le dotará de más prestigio y respeto. Como se puede deducir, es un proceso delicado que puede quebrarse con suma facilidad y que, sin embargo, es muy lento y difícil de construir.

El segundo factor está en relación directa con la voluntad política de las autoridades que están al frente de las distintas administraciones. Esta voluntad política, a su vez, estará en función del problema planteado, las exigencias de los ciudadanos, la imagen que quieran dar las autoridades y la presión que pueda ejercer el Defensor mediante su prestigio y *auctoritas*.

Finalmente, podrá estar condicionado a las repercusiones de diverso tipo que pueda tener, para las administraciones y sus autoridades, el aparecer como no cumplidoras en los informes anuales que presenta el Defensor ante las Cortes e incluso, la propia presión que puedan ejercer éstas (a través de preguntas parlamentarias, control del Gobierno, etc.). En este último caso, la posición del Defensor puede volverse delicada, en la medida que debe tener la suficiente habilidad para que las Cortes le escuchen y actúen y, sin embargo, no se convierta en un instrumento en manos de los partidos políticos, y ser utilizado como ariete contra el Gobierno de turno. Tiene que lograr un equilibrio difícil en el que le ayudará, de manera muy importante, el prestigio (*auctoritas*) que haya conseguido.



El palacio de Bermejillo.

IZQUIERDA: Detalle exterior de fachada.

ARRIBA A LA DERECHA: Puerta de acceso a la segunda planta.

DERECHA: Galería de la planta principal.



4. Todos los informes se encuentran publicados en la página *web* del Defensor del Pueblo.

Quizá la competencia que le otorga más poder al Defensor sea la facultad para poder presentar recursos ante el Tribunal Constitucional: de amparo y de inconstitucionalidad. Este último, dado que está muy limitado en cuanto a quién tiene la legitimidad para interponerlo, le confiere un poder importante que, bien utilizado, incrementará su *auctoritas*.

Por último, hay que hacer una breve referencia a las relaciones del Defensor con las Cortes. Cotidianamente se producen a través de la Comisión mixta Congreso-Senado. Pero además de esta interacción, está la presentación del Informe anual ante los Plenos de las Cámaras. La presentación del Informe⁴ no sólo es una obligación legal, sino el principal

medio de relación entre el Parlamento y el Defensor. El Informe y su presentación son públicos, lo que hace más transparente la actuación del Defensor y contribuye a su fortalecimiento. Hay que considerarlo como el balance anual de actuaciones, pero también como una forma de dar publicidad a cualquier exceso que pudieran haber cometido las administraciones y, en este sentido, los medios de comunicación se convierten en aliados del Defensor de cara a publicitar su actuación y las malas prácticas de las administraciones. Aquí encajaría lo que se ha comentado anteriormente, acerca del incremento de la imagen positiva del Defensor de cara a una ciudadanía más informada y exigente.

EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN

La Ley orgánica reguladora del Defensor se aprobó el 6 de abril de 1981⁵. Así pues, transcurren más de dos años desde que la Constitución está vigente hasta que las Cortes elaboran y aprueban la Ley Orgánica que desarrolla la figura⁶. Habrá que esperar más de un año, hasta el 28 de diciembre de 1982, para que las Cortes elijan a quien va a ser el primer Defensor del Pueblo español. Finalmente, el 30 de diciembre se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el nombramiento de D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.

A partir de ese momento, y como ha señalado el propio Defensor, será “necesario abordar y resolver con urgencia cuatro importantes cuestiones: el desarrollo reglamentario de la Ley orgánica, el nombramiento de los Adjuntos, la constitución de un equipo de trabajo y la determinación precisa de su sede definitiva para ubicar los servicios propios de la Institución”⁷.

La primera tarea a la que se va a enfrentar y con un número muy reducido de personal, consiste en la elaboración del proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento. Dicho Reglamento, que desarrolla la Ley orgánica y que es imprescindible para llevar a cabo el trabajo de la Defensoría, fue aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en la reunión conjunta celebrada el 6 de abril de 1983 y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 18 de abril⁸.

La segunda necesidad es cubierta ese mismo mes de abril, pues se destinó a sede del Defensor del Pueblo el inmueble propiedad del Estado sito en el Paseo de Eduardo Dato, número 31, que sigue siendo la sede principal, aunque ahora ampliada con otro edificio asignado al Defensor y situado en la calle Zurbano, número 42.

La tercera cuestión, el nombramiento de los Adjuntos, se va a producir en las mismas fechas. El 21 de abril de 1983 se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el nombramiento de los dos Adjuntos al Defensor: Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado como Adjunto Primero, y Margarita Retuerto Buades como Adjunta Segunda. Como los Adjuntos no fueron nombrados hasta abril,

podemos decir que realmente la Institución no comenzó a funcionar sino hasta ya bien entrado 1983. Sin embargo, las quejas, preguntas y visitas de los ciudadanos comenzaron a llegar, en palabras del Defensor, desde el primer día, por lo que tuvieron que convivir el proceso de creación y organización de la Institución con el trabajo diario en un momento especial, por cuanto que numerosos ciudadanos acudían al Defensor para la resolución de temas que no eran, en muchas ocasiones, competencia del mismo. Era lógico que una nueva institución de las características del Defensor atrajera la atención de ciudadanos que no habían tenido posibilidad de reclamar anteriormente ante ninguna instancia todo un conjunto de problemas que venían en muchos casos heredados de las últimas décadas⁹.

La Institución se estructuró en torno al Defensor del Pueblo, que junto con los Adjuntos y el Secretario General componen la Junta de Coordinación y Régimen Interior.

PRIMER MANDATO: 1982-1987

El mandato del primer titular, D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, se extendió desde el 30 de diciembre de 1982 hasta el 30 de diciembre de 1987, desempeñando las funciones de Defensor del Pueblo, con carácter interino, el Adjunto Primero, D. Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, hasta el nombramiento del segundo titular.

SEGUNDO MANDATO: 1988-1993

El segundo titular de la Institución fue D. Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, nombrado el 16 de marzo de 1988. A continuación, el 23 de marzo se produce el nombramiento de los dos Adjuntos: D^a Margarita Retuerto Buades, como Adjunta Primera y D^a Soledad Mestre García, como Adjunta Segunda.

El 13 de diciembre de 1990 se produce la sustitución de la Adjunta Segunda, D^a Soledad Mestre García, por D. Antonio Rovira Viñas.

5. El 10 de noviembre de 1979 se tomó en consideración la Proposición de Ley del Defensor del Pueblo. El 24 de marzo de 1981 se produce la aprobación definitiva por el Pleno del Congreso de los Diputados y el 7 de mayo se publica en el *Boletín Oficial del Estado*.

6. La Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, fue modificada por la Ley orgánica 2/1992, de 5 de marzo.

7. Recogido del primer Informe presentado a las Cortes Generales por el Defensor del Pueblo.

8. El Reglamento ha sido modificado por las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en las fechas: 21 de abril de 1992 y 26 de septiembre de 2000.

9. Este tipo de reclamaciones y sus características, se recogen en el primer Informe presentado a las Cortes por el Defensor del Pueblo, correspondiente al año 1983.

Sede complementaria
del Defensor del Pueblo.
Oficina de atención al
ciudadano.



El 16 de marzo de 1993, concluido el mandato de D. Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, ejerce en funciones de Defensora del Pueblo, la Adjunta Primera, D^a Margarita Retuerto Buades, hasta noviembre de 1994.

TERCER MANDATO: 1994-1999

El 17 de noviembre de 1994, en el Congreso de los Diputados, y el 30 de noviembre en el Senado, se produce la elección de D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres como Defensor del Pueblo.

El 2 de diciembre de 1994, el *Boletín Oficial del Estado* publica el nombramiento de D^a Margarita Retuerto Buades como Adjunta Primera, y de D. Antonio Rovira Viñas, como Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo.

El 23 de octubre de 1996, el *Boletín Oficial del Estado* publica el nombramiento de D. Antonio

Rovira Viñas como Adjunto Primero, y de D. Antonio Uríbarri Murillo como Adjunto Segundo, tras el cese de D^a Margarita Retuerto Buades.

D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres concluye su mandato el 1 de diciembre de 1999 y ocupa el cargo en funciones el Adjunto Primero, D. Antonio Rovira Viñas.

CUARTO MANDATO: 2000-2005

Los días 13 y 14 de junio de 2000, se produce la elección del nuevo Defensor en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, y el 15 de junio de 2000 se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el nombramiento de D. Enrique Múgica Herzog.

El 23 de junio de 2000, el *Boletín Oficial del Estado* publica el nombramiento de D^a María Luisa Cava de Llano y Carrió, como Adjunta

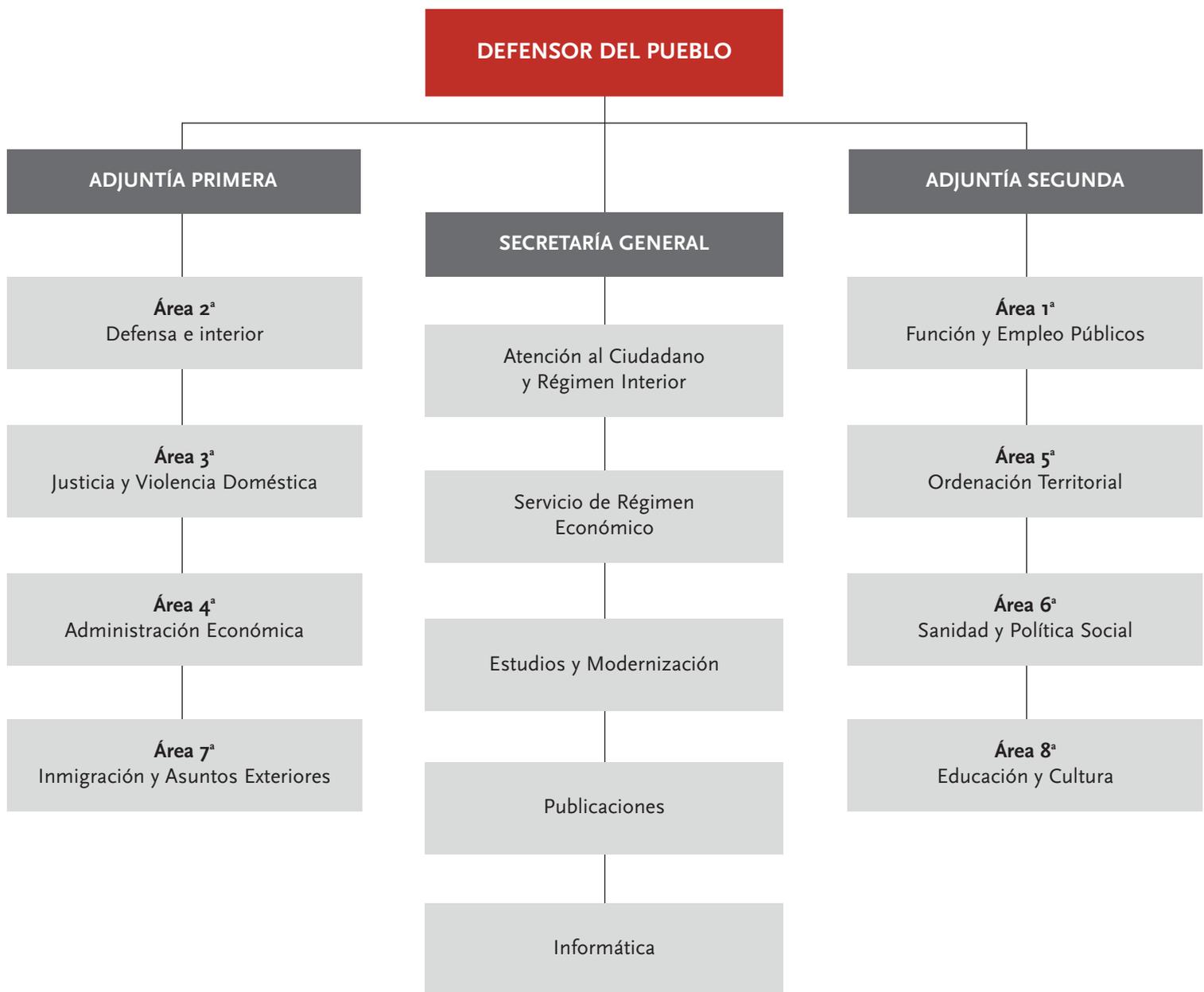
Primera, y de D. Manuel Aguilar Belda, como Adjunto Segundo.

QUINTO MANDATO: DESDE 2005

El 30 de junio de 2005, al concluirse el mandato de D. Enrique Múgica Herzog, las Cortes lo reeligen para un nuevo período de cinco años. El 6 de julio de 2005, también son reelegidos D^a María Luisa Cava de Llano y Carrió, como Adjunta

Primera, y D. Manuel Aguilar Belda, como Adjunto Segundo.

Por último, con el fin de ilustrar la estructura orgánica de que se ha dotado la Institución para realizar sus actividades, tanto las derivadas del ejercicio de sus competencias, como las relacionadas con la gestión interna de la propia Institución, se incluye el actual organigrama de ésta.



1^{er} MANDATO: 1982-1987



D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés
Defensor del Pueblo



D. Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado
Adjunto Primero



Dª Margarita Retuerto Buades
Adjunta Segunda

2^o MANDATO: 1988-1993



D. Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado
Defensor del Pueblo



Dª Margarita Retuerto Buades
Adjunta Primera



Dª Soledad Mestre García
Adjunta Segunda (1988-1990)



D. Antonio Rovira Viñas
Adjunto Segundo (1990)

3^{er} MANDATO: 1994-1999



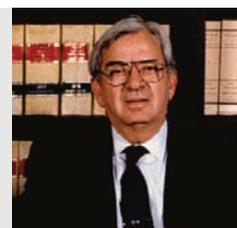
D. Fernando Álvarez de Miranda
Defensor del Pueblo



Dª Margarita Retuerto Buades
Adjunta Primera (1994-1996)



D. Antonio Rovira Viñas
Adjunto Segundo y Primero (1996)



D. Antonio Uríbarri Murillo
Adjunto Segundo (1996)

4^o MANDATO: 2000-2005



D. Enrique Múgica Herzog
Defensor del Pueblo



Dª Mª Luisa Cava de Llano y Carrió
Adjunta Primera



D. Manuel Aguilar Belda
Adjunto Segundo

5^o MANDATO: DESDE 2005



D. Enrique Múgica Herzog
Defensor del Pueblo



Dª Mª Luisa Cava de Llano y Carrió
Adjunta Primera



D. Manuel Aguilar Belda
Adjunto Segundo

LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

LA CREACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya se ha tenido ocasión de señalar, la Constitución de 1978 estableció, en su artículo 54, la figura del Defensor del Pueblo.

Posteriormente, la Ley orgánica del Defensor del Pueblo determinó, en su artículo 12, que esta Institución podría recibir quejas o investigar de oficio la actividad de la Administración de las comunidades autónomas en el mismo ámbito de competencias que el resto de las administraciones públicas. No obstante, el citado precepto añade que 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 éste podrá solicitar su cooperación.

Resulta por tanto evidente que el legislador, al redactar este precepto, ya preveía la futura creación de instituciones similares en el ámbito autonómico, que en años sucesivos se iban a desarrollar en leyes específicas de sus respectivos parlamentos y asambleas legislativas.

Catorce comunidades autónomas¹⁰ han creado hasta el momento este tipo de institución en su ámbito territorial, si bien únicamente doce la han puesto en funcionamiento, eligiendo a sus correspondientes titulares, que por orden cronológico son:

- El “Defensor del Pueblo Andaluz” y el “Síndic de Greuges” de Cataluña en el año 1984.
- El “Diputado del Común” de Canarias, en el año 1986.
- El “Ararteko” del País Vasco en el año 1989.
- El “Valedor do Pobo” de Galicia, en el año 1990.
- El “Síndic de Greuges” de la Comunitat Valenciana, en el año 1993.
- El “Procurador del Común” de Castilla y León, en el año 1994.
- El “Justicia” de Aragón, en el año 1988
- El “Defensor del Pueblo” de Navarra, en el año 2001.

–La “Defensora del Pueblo” de Castilla-La Mancha, en el año 2002.

–La “Procuradora General” del Principado de Asturias, en el año 2006.

–La “Defensora del Pueblo” de La Rioja, en el año 2006.

Dos comunidades, Illes Balears y Cantabria, tienen definida esta institución en su ordenamiento jurídico, pero hasta la fecha no han nombrado a su titular.

En el cuadro de la página siguiente se recogen con más detalle estos datos.

LAS RELACIONES ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

El Estado de las Autonomías ha generado nuevos tipos de relaciones entre los niveles de gobierno, lo que se conoce como relaciones intergubernamentales. De igual forma el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos han desarrollado, con el paso del tiempo, fórmulas de relación entre ellos que en su conjunto han fortalecido a estas instituciones.

En primer término, porque la existencia de diversas instituciones defensoras refuerza la imagen de todas ellas, confiriéndoles notoriedad pública y fortaleza institucional. Acerca la Institución a los ciudadanos y permite una mejor y mayor utilización de la misma en el cumplimiento de su objetivo básico: la defensa de los ciudadanos ante los poderes públicos. Si se percibe a la institución del Defensor del Pueblo de forma lejana, los ciudadanos no se sentirán motivados a acudir a la misma. Por el contrario, figuras más cercanas alentarán la participación y con ella, el incremento de la calidad democrática.

En segundo lugar, y desde el punto de vista funcional, se da un reparto del trabajo al existir varias instituciones donde los ciudadanos pueden presentar quejas. Es evidente que esto con-

10. Andalucía, Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja.

Comunidad Autónoma	Figura / Institución	Ley Reguladora	Reglamento	1º Nombramiento
Andalucía	Defensor del Pueblo Andaluz	Ley 9/1983 Ley 3/1996	28-XII-1985 29-IV-1988 4-III-1997	28-XI-1984
Aragón	Justicia de Aragón	Ley 4/1985	6-VII-1990	20-V-1988
Principado de Asturias	Procurador General del Principado de Asturias	Ley 5/2005	5-I-2007	29-VI-2006
Illes Balears	Síndic de Greuges de las Illes Balears	Ley 1/1993	No hay	No nombrado
Canarias	Diputado del Común de Canarias	Ley 1/1985 Ley 7/2001	No hay <small>La Ley 7/2001 contiene las normas de funcionamiento</small>	6-III-1986
Cantabria	Defensor del Pueblo Cántabro	Ley 11/1998	No hay	No nombrado
Castilla-La Mancha	Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	Ley 16/2001	No hay	13-V-2002
Castilla y León	Procurador del Común de Castilla y León	Ley 2/1994 Ley 11/2001	31-III-2003	1-XII-1994
Cataluña	Síndic de Greuges de Cataluña	Ley 14/1984 Ley 12/1989	8-XI-1985 <small>Acuerdo Parlamento</small>	1984
Comunitat Valenciana	Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	Ley 11/1988	21-IX-1993	21-VII-1993
Galicia	Valedor do Pobo de Galicia	Ley 5/1984 Ley 3/1994 Ley 1/2002	20-VI-1997	30-V-1990
Comunidad Foral de Navarra	Defensor del Pueblo de Navarra	Ley 4/2000 Ley 3/2005	23-XI-2005	III-2001
País Vasco	Arateko del País Vasco	Ley 3/1985	23 VI 1997	2-III-1989
La Rioja	Defensor del Pueblo de La Rioja	Ley 6/2006	14-IX-2007	27-XII-2006

11. "Art. 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

lleva la posibilidad de duplicación de quejas y aquí es donde cobra un significado especial la coordinación y cooperación entre las instituciones.

Por otro lado, debe considerarse que las instituciones no son un fin en sí mismas, sino un medio para conseguir unos fines, en este caso la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Por ello es obligación de todos los servidores públicos poner el mayor empeño en llevar a cabo sus actuaciones con eficacia y eficiencia. Mediante la cooperación y coordinación se podrán lograr beneficios que, en caso contrario, significaría no poder cumplir satisfactoriamente sus funciones.

Precisamente para clarificar y regular las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas, se aprobó por las Cortes Generales la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, en cuyo preámbulo se establece la finalidad básica y común de estas instituciones.

Asimismo, esta Ley establece en su artículo 1º las prerrogativas y garantías de los titulares de las instituciones autonómicas, similares al Defensor del Pueblo¹¹, y en su artículo 2º, el régimen de colaboración y coordinación entre ellas¹².

Además, el Defensor del Pueblo ha suscrito acuerdos de cooperación y coordinación con cada uno de los Comisionados parlamentarios autonómicos manteniendo reuniones bilaterales con cada uno de ellos.

Asimismo, merecen especial mención las *Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo* que anualmente reúnen a todas estas instituciones para debatir cuestiones de interés común y coordinar sus actividades y que se celebran rotativamente en sus distintas sedes. Hasta el momento se han celebrado un total de 21 de estas Jornadas, si bien no podemos hacer aquí una referencia detallada a cada una de ellas, valga como ejemplo de su importancia lo señalado por

el Defensor del Pueblo en la inauguración de la que hacía el número 16, al significar que:

“En estos tiempos que corren, si cabe más que nunca, se hacen necesarias las relaciones de coordinación entre las instituciones de vigilancia y defensa de los derechos humanos, ante la complejidad creciente de las tareas que tenemos encomendadas, inmersos como estamos en un mundo globalizado e interconectado. Por eso, la articulación de criterios, la especificación de pautas de interacción y el establecimiento de mecanismos que faciliten la coordinación, ya regulada en términos generales, se muestran cada vez más urgentes”.

Finalmente, es preciso señalar que a pesar de la creación de los Comisionados parlamentarios autonómicos, el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo no ha descendido. Veremos algunos datos en los epígrafes siguientes, pero, a



primera vista, parece que la cercanía de las instituciones, junto con la mayor conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos, conlleva un incremento en las quejas y reclamaciones.

Lucernario de cristal que cubre el patio central del palacio de Bermejillo.

LA INFLUENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA APARICIÓN DE OTROS ORGANISMOS DEFENSORIALES

Como acabamos de ver, la creación del Defensor del Pueblo en España originó la creación de instituciones similares en el ámbito autonómico. Estas instituciones responden al modelo tradicional que las caracteriza básicamente como es su origen parlamentario y la independencia de actuación en relación con cualquier otro poder.

Ahora bien, sin reunir ninguna de las citadas características, la institución del Defensor del Pueblo ha inspirado a lo largo de estos años la aparición de otras figuras defensoriales en distintos ámbitos y sectores.

Estos nuevos organismos utilizan habitualmente el término “Defensor” en su denominación e incluso alguno 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

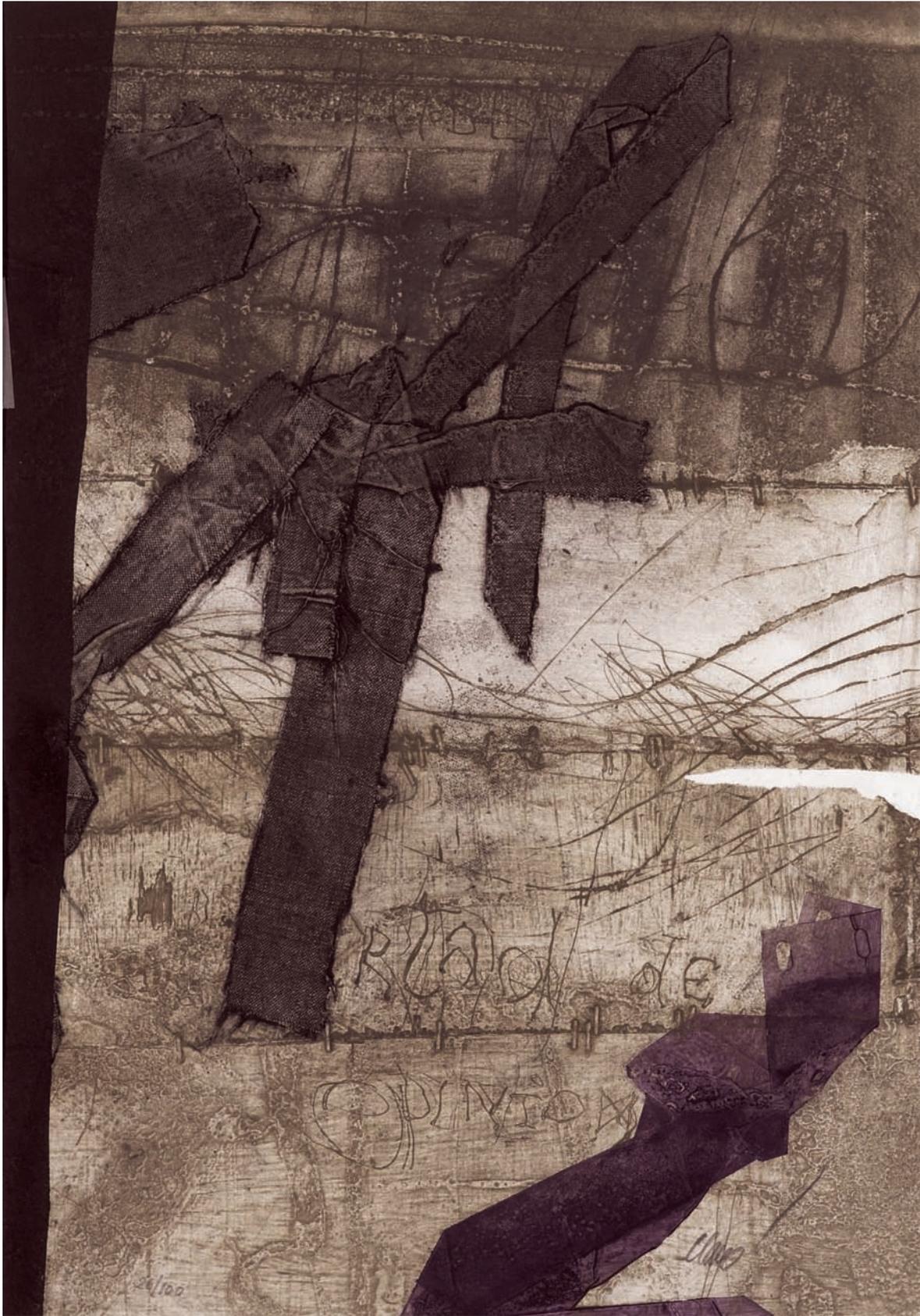
parlamentario de la Comunidad Autónoma notificará al Defensor del Pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado. El Defensor del Pueblo, atendiendo dicha información, podrá intervenir en uso de las facultades que le confiere la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, e informar al respectivo Comisionado parlamentario de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado y del resultado de la misma”.

12. “Art.2. 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 aquélla, 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 lo establecido en

cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril. 2. A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación ante 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 pueden ejercitar el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parla-

mentarios y la duración de los propios acuerdos. 3. En la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública 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 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”.



Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión... A. Clavé (1984)

ellos se dota de procedimientos de actuación inspirados en los del Defensor del Pueblo.

Es el caso, en el ámbito local, del *Síndico-Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz*, del *Síndic del Ciutadà i del Turista de Calvià* (Mallorca) o de los municipios catalanes, con más de veinte defensores locales y en el campo sectorial del Defensor del Menor, Defensor del Contribuyente, Defensores del Paciente y los Defensores Universitarios, entre otros.

También se puede encontrar un rastro de influencia de la institución del Defensor del Pueblo en la aparición de las oficinas municipales de información al consumidor, creadas en numerosos municipios, y en las oficinas de atención al ciudadano que se han creado en muchas organizaciones administrativas¹³. Aunque, como ya se ha dicho, su origen, características y facultades nada tienen que ver con el del Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos, comparten con estas instituciones, de forma genérica, un interés por una mejora de la calidad democrática del sistema, pues responden a la aplicación de medidas de gestión de calidad, lo que significa un paso importante en la apertura de las administraciones hacia la sociedad civil, así como

el procurar ciertos medios de defensa a los ciudadanos frente a organizaciones públicas y privadas.

Por último, cabe recordar aquí que determinadas empresas privadas, algunas de las cuales prestan servicios fundamentales a los ciudadanos (agua, electricidad, gas...), han creado en sus organizaciones figuras defensoras de los usuarios. Bancos, medios de comunicación, empresas de servicios, establecen también este tipo de figuras sin duda motivadas por el nivel de exigencia cada vez mayor de los usuarios y clientes. Que recurran a una denominación similar a la de la institución que tratamos, es una señal de la imagen positiva que tiene en la sociedad el Defensor del Pueblo.

Una reflexión final. La diversidad de entes hacia los que los ciudadanos pueden dirigir sus reclamaciones tiene como consecuencia el aumento de las mismas. La mayor cercanía y facilidad para reclamar, unido a un incremento de la conciencia ciudadana en cuanto a la defensa de sus derechos y el libre ejercicio de ellos, son razones que determinan que, tanto las organizaciones públicas, como las entidades privadas, tengan que dar respuestas adecuadas a estas demandas sociales.

PROYECCIÓN INTERNACIONAL

La institución del Defensor del Pueblo de España ha tenido dos ámbitos claramente diferenciados de significativa influencia en el plano internacional.

El primero de ellos tiene su origen en la configuración novedosa que da la Constitución española de 1978 a esta Institución, y un poco antes la de Portugal, al dotarla de dos importantes funciones que hasta ese momento en el marco internacional estaban atribuidas, de forma separada, a instituciones distintas.

Por un lado, la competencia en materia de defensa de los derechos humanos, ubicada en Comisiones nacionales, auspiciadas por Naciones Unidas, desde la segunda posguerra mundial; por

otro lado el control de la Administración pública que tenía su origen y desarrollo en la figura del *Ombudsman* en los países escandinavos.

La confluencia de esos dos tipos de competencias en una sola institución se produce en las dos transiciones a la democracia, España y Portugal, y en sus respectivos procesos constituyentes. Y ambos casos se han convertido en el punto de referencia, y nuevo despegue, de este tipo de instituciones en el mundo, básicamente por recoger lo mejor de las distintas tradiciones: la protección de los derechos fundamentales a la vez que el control de la Administración y la elección por el Parlamento de sus titulares, dependiendo sólo de él.

13. Una de estas oficinas es la "Oficina de Atención al Ciudadano del Poder Judicial", que, por ejemplo, en el año 2005 recibió 11.383 quejas. En el presente documento veremos más adelante cómo una de las áreas que producen quejas constantes hacia el Defensor, es la de Justicia, a pesar de esta oficina y del número de quejas que se presentan a la misma.

El ejemplo empezó por cundir en la misma España, pues se fueron creando defensores regionales en distintas comunidades autónomas, cada uno de ellos dependiente de su respectivo Parlamento.

Y si la implantación del Defensor del Pueblo en España —autonómicos incluidos— es una consecuencia de la transición a la democracia, cabe ver como un proceso relativamente comparable la implantación de esta institución en distintos países de Latinoamérica, proceso en el cual el caso español no ha dejado de ser un punto de referencia, si bien en contextos sociales y políticos muy distintos, además de producirse en algunos países procesos más o menos largos, y casi siempre bien peculiares, que llevaron a adoptar la Institución en su ordenamiento.

Comparten en todos los casos el mayor énfasis en los derechos fundamentales por delante del control de la Administración, aun sin dejar de tener esta segunda competencia.

Lo mismo ha ido sucediendo, y el proceso sigue abierto, con los países que formaron parte de la URSS o de su ámbito de influencia, y en los que se dieron varios procesos de transición a la democracia. Muchas de las nuevas Constituciones incluyen la institución del *Ombudsman* con estas características: Albania, Eslovenia, Estonia, Hungría, Macedonia, Polonia, Rumanía, Rusia y Ucrania. Posteriormente han ido apareciendo Defensores de Bosnia-Herzegovina, Croacia y Serbia, entre otros países colindantes, y más allá de Europa, como son los centroasiáticos.

El segundo aspecto que cabe destacar es la importante actividad internacional¹⁴ que ha desplegado la Institución, durante estos veinticinco años de existencia. El Defensor ha estado y está presente de forma muy activa en los foros internacionales en materia de derechos humanos y ha participado en la creación e impulso de otros nuevos.

La tendencia de los organismos internacionales y de los países más desarrollados a establecer este tipo de institución y a potenciar sus cometidos ha sido determinante para la creación de diversas asociaciones, federaciones, foros o

institutos de defensores y *ombudsman*¹⁵ que atendieran varias finalidades.

La primera de ellas sería la potenciación de la figura del *Ombudsman* en el ámbito mundial, procurando que los países la vayan incorporando en sus legislaciones y que las figuras creadas puedan tener las máximas posibilidades de actuación. Esta labor es fundamental en países en los cuales la democracia está dando sus primeros pasos o su grado de consolidación no es muy elevado.

En este sentido, el Defensor ha colaborado en misiones de ayuda técnica proporcionada a gobiernos e instituciones similares, asesorando sobre la organización y funcionamiento de las defensorías.

Una segunda finalidad está relacionada con la cooperación para el intercambio de experiencias y apoyo mutuo en sus labores. A pesar de las diferencias existentes entre países e instituciones, es evidente la necesidad de realizar este tipo de intercambios, que no sólo aportan experiencias para todos los participantes, sino que ayudan a la consecución de los objetivos señalados en el punto anterior, a la vez que unifican criterios y ayudan a potenciar las figuras de los *ombudsman* y, en general, la protección de los derechos y libertades ciudadanas.

Quizá la experiencia más importante en este terreno fue impulsar y participar activamente en la creación de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Se constituyó en Cartagena de Indias (Colombia) en 1995. Está formada por las instituciones defensoras de los siguientes países: Andorra, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Venezuela, Argentina (con las defensorías provinciales), México (con las comisiones estatales de protección y defensa de los derechos humanos) y España (con los defensores autonómicos).

Su finalidad es la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos, constituyendo, además, un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la figura del *Ombudsman*, buscando fomentar, ampliar y robustecer la cultura

14. Aquí sólo vamos a hacer una breve referencia a algunos aspectos de estas relaciones. Tanto en los informes anuales como en las publicaciones del Defensor podemos encontrar la información completa y detallada.

15. La relación de las diversas organizaciones existentes es extensa. Nos remitimos a la página web del Defensor: www.defensordelpueblo.es donde se encuentra una relación de todas ellas con sus respectivas ubicaciones.

de los derechos humanos en los países de sus miembros. También promueve la realización de estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, para así contribuir a revitalizar el Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia entre los pueblos.

En el desarrollo de su trabajo, ha llevado a cabo informes sobre problemas acuciantes en los países miembros (por ejemplo, sobre menores, derechos de la mujer o situación penitenciaria), y publica los *Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos y Democracia*.

LA IMAGEN SOCIAL DE LA INSTITUCIÓN

Con carácter inicial, es importante señalar que en el momento de elaborarse el presente apartado, junio de 2007, los últimos estudios demoscópicos disponibles en relación con la institución del Defensor del Pueblo, datan del año 2003, razón por la que no ha sido posible actualizar más esta información a la fecha en que se concluye la presente obra. No obstante, desde 2003 a 2006 parece que no se han producido elementos de especial relevancia, en relación con esta cuestión, de los que pudiese deducirse algún cambio significativo en los datos aquí reflejados.

CONOCIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

Las instituciones alcanzan niveles diferentes de visibilidad, lo que se traduce comúnmente en el porcentaje de ciudadanos que dicen conocerla o haber oído hablar de ella. En el caso del Defensor del Pueblo es de destacar que el nivel de conocimiento de la Institución, tal como indican distintas encuestas realizadas a lo largo de estos últimos años, es considerablemente alto y se mantiene estable, con algunas fluctuaciones que sólo son algo acusadas a mediados de los años noventa. En términos generales, entre siete y ocho ciudadanos de cada diez declaran haber oído hablar de la Institución. El hecho de que esto ocurriera ya a mediados de la década de los ochenta, en fechas muy próximas a su creación, muestra, de forma fehaciente, que desde sus inicios ha formado parte del paisaje institucional normalizado y reconocido del sistema político español, tal como se fijó en la Constitución.

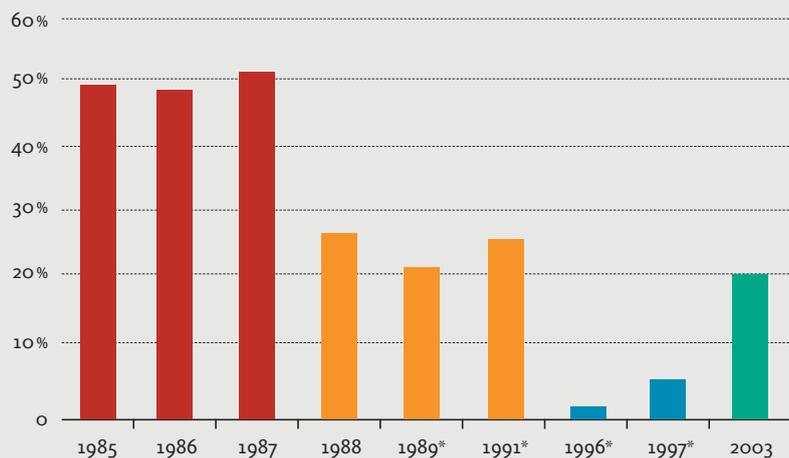


Fuente: CIS, * Demoscopia.

CONOCIMIENTO DEL TITULAR

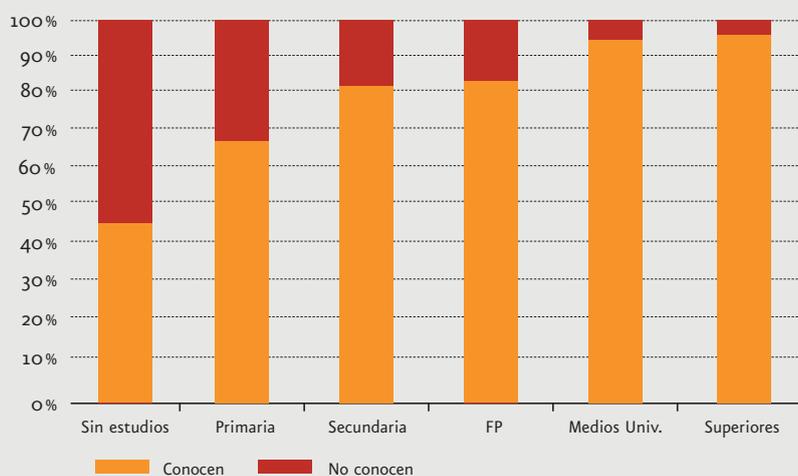
La visibilidad de la Institución es sólida, pues, lejos de su personalización, no parece depender o correlacionarse con el conocimiento de su titular. Tal como muestran los pocos datos de encuesta que recogen información sobre este extremo, sólo en el arranque de la Institución se perfiló un nivel muy 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 (que llegan hasta 1987), el nombre del titular se hace menos conocido (años 1988, 1989 y 1991), alcanzándose a mediados de los noventa el nivel más bajo de información sobre este extremo. Los

GRÁFICO 2. CONOCIMIENTO DEL NOMBRE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO



Fuente: CIS, * Demoscopia.

GRÁFICO 3. CONOCIMIENTO DEL DEFENSOR SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS



Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).

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.

CONOCIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN Y NIVEL EDUCATIVO

Como ocurre con cualquier materia de la cultura política, el conocimiento de la Institución no se re-

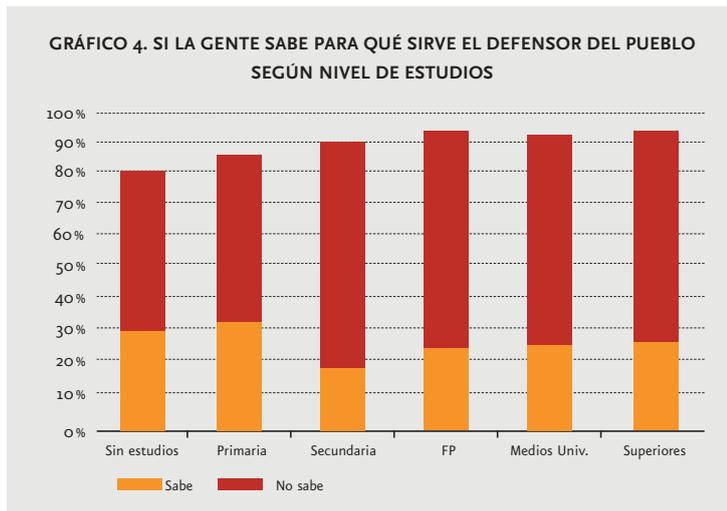
parte de forma homogénea entre todos los ciudadanos. Son muchos los factores que lo hacen variar, pero el más relevante lo proporciona obviamente el nivel de educación formal que se haya alcanzado. En este sentido, es muy significativo que haya una correlación constante entre el nivel educativo de la población y el porcentaje de personas que dicen haber oído hablar de la Institución. Tal como se muestra en el gráfico 3, si algo menos de la mitad de los españoles que declaran no tener estudios formales dicen tener conocimiento de la Defensoría del Pueblo, ese porcentaje va incrementándose, paso a paso, según se eleva el nivel educativo hasta abarcar a la casi totalidad de los que declaran poseer un título universitario.

CONOCIMIENTO DE LAS FUNCIONES

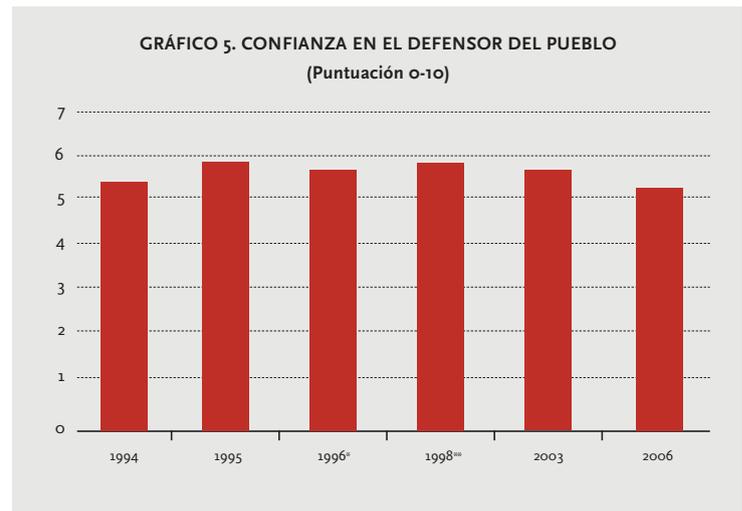
El conocimiento de la existencia de la Institución no asegura que se sepa los servicios que brinda o aquello para lo que sirve. Es más, a tenor de los datos de 2003 resulta estar muy extendida entre la población la idea de que la gente no conoce las funciones precisas de la Institución. Los datos que proporciona el gráfico 4 son muy expresivos en este sentido. Muestran que son los estratos con niveles educativos más altos los que son más conscientes de las carencias generales en este capítulo, pues son los que confiesan en mayor medida que, en su opinión, la gente no conoce propiamente los servicios que pueda proporcionar el Defensor del Pueblo. Resulta así que son justamente los individuos que en mayor medida conocen la existencia de la Institución los que subrayan más claramente que la gente, es decir, los demás, desconocen propiamente para qué sirve.

CONFIANZA EN LA INSTITUCIÓN

La confianza es un ingrediente esencial en el buen funcionamiento de las instituciones. Es más, se puede asegurar que su legitimidad y solidez hunde en gran medida sus raíces en la confianza que en ellas se deposita. Los estudios realizados en las últimas décadas muestran de forma clara que el grado de confianza que los



Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).



Fuente: CIS 2003. * Dic. 1996. ** Dic. 1998

españoles declaran en la institución del Defensor del Pueblo es sustantivo y estable. Su estabilidad se muestra nítidamente en el gráfico 5, en el que se recogen valoraciones en una escala de 0 (total desconfianza) a 10 (total confianza) desde 1994 a 2006. Llama la atención que esa confianza se sitúe siempre por encima del 5 y sufra limitadas fluctuaciones. Parece, pues, que la estabilidad de la Institución ha encontrado clara corroboración en una inversión alta y estable de confianza por parte de los ciudadanos.

CONFIANZA EN EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

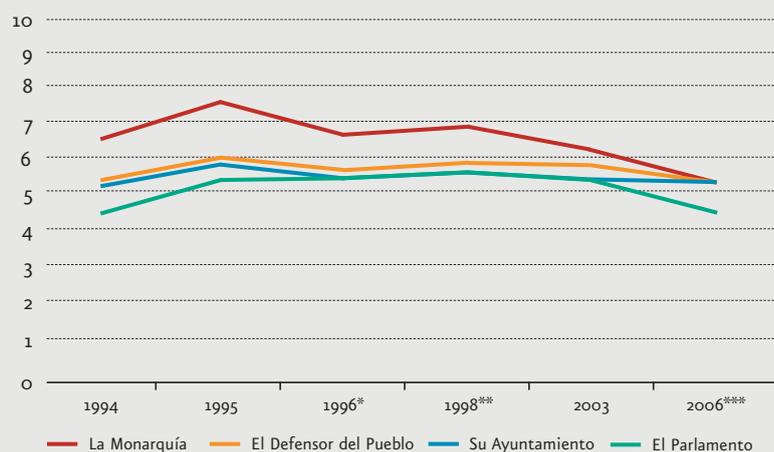
La confianza en la institución del Defensor del Pueblo va más allá de las fronteras nacionales. Prueba de ello es que también el Defensor del Pueblo Europeo recibe un nivel muy alto de confianza, siendo concretamente la institución europea que resulta más fiable para los españoles, tal como muestran los datos de una reciente encuesta (véase tabla 1) de 2004.

TABLA 1. NIVEL DE CONFIANZA EN DISTINTAS INSTITUCIONES EUROPEAS

	Mucha	Bastante	Poca	Ninguna	NS/NC
El Parlamento Europeo	3,7	40,9	35,1	7,5	12,8
El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	3,9	41,5	34,8	9,0	10,8
La Comisión Europea	3,4	39,1	39,3	7,3	11,1
El Consejo de Ministros	2,1	37,3	39,0	8,4	13,1
El Defensor del Pueblo Europeo	4,4	41,7	33,7	8,2	11,9
El Banco Central Europeo	3,2	36,0	36,3	9,9	14,6
El Tribunal de Cuentas Europeo	3,1	36,4	36,1	9,3	15,0
El Comité Económico y Social Europeo	3,1	41,2	35,0	8,9	11,7
El Comité de las Regiones	3,4	38,5	37,6	8,6	11,9

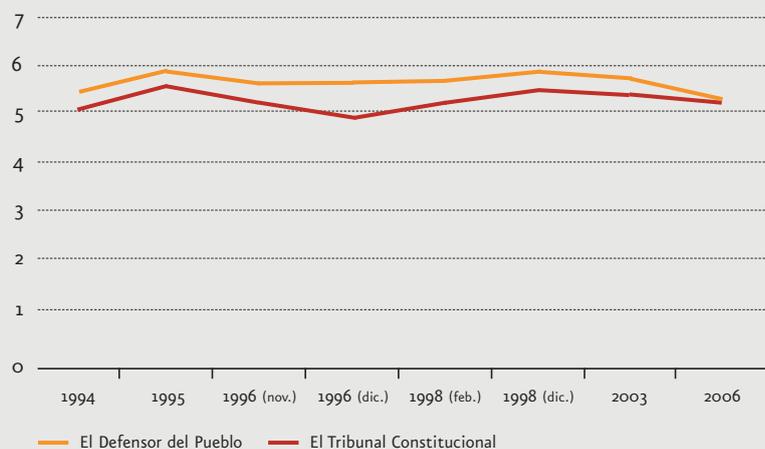
Fuente: CIS 2004 (Estudio 2570).

GRÁFICO 6. CONFIANZA EN LAS CUATRO INSTITUCIONES MEJOR VALORADAS
(Puntuación 0-10)



Fuente: CIS. * Dic. 1996. ** Dic. 1998. *** Congreso de los Diputados.

GRÁFICO 7.1. CONFIANZA EN EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Puntuación 0-10)



Fuente: CIS.

COMPARACIÓN DE LA CONFIANZA INSTITUCIONAL: LA MONARQUÍA, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EL AYUNTAMIENTO Y EL PARLAMENTO

La confianza depositada en el Defensor del Pueblo cobra su verdadero valor al compararla con la que se otorga a otras instituciones fundamentales del sistema político. Esa comparación desvela que los niveles de confianza dados al Defensor son altos si se comparan con los conseguidos por otras instituciones relevantes. En

concreto, las encuestas realizadas en las últimas décadas muestran que se trata de la institución en la que más se confía después de la Monarquía. Se trata de un dato que se mantiene estable a lo largo del tiempo, tal como queda recogido en el gráfico 6, en el que se representan los niveles de confianza que han ido alcanzando a lo largo del período las cuatro instituciones más valoradas por los españoles. Por otro lado, las fluctuaciones en la confianza apuntan dos pautas: la primera es que la confianza sube o baja de forma conjunta para todas las instituciones; la segunda es que en los últimos años se insinúa una tendencia hacia la convergencia de la confianza que inspiran todas las instituciones, que tiende a situarse en términos generales en un nivel intermedio.

COMPARACIÓN DE LA CONFIANZA INSTITUCIONAL: EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS

La especial confianza que inspira el Defensor del Pueblo destaca también cuando se compara con la que alcanzan otras instituciones funcionalmente más próximas y de comparación más obvia, como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Consejo General del Poder Judicial. Se trata de instituciones del sistema político que están también especializadas funcionalmente en la correcta tutela del cumplimiento de la ley y la salvaguardia de los derechos y libertades. Como muestran los gráficos siguientes, es claro que en el marco de esa comparación, el Defensor del Pueblo destaca como la institución que inspira mayor confianza, nivel que se mantiene constante a lo largo del tiempo. Esto ocurre tanto si se compara su deriva en un largo recorrido que va desde 1994 al año 2006 con la del Tribunal Constitucional (gráfico 7.1), como si la comparación se alarga al Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial, en el período de tiempo —ciertamente más corto— para el que se disponen de datos de encuestas (gráfico 7.2).

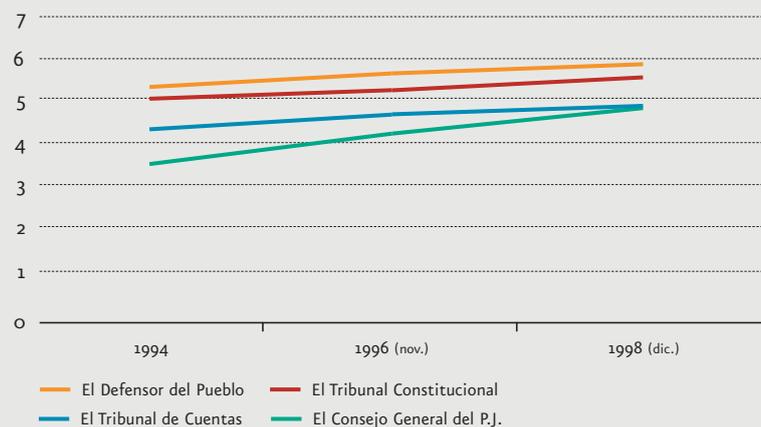
CONFIANZA EN EL DEFENSOR DEL PUEBLO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO

La confianza en la Institución no varía mucho cuando se toman en consideración los factores que normalmente introducen fluctuaciones en estos apartados de la cultura política. Y así, si se considera, como se hizo anteriormente, el nivel de instrucción de los entrevistados, es de resaltar que aunque los que tienen una mayor confianza en la Institución son los que se sitúan en los niveles más bajos de educación formal, la diferencia entre sus valoraciones y las de los que poseen títulos educativos más elevados no difiere sustancialmente. Es más, la diferencia en nivel de confianza entre los menos (sin estudios) y los más (títulos superiores) instruidos no alcanza ni siquiera un punto en una escala de 10, tal como muestra el gráfico 8.

CONFIANZA EN EL DEFENSOR DEL PUEBLO SEGÚN ESCALA IDEOLÓGICA

El sólido consenso alcanzado por la Institución se hace a la luz al comparar los niveles de confianza que se le conceden según el posicionamiento en la escala ideológica. Ésta reconstruye el espectro político desde las posiciones más situadas a la izquierda (posiciones 1 y 2) hasta las posiciones más extremas situadas en la derecha (posiciones 9 y 10).

GRÁFICO 7.2. CONFIANZA EN EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (Puntuación 0-10)

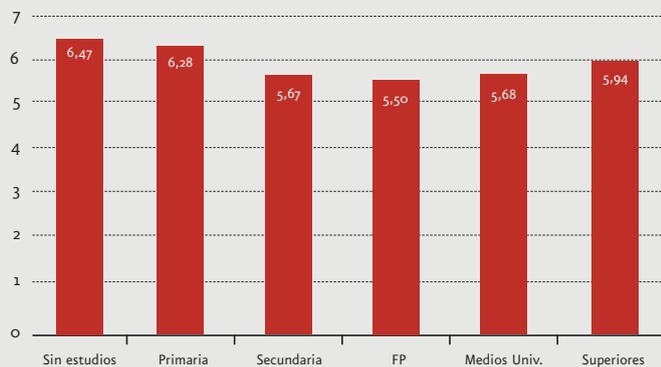


Fuente: CIS.

Tres rasgos son llamativos en la situación que retrata el gráfico 9. El primero, y muy obvio, es que la confianza que despiertan las instituciones en general crece según nos desplazamos en el espectro ideológico: desde la izquierda, que confía menos en ellas, hacia la derecha, que confía más.

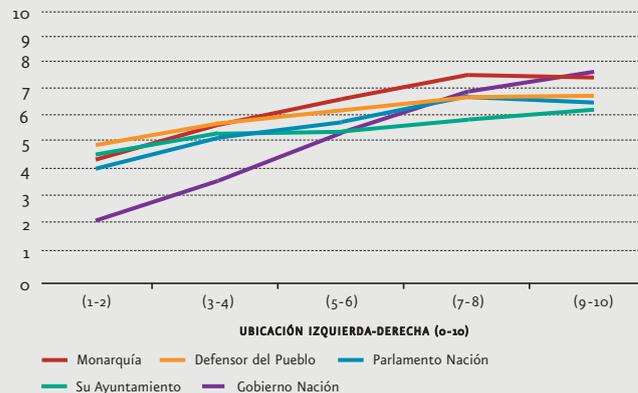
El segundo es que hay un caso en el que el Defensor del Pueblo resulta la institución en que más se confía, por encima incluso de la Monarquía; es el caso protagonizado por quienes se sitúan en el extremo "izquierda" de la escala, es decir, las posiciones más claramente anti-institucionales.

GRÁFICO 8. CONFIANZA EN EL DEFENSOR DEL PUEBLO SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS (Puntuación 0-10)



Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).

GRÁFICO 9. VALORACIÓN DE LAS INSTITUCIONES SEGÚN LA UBICACIÓN EN LA ESCALA IDEOLÓGICA (Puntuación 0-10)



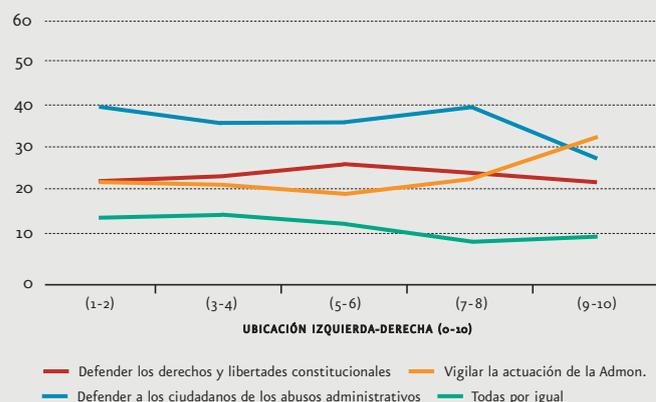
Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).

GRÁFICO 10.1. FUNCIONES QUE DEFINEN MEJOR LAS LABORES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO



Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).

GRÁFICO 10.2. FUNCIONES QUE DEFINEN MEJOR LAS LABORES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO SEGÚN LA UBICACIÓN EN LA ESCALA IDEOLÓGICA



Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).

El tercer rasgo a destacar es que, aunque como se acaba de señalar haya diferencias, el nivel de confianza en el Defensor del Pueblo de las personas situadas a lo largo de todo el espectro ideológico no cambia profundamente y, desde luego, no tiende a la polarización. En realidad, ya se sitúen los encuestados en la izquierda, el centro o la derecha, conceden al Defensor del Pueblo una valoración positiva, lo que indudablemente es expresivo del consenso de fondo sobre su legitimidad y funcionalidad institucionales.

En este aspecto de estabilidad y ausencia de polarización, sólo las instituciones municipales se le asemejan. La pauta contrasta vivamente con la que exhibe la valoración del Gobierno de la Nación que, en la coyuntura en que se realizó la encuesta (2003), generaba una clara polarización valorativa a lo largo del espectro ideológico.

FUNCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El consenso sobre la fiabilidad de la Institución resulta de la valoración implícita de las funciones que se le suponen. Los datos de encuestas indican que el Defensor del Pueblo es concebido básicamente como una institución tutelar o de protección frente a los eventuales abusos a los que como ciudadano y administrado se está expuesto y que sus intervenciones se consideran tanto más factibles cuanto más se relacionen con

las decisiones adoptadas por poderes próximos, con los que el ciudadano se relaciona en el día a día. Y así, y tal como muestran los datos del gráfico 10.1, entre sus funciones, la que más destacan los ciudadanos es la de defenderlos frente a los abusos de la Administración. Este estado de opinión es además participado más allá de las diferencias en el auto posicionamiento ideológico, según muestra el gráfico 10.2. La única excepción la brindan los individuos situados más a la derecha, que destacan más la función de vigilancia. Es notable por otra parte, que la concepción del Defensor del Pueblo como defensor de los derechos y libertades constitucionales tenga un respaldo más menguado. La razón se encuentra en el hecho de que este cometido resulta más abstracto y difícil de ubicar en el día a día, mientras que la tutela frente a los abusos y la vigilancia del proceder de la Administración resultan más útiles, más concretos y están más ligados a la experiencia cotidiana. Por eso se ubica en ese terreno la acción de una institución como ésta, tenida por tutelar y protectora.

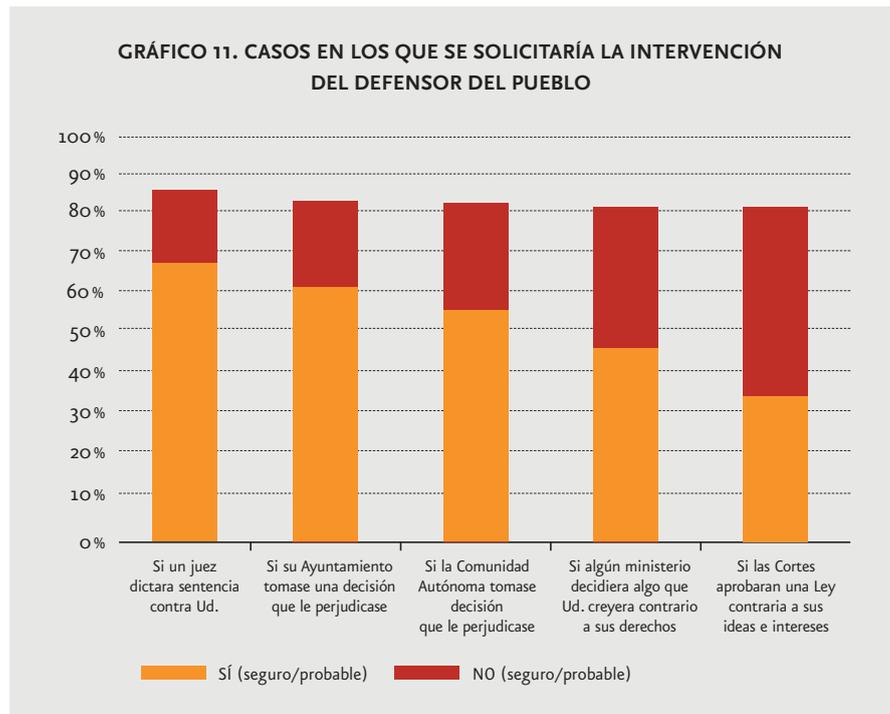
SOLICITUD DE LA INTERVENCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Coincidente con esa tendencia hacia una atribución de funciones de vigilancia y defensa frente a los posibles abusos de la Administración, los su-

puestos en los que en mayor medida se solicitaría la intervención de la Institución se relacionan con eventuales decisiones consideradas injustas o lesivas de los poderes más cercanos al ciudadano. Y así, como se representa en el gráfico 11, los supuestos que consiguen un apoyo más extendido son los relacionados con errores judiciales, decisiones de los ayuntamientos o incluso de la propia comunidad autónoma. Cuanto más lejanos son los poderes (las Cortes, un ministerio) tanto menos se piensan en recurrir al Defensor ante decisiones lesivas para uno mismo. Hay así una buena correspondencia entre la cercanía que se le concede a la Institución y la cercanía y concreción de la defensa que debe otorgarle al ciudadano.

ASUNTOS QUE DEBE INVESTIGAR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

La idea de una institución cercana y protectora está implícita también en la priorización de las áreas que debe atender por el Defensor en sus pesquisas. Una muestra de ello, especialmente significativa para fijar qué le interesa al ciudadano y qué espera del Defensor, se encuentra en los datos que proporciona la tabla 2. Los entrevistados especifican en qué asuntos deberían centrarse especialmente las investigaciones que



Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).

realiza el Defensor del Pueblo. Es significativo que los asuntos que consiguen un mayor apoyo en las contestaciones sean los relacionados con la salud, la administración de justicia, la familia, la vivienda y la educación, es decir, los más concretos y entrelazados con el discurrir del día a día.

TABLA 2. ASUNTOS QUE DEBERÍAN SER PRIORITARIOS EN LAS INVESTIGACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Asuntos	Porcentaje
Las actuaciones de los hospitales públicos	50%
Las actuaciones de los tribunales de justicia	44%
Lo que atañe a la protección de la familia	37%
Lo que atañe a la vivienda	27%
Lo que atañe a la educación	25%
Las actuaciones de las empresas públicas privatizadas	23%
Lo que atañe a las pensiones	21%
Las actuaciones de fuerzas y cuerpos de seguridad	17%
Las actuaciones de los funcionarios	14%
Lo que atañe a la inmigración	13%
Lo que atañe a la protección del medio ambiente	12%

Fuente: CIS 2003 (Estudio 2479).



Artículo 30. Nada de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno (...) a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración. **A. Tàpies** (1984)

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA

25 AÑOS DE ACTIVIDAD

LA GESTIÓN DE LAS QUEJAS

LA RECEPCIÓN DE LAS QUEJAS DE LOS CIUDADANOS

En cumplimiento de los cometidos que le fija la Constitución, una parte sustancial de la actividad del Defensor del Pueblo se cifra en la recepción y gestión de las quejas que los ciudadanos deciden presentarle. Tal como se ha apuntado en múltiples ocasiones, y especialmente en los debates parlamentarios sobre los informes anuales, la larga trayectoria de la Institución a la hora de realizar esta actividad, recogiendo, estudiando y tramitando las variadas quejas de los ciudadanos, justifica que se la haya calificado de refugio de agraviados, termómetro de problemas sociales y escuela de ciudadanos.

Lo primero, porque las voluminosas cifras de las quejas y su marcada variedad temática muestran que, desde el principio, se consideró al Defensor del Pueblo como una institución de protección en la que se esperaba encontrar refugio y escucha frente a lo que, con razón o sin ella, se consideraran abusos de las administraciones o violación de los derechos y libertades garantizados por la Constitución. Consecuencia de ello ha sido, tal vez, un exceso de expectativas sociales que, junto con un inadecuado conocimiento por parte de los ciudadanos de los requisitos exigibles para la admisión y tramitación de sus quejas, ha provocado, en ocasiones, una inflación de peticiones ante el Defensor del Pueblo que amenazan con desbordar su capacidad de gestión.

Por otro lado, si se califica el trabajo desarrollado por la Institución de radiografía o termómetro de los problemas sociales de la ciudadanía española es porque la variedad de quejas que recibe y tramita es un buen indicador de sus problemas de mayor calado y que resultan más sensibles para la población.

Por último, que se tenga a la Institución como escuela de ciudadanía se justifica por el hecho de que desde la década de los ochenta, el Defensor del Pueblo ha brindado un espacio institucional de primer orden para que los españoles, recién salidos entonces de una larga dictadura, aprendieran a ser ciudadanos activos en la defensa de sus derechos y dejaran de ser súbditos fatalistas o deferentes con el poder.

Esta ingente actividad puede retratarse en sus rasgos más significativos recurriendo a los datos que proporcionan las estadísticas.

En efecto, tal como muestra la tabla 3, a lo largo de los veinticinco años de su existencia el Defensor ha recibido, siguiendo los procedimientos habilitados para el caso, más de medio millón de quejas cuyo origen, significación y trascendencia socio-política son muy variados. Esta cifra supone que cada año han llegado unos veinte millares de quejas de promedio o, lo que aún es más expresivo, una media de 57 quejas diarias (365 días por año, que si no incluimos sábados y domingos, se eleva a 77 cada día).

Estas cifras son indicativas, por un lado, de la confianza depositada por la ciudadanía en la

TABLA 3. QUEJAS RECIBIDAS Y DE OFICIO

Años	Quejas recibidas	Quejas de oficio	Total quejas
1983	30.763	–	30.763
1984	24.500	–	24.500
1985	16.940	–	16.940
1986	13.678	–	13.678
1987	12.256	–	12.256
1988	13.797	–	13.797
1989	21.023	48	21.071
1990	29.396	38	29.434
1991	25.730	63	25.793
1992	19.599	114	19.713
1993	22.281	91	22.372
1994	18.503	91	18.594
1995	13.060	154	13.214
1996	25.753	122	25.875
1997	18.017	121	18.138
1998	23.964	156	24.120
1999	13.551	149	13.700
2000	26.874	121	26.995
2001	13.186	179	13.365
2002	21.039	152	21.191
2003	17.224	165	17.389
2004	28.878	112	28.990
2005	18.835	140	18.975
2006	31.301	142	31.443
Total	500.148	2.158	502.306
Media anual	20.840	90	20.930

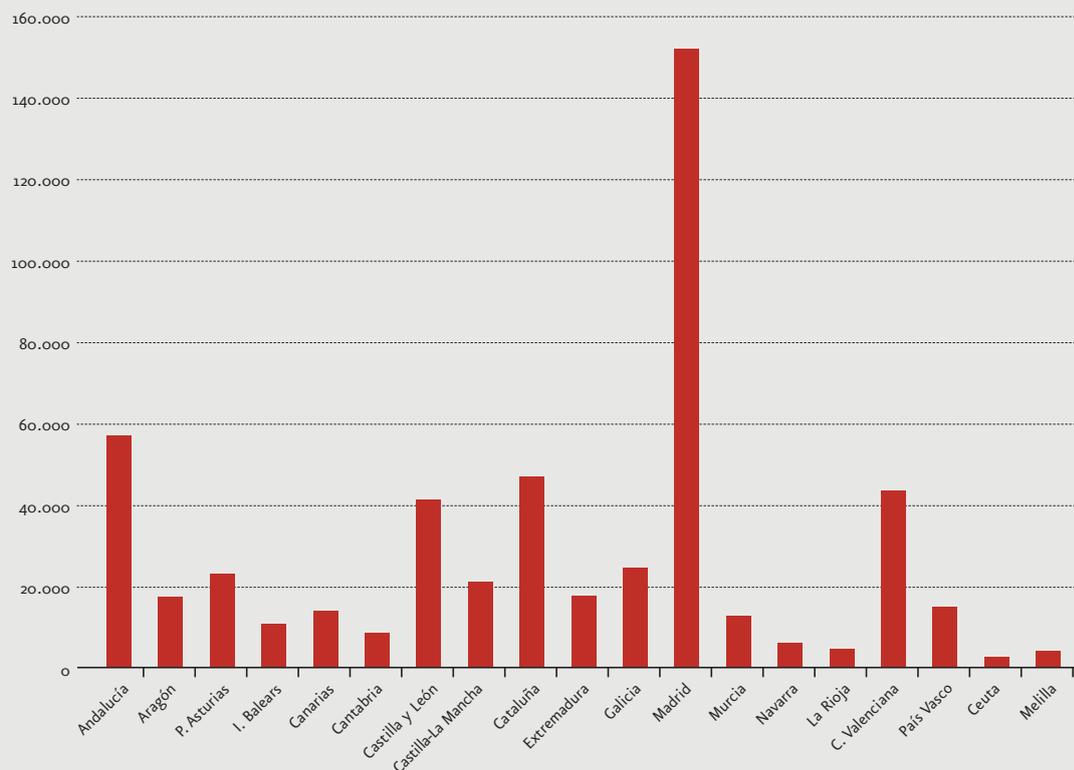
Fuente: Defensor del Pueblo.

Institución desde su creación –ya en el primer año de actividad hubo una verdadera avalancha de más de 30.000 quejas–. Por otro lado, este elevado volumen habla por sí solo de la ingente labor que se ha tenido que desarrollar para recibir los múltiples asuntos, estudiarlos, seleccionarlos, canalizarlos hacia las distintas administraciones competentes y hacerles un seguimiento completo hasta la recepción final de la respuesta solicitada.

Todas las quejas presentadas por los ciudadanos lo son de forma individual, aunque en algunos casos firmadas por más de una persona y,

en otros, presentadas en nombre de alguna entidad, asociación o institución a la que se representa o en cuyo nombre se actúa. Aunque el cálculo de las personas representadas en estos casos es difícil de hacer, es obvio que la presentación de este tipo de quejas incrementa considerablemente el número de quienes, directa o indirectamente, se personan ante el Defensor. En consecuencia, aunque, tal como se acaba de señalar en concordancia con el número global de las quejas presentadas, sean más de medio millón los ciudadanos que se han personado a lo largo de estos veinticinco últimos años, la canti-

GRÁFICO 12. QUEJAS TOTALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1983-2006)



Fuente: Defensor del Pueblo.

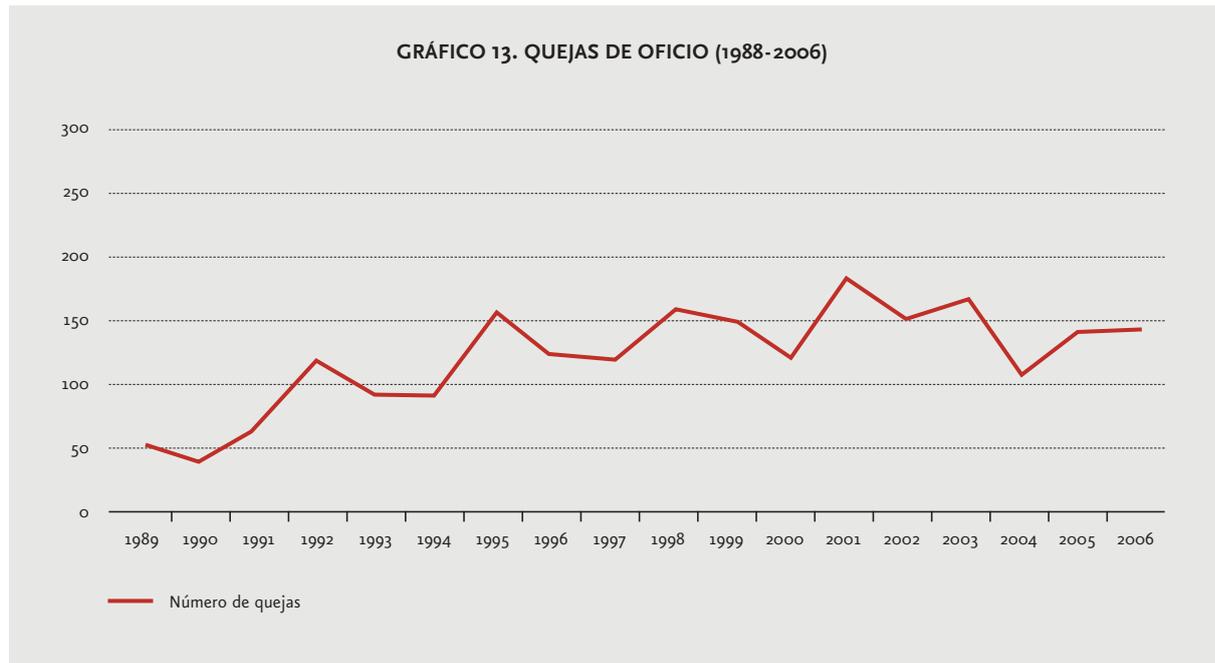
dad real de los que recurren a la Institución hay que situarla muy por encima. Su impacto social es, pues, de primer orden: una parte relevante de la ciudadanía ha entrado en relación con el Defensor del Pueblo directa o indirectamente, es decir, recibiendo los beneficios de las gestiones que ha realizado.

Las quejas llegan de todas las partes de España, tal como permite visualizar el gráfico 12. No quiere decir esto que se distribuyan de manera estrictamente proporcional a la población de cada territorio —sea una comunidad autónoma, una provincia o simplemente una localidad—. Hay, ciertamente, territorios desde los que se presentan un volumen muy elevado de quejas —como es inequívocamente, el caso de la Comunidad de Madrid— pero esto no ha de ocultar que, ya sea directamente, ya sea canalizadas por las Defensorías del Pueblo autonómicas, las quejas fluyen desde toda España, constituyendo, de este modo, un termómetro

relevante de los problemas, los descontentos y los variados activismos de protesta de la ciudadanía del país.

Por otro lado, sumadas al ingente número de las recibidas de los ciudadanos, desde 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 Institución.

Hay muchos casos en los que las características de las personas afectadas son tales (piénsese en sujetos 'sin voz' o con 'voz poco audible' como los menores, los ancianos, los discapacitados severos o los extranjeros en situaciones irregulares) que se hace muy difícil que presenten por sí mismos sus quejas, razón por la cual se procede a actuar de oficio si se considera que el asunto lo demanda. Como se puede comprobar por el gráfico 13, las actuaciones de oficio se



Fuente: Defensor del Pueblo.

han mantenido más o menos estables a lo largo del tiempo, situándose de media, desde 1992, por encima del centenar cada año.

QUEJAS INDIVIDUALES Y QUEJAS COLECTIVAS

Aunque las quejas las presenten individuos, no por ello son siempre propiamente individuales. En muchos casos, se trata realmente de quejas colectivas. Y es así porque es muy frecuente que las quejas que llegan a las ventanillas de la Institución compartan un mismo texto y por lo tanto sean idénticas, a pesar de que cada una lleve la firma de un único individuo. En la terminología que se utiliza en los informes que el Defensor del Pueblo presenta a las Cortes, a este tipo de quejas se las denomina, con razón, "quejas colectivas". Las propiamente individuales, por el contrario, son aquellas presentadas con una sola firma en un escrito singular que no copia ningún modelo.

La tabla 4 permite cuantificar estos dos tipos de quejas, arrancando de 1988 y llegando hasta la actualidad. Como se puede comprobar, la importancia numérica de ambas es considerable. Las individuales se mantienen con unos valores

similares a lo largo de estos años, mientras que las colectivas tienen fluctuaciones importantes. En cualquier caso, su incidencia media alcanza una cifra que se sitúa alrededor de las 12.000 para las individuales y las 9.000 para las colectivas. Dicho de otro modo, el trabajo de recepción de quejas del Defensor del Pueblo mes a mes se sitúa en una media en torno a las 1.800 quejas.

Por otro lado, si se suman las quejas individuales, colectivas y de oficio obtenemos los datos que ya se pudieron contemplar en la tabla 3 y que ahora se representan en el gráfico 14. En una primera aproximación, parece que la evolución de las quejas a lo largo del tiempo es más bien errática o, en el caso de que se le quiera asignar una forma, se muestra quebrada en profundos dientes de sierra que dan noticia de cómo, en el intervalo de pocos años, las quejas, en unos casos, se multiplican al doble y, en otros, acaban divididas por la mitad.

Las causas de esas fluctuaciones son ciertamente complejas, pero basta con atender a la relación entre las quejas individuales y las colectivas para tener un buen principio de explicación. En efecto, y tal como se muestra en el

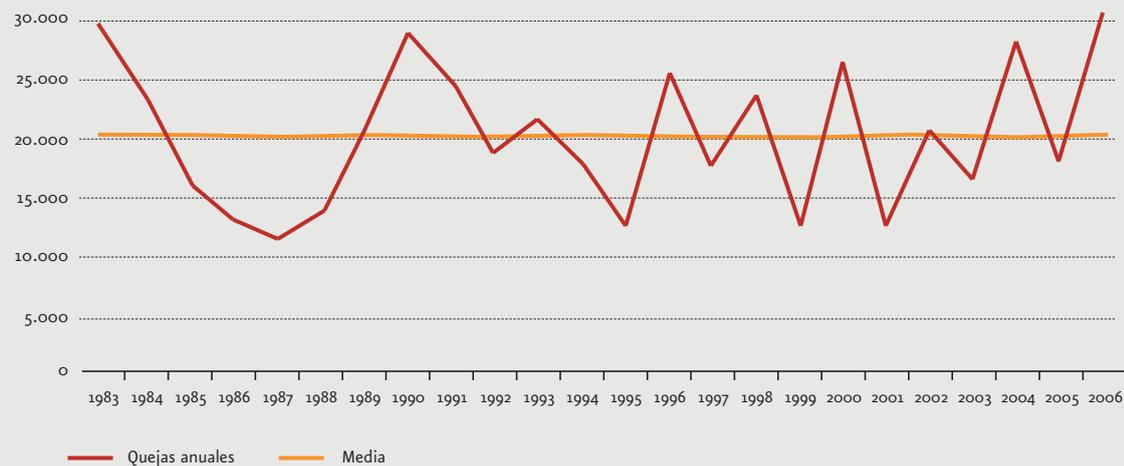
TABLA 4. QUEJAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS (1988-2006)

Años	Quejas individuales	Quejas colectivas	Total
1988	13.188	464	13.652
1989	13.234	7.789	21.023
1990	13.019	16.415	29.434
1991	11.322	14.408	25.730
1992	11.022	8.577	19.599
1993	11.328	10.953	22.281
1994	9.304	9.199	18.503
1995	10.649	2.411	13.060
1996	10.855	14.898	25.753
1997	11.781	6.236	18.017
1998	12.608	11.356	23.964
1999	9.899	3.652	13.551
2000	10.212	16.662	26.874
2001	9.068	4.118	13.186
2002	11.818	9.221	21.039
2003	12.612	4.612	17.224
2004	14.264	14.614	28.878
2005	13.962	4.873*	18.835
2006	14.903	16.398*	31.301
Total	225.048	176.856	401.904
Media anual	11.845	9.308	21.153

(*) Los datos de las quejas colectivas de los años 2005 y 2006 están recogidos del Informe anual del año 2006, donde se ha aplicado una forma diferente en la obtención de los datos.

Fuente: Defensor del Pueblo.

GRÁFICO 14. QUEJAS RECIBIDAS Y DE OFICIO

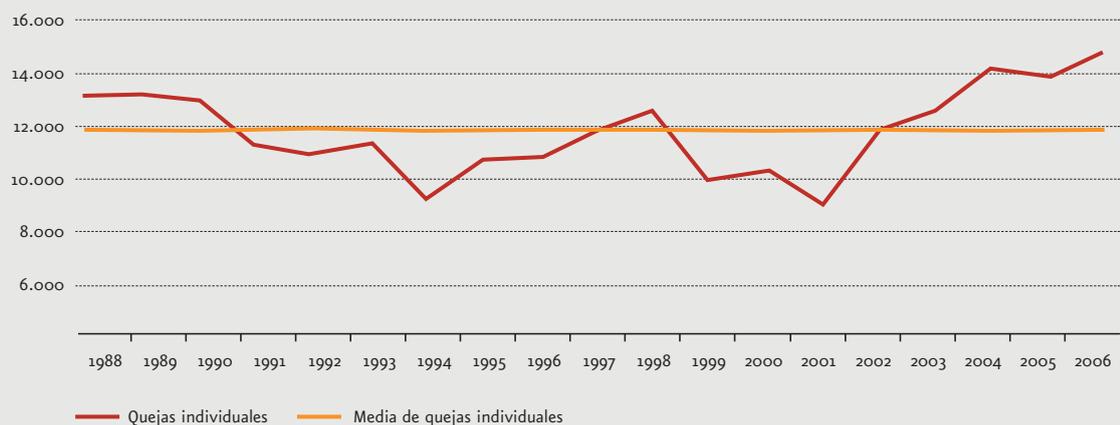


Fuente: Defensor del Pueblo.



Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo (...) que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales... **R. Canogar** (1984)

GRÁFICO 15. QUEJAS INDIVIDUALES (1988-2006)



Fuente: Defensor del Pueblo.

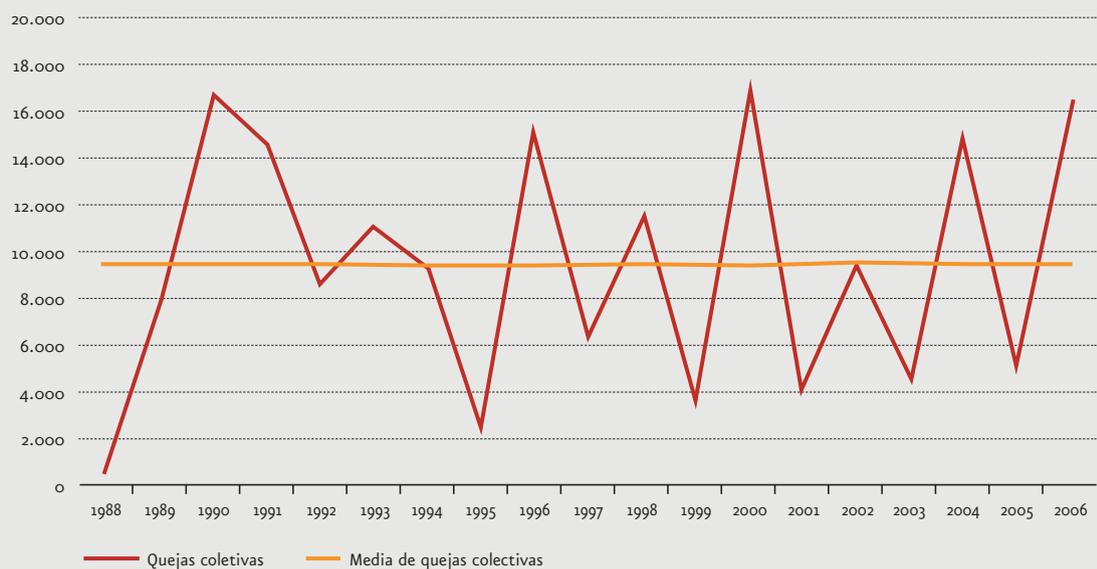
gráfico 15, las quejas individuales son relativamente estables, situándose, con pequeñas variaciones de algunos miles, alrededor de una media algo superior a las 11.000 quejas anuales.

Por el contrario, en el caso de las quejas colectivas, y tal como se representa en el gráfico 16, las fluctuaciones son mucho más violentas. Los cambios se producen de un año a otro, sin mos-

trar una tendencia clara. Por ejemplo, se pasa de poco más de 2.000 quejas en el año 1995, a más de 16.000 el año siguiente y este hecho sucede en varias ocasiones.

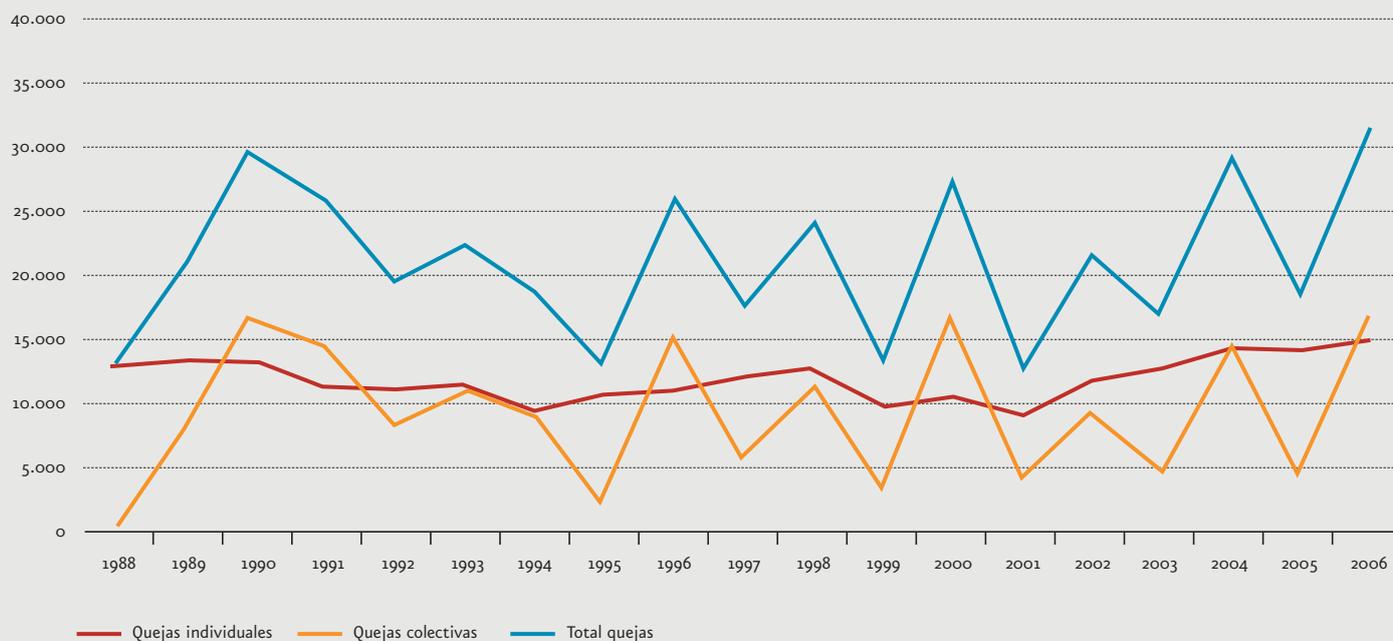
La conclusión que se puede alcanzar es obvia. Como las quejas individuales fluctúan, año tras año, en pocos miles, mientras las colectivas lo hacen en decenas de miles, parece

GRÁFICO 16. QUEJAS COLECTIVAS (1988-2006)



Fuente: Defensor del Pueblo.

GRÁFICO 17. QUEJAS INDIVIDUALES, COLECTIVAS Y TOTALES (1988-2006)



Fuente: Defensor del Pueblo.

evidente que las fluctuaciones globales que registran las estadísticas no son sino el resultado de cambios en los agravios y reivindicaciones de orden colectivo, cambios que acaban plasmándose en cientos o miles de quejas, firmadas individualmente, pero idénticas en su contenido.

La comparación de la evolución del conjunto de todas las quejas (presentadas por los ciudadanos o de oficio) con la que muestran, por un lado, las quejas colectivas y, por el otro, las propiamente individuales, muestra claramente, tal como permite visualizar el gráfico 17, que el producto final sigue fielmente las fluctuaciones de las quejas colectivas. En razón de esto se puede asegurar que la discontinuidad y los cambios aparentemente erráticos en el número de quejas recibidas son el resultado de las fluctuaciones sufridas por las quejas colectivas: basta con que uno o varios colectivos suficientemente numerosos se movilicen o dejen de hacerlo para que las estadísticas de las quejas sufran severos seísmos. El problema enton-

ces no es otro que el de esclarecer la dinámica de las quejas colectivas.

QUEJAS COLECTIVAS

Las peticiones colectivas forman parte de las tradiciones más firmes de la ciudadanía democrática. Un conjunto de ciudadanos no es la simple suma de individuos sin lazos, que no confían los unos en los otros y son incapaces de emprender algo juntos. Es frecuente que se hallen atomizados, atendiendo cada cual a sus asuntos, pero en ocasiones se constituyen como un colectivo, más o menos extenso, que define objetivos comunes y actúa de consuno. Que esto ocurra o no depende de múltiples factores, entre los cuales el más poderoso tiene que ver con la contradicción propia de toda movilización colectiva. Esta contradicción es obvia: el fruto o resultado de una movilización colectiva es la obtención de un bien público que beneficiará tanto a los que han empleado su tiempo y esfuerzos para conseguirlo, como a aquellos que nada han

hecho y se han quedado a la espera, dispuestos a recoger el fruto sin poner su trabajo. Esto hace que la acción colectiva no sea fácil de fraguar y que, para que ocurra, sea preciso que se den condiciones de agravio, interés, confianza, capacidad organizativa o compromiso que no son muy frecuentes. En consecuencia, resulta lógico que tienda a la discontinuidad a lo largo del tiempo y dependa de que surjan específicas e inestables coyunturas en las que se acumulan agravios o se abren inusuales oportunidades para que un colectivo decida hacerse oír.

Las quejas colectivas presentadas al Defensor del Pueblo siguen pautas acordes con lo anterior. Por un lado, se muestran inestables, ligadas a coyunturas que van cambiando de año en año; de ahí, sus continuas fluctuaciones. Son, además, muy distintas por sus motivaciones, grado de estructuración interna y capacidad para aglutinar a colectivos más o menos amplios.

En una primera aproximación cabe distinguir tres grandes tipos de movilizaciones colectivas por detrás de las quejas que llegan a las ventanillas, o a los terminales de los ordenadores, de la Institución. Para ilustrar esos tres tipos se puede tomar en consideración las quejas colectivas que se presentaron los años de 2004, 2005 y 2006, años significativos en este capítulo por constituir una secuencia ascendente de máximos sucesivos.

El cuadro de la página 44 proporciona una información escueta de todas las presentadas con el apoyo de 1.000 o más firmas. Son las más relevantes; la suma de sus firmantes se aproxima al total de las quejas colectivas presentadas en ese año.

La primera variante de acción colectiva es la que se plasma en las quejas presentadas por quienes se definen como víctimas o al menos afectados por algo que les daña o perjudica y en lo que, a su entender, la Administración tiene una responsabilidad directa o indirecta. Las víctimas o afectados reaccionan ante un hecho o conjunto de hechos que les produce daños o perjuicios; ésta es la principal fuerza que vertebra y dinamiza su movimiento que, según el ámbito social del colectivo afectado o victimizado,

puede conseguir mayor o menor audiencia y muestras variables de solidaridad social.

La segunda variante de movimiento colectivo generador frecuente de quejas viene determinado por grupos de interés. Suelen ser colectivos profesionales que plantean reformas legales, o se enfrentan a normas que consideran lesivas para los intereses del colectivo o simplemente presentan sus reivindicaciones laborales típicas, no concordantes con las decisiones o procedimientos fijados por las administraciones.

Por último, una tercera variante de queja colectiva es protagonizada por lo que cabe denominar propiamente movimientos sociales, es decir, por actores socio-políticos dotados de un nivel de organización normalmente bajo (a diferencia, por ejemplo, de los partidos políticos) que luchan por objetivos que se enfrentan a aspectos significativos de las políticas desarrolladas por los poderes públicos. Estos objetivos pueden ser de muchos tipos, lo que da lugar a tipos también diferenciados de movimientos colectivos.

Puede tratarse de movimientos de orientación jurídico-moral, como los que luchan contra la publicidad de las líneas eróticas en una queja de 2005 o por la agravación de las penas a los conductores ebrios en otra queja de 2006. Puede tratarse también de movimientos sociales con reivindicaciones locales (vertederos, cables de alta tensión, arbolado urbano, etc.) que, dada su trascendencia sobre el medio ambiente, las convierten en generales, como es el caso de los movimientos vecinales que presentan sus reivindicaciones en contra de lo que consideran agresiones medioambientales de las administraciones locales. Pueden, por último, tratarse de movimientos directamente políticos que presentan reivindicaciones de este tenor, como el caso de la queja colectiva de 2004 en el que se pide, ni más ni menos, la anulación de las últimas elecciones de ese año.

Los tres tipos de grupos generan quejas distintas, aunque todas merezcan el calificativo de colectivas. Los movimientos de víctimas y afectados son más coyunturales, dependiendo su ex-

QUEJAS COLECTIVAS CON MÁS DE MIL FIRMANTES (2004, 2005 y 2006)

2004

Nº de quejas colectivas: 14.614 (51% de las quejas presentadas).

Casos de quejas con más de mil firmas:

- 1.213 reclamantes solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo para que se repitieran las últimas Elecciones Generales celebradas, a su juicio, en condiciones que no han permitido una emisión libre del voto.
- 6.960 interesados solicitaron la interposición por parte del Defensor del Pueblo de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, puesto que en ella no se hace mención a la licenciatura de Psicología como titulación sanitaria.
- 1.763 interesados manifestaron su disconformidad con la aplicación de la disposición transitoria decimocuarta de la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados a los trabajadores de entidades financieras.

2005

Nº de quejas colectivas: 25.648 (65% de las quejas presentadas).

Casos de quejas con más de mil firmas:

- 3.931 residentes en un municipio de la Comunidad de Madrid manifestaron su preocupación por las torres de alta tensión que atraviesan la población.
- 3.188 vecinos de una comarca de la Comunidad de Extremadura plantean su disconformidad con la instalación de una refinería de petróleo en la zona.
- 1.265 ciudadanos plantean su queja por el incremento de la publicidad de líneas eróticas.
- 13.660 vecinos de Madrid se quejan de la tala de árboles con motivo de diversas obras realizadas por el Ayuntamiento de la capital.

2006

Nº de quejas colectivas: 74.615 (83% de las quejas presentadas).

Casos de quejas con más de mil firmas:

- 14.228 vecinos de Madrid plantean su disconformidad con la liquidación de la denominada ecotasa, fijada por el Ayuntamiento.
- 14.167 inversores en productos filatélicos de determinadas entidades manifiestan su queja por su situación tras la intervención de éstas.
- 1.001 trabajadores de un hospital de Madrid plantean su queja por la falta de desarrollo de su carrera profesional por parte de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.
- 1.929 trabajadores plantean su queja por el incumplimiento de plazos de la Comunidad de Madrid en el proceso de funcionalización del personal de esta Administración autonómica.
- 6.001 ciudadanos solicitan una normativa que endurezca las penas y obligue a su cumplimiento íntegro a personas que produzcan accidentes por conducir bajo los efectos del alcohol.
- 8.107 ciudadanos de Santa Cruz de Tenerife solicitan la revisión de un procedimiento judicial por supuestas irregularidades en su desarrollo.
- 9.005 personas solicitan que se apoye una petición de indulto para un ciudadano.
- 1.001 vecinos de una población de la Comunidad Madrid se quejan de la existencia de agresiones y amenazas a los profesionales del centro de salud de esa población.
- 1.006 vecinos de una población del Principado de Asturias manifiestan disconformidad con el Plan General de Ordenación Urbana, por sus irregularidades.
- 3.001 vecinos de una población de Huelva se quejan de la falta de contestación de su Ayuntamiento a la petición de que se dote una biblioteca pública.
- 4.121 vecinos de Gijón (Asturias) se quejan de la ubicación del conservatorio en su población.

Fuente: Defensor del Pueblo.

tensión y continuidad de que los daños sean severos y afecten a grupos de ciudadanos que tengan recursos organizativos propios. Los movimientos ligados a los grupos de interés son los que surgen con más frecuencia y pueden movilizar a colectivos más amplios, aunque se vinculan a una reivindicación muy circunscrita, reciben escasas muestras de solidaridad social y desaparecen tras su consecución. Los movimientos sociales, por último, aunque también nucleados alrededor de temas específicos, alcanzan mayor continuidad y es muy probable que en coyunturas críticas generen demandas motivadas por razones muy variadas, aunque siempre con una orientación clara, la de los objetivos que vertebran al movimiento mismo.

Todos estos movimientos ponen en marcha, en coyunturas muy específicas, demandas que hacen llegar a la institución del Defensor del Pueblo. Lo hacen por distintos motivos: ya sea porque crean que sus agravios resultan de la incuria o mala actuación de la Administración, lesionan sus derechos constitucionales y han de ser asumidos plenamente por la Institución de cara a su más efectiva defensa; ya sea porque se recurra a la Institución para dar publicidad y conseguir mayor eco público a problemas o reivindicaciones que por sus características difícilmente se pueden subsumir bajo los supuestos competenciales del Defensor. Por una u otra razón, o por una combinación de ambas, el recurso a la institución del Defensor del Pueblo se ha hecho frecuente entre movimientos colectivos de distinto tipo, dando lugar a que en algunas coyunturas el número de casos que le llegan alcance niveles realmente elevados.

CASOS Y CONTENIDOS DE LAS QUEJAS

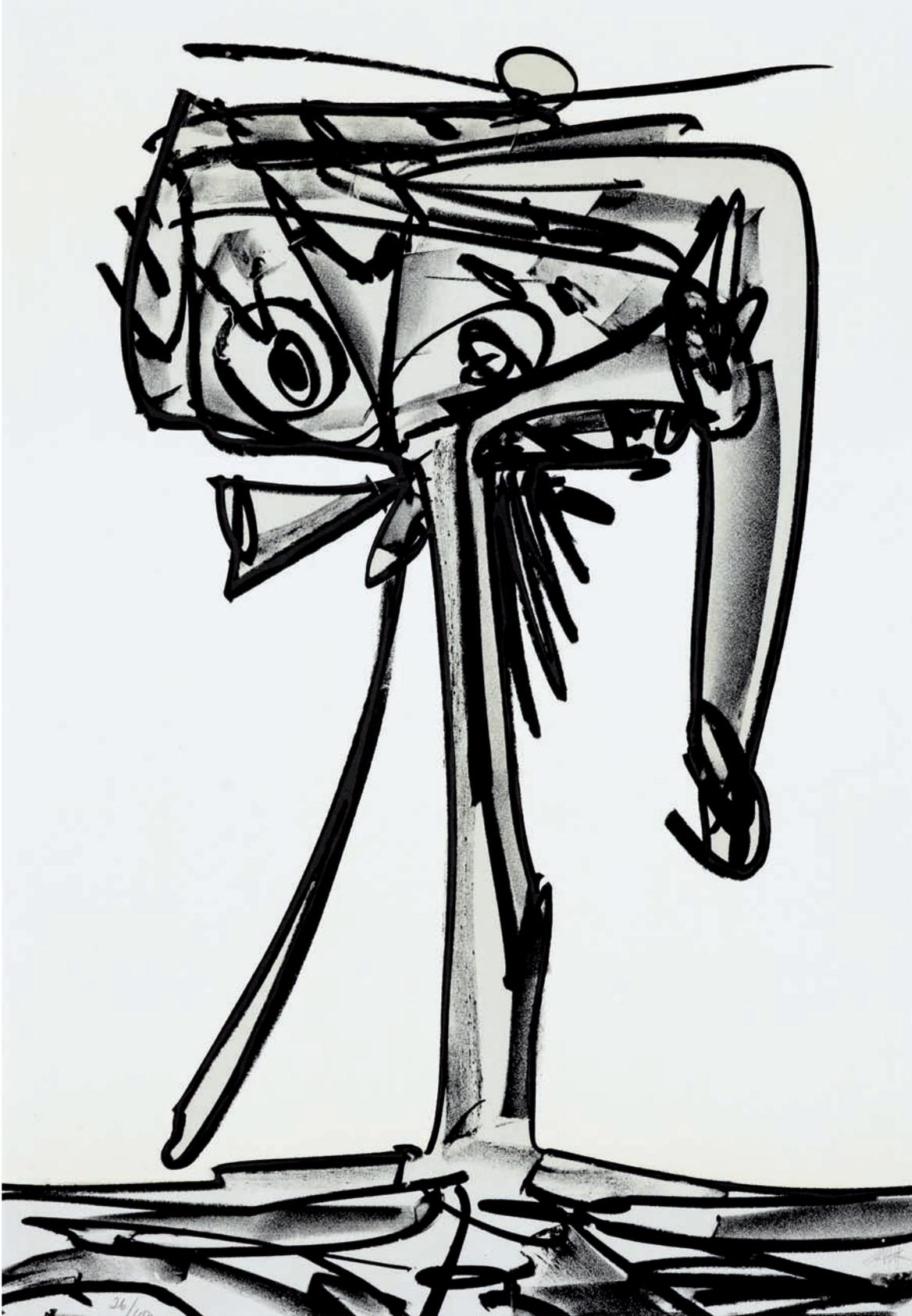
El indicador más fiable del volumen de casos específicos que arrastran consigo las quejas interpuestas lo proporcionan las estadísticas de las quejas individuales. La razón es obvia: cada queja propiamente individual representa un caso (que puede o no coincidir con el que presenta otro individuo, pero sin que haya un previo acuerdo). En consecuencia, si se quiere

conocer el volumen, ya no de las quejas, sino de los distintos casos presentados a la institución del Defensor del Pueblo, el indicador más fiable es el que fija, año tras año, la cifra de quejas propiamente individuales. La media que alcanzan los asuntos se sitúa aproximadamente en 11.000 anuales. Su evolución a lo largo del tiempo se caracteriza por la estabilidad: hay cambios en el volumen, pero no son bruscos. Basta con volver a las estadísticas de la tabla 4 o a las curvas recogidas en el gráfico 15 para comprobarlo.

En efecto, en 1988 los casos específicos de queja alcanzaban una cifra superior levemente a 13.000; al final del período, en 2006, se alcanzan casi 15.000. Evidentemente, las cosas no permanecen congeladas, pero es obvio que los cambios no son radicales y que, por ello, podemos concluir que los casos de queja, es decir, el número de asuntos específicos que los españoles convierten en objeto de queja para presentar al Defensor del Pueblo, son relativamente constantes a lo largo del tiempo. Dicho de otra manera, aunque el número de ciudadanos que presentan quejas tiende a sufrir variaciones año tras año, el número de asuntos o casos que suscitan la protesta es estable y se ha mantenido, con fluctuaciones, a lo largo del tiempo.

¿En qué se centran esas quejas? ¿A qué se refieren? ¿Cuáles son los problemas que las suscitan? Aquí se entra ya en el contenido cualitativo de las quejas individuales o colectivas que se han presentado a lo largo de los últimos veinticinco años. Su variada casuística hace desaconsejable la tarea de ordenarlas en un cuadro completo atento a sus contenidos particulares. Para no disipar la atención en la inmensa complejidad de casos, motivos y contenidos de las quejas, se agrupan en grandes ámbitos que recogen las cuestiones más significativas.

La tabla 5 proporciona la información, con algunos de los datos más significativos. Adviértase de que se trata de una información doblemente selectiva: es selectiva, por un lado, porque se refiere exclusivamente a lo ocurrido durante la década que va de 1995 a 2004; es también selectiva porque toma en consideración tan



Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. A. Saura (1984)

TABLA 5. QUEJAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS (1988-2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Funcionarios y trabajadores F.P.	1.944	14.381	3.983	4.410	3.346	4.448	1.721	2.903	1.589	2.012	1.661	1.857	44.255
Instituciones penitenciarias	506	622	688	812	698	543	747	694	657	655	334	343	7.299
Libertades	685	681	1.500	788	1.610	798	1.946	1.629	2.080	2.163	735	1.074	15.689
Tributos e impuestos	600	594	630	679	509	613	2.168	537	650	1.531	503	952	9.966
Actividad económica del Estado	511	544	872	4.857	798	753	668	1.151	1.004	2.986	1.272	1.220	16.636
Medio ambiente	319	310	442	393	299	358	331	476	400	651	415	526	4.920
Salud	619	416	449	478	481	458	480	2.893	1.510	548	554	539	9.425
Colectivos dependientes	105	133	165	151	163	152	126	184	203	264	181	245	2.072
Tercera edad	442	445	548	470	388	461	344	591	401	342	569	372	5.373
Trabajo y seguridad social	854	1.102	1.193	954	734	737	660	799	829	1.035	859	973	10.729
Inmigrantes y extranjeros	479	481	641	640	562	588	2.069	1.596	1.999	1.117	1.116	1.206	12.494
Educación	855	2.563	1.185	4.707	951	6.579	982	1.532	1.143	8.670	1.404	1.239	31.810

Fuente: Defensor del Pueblo.

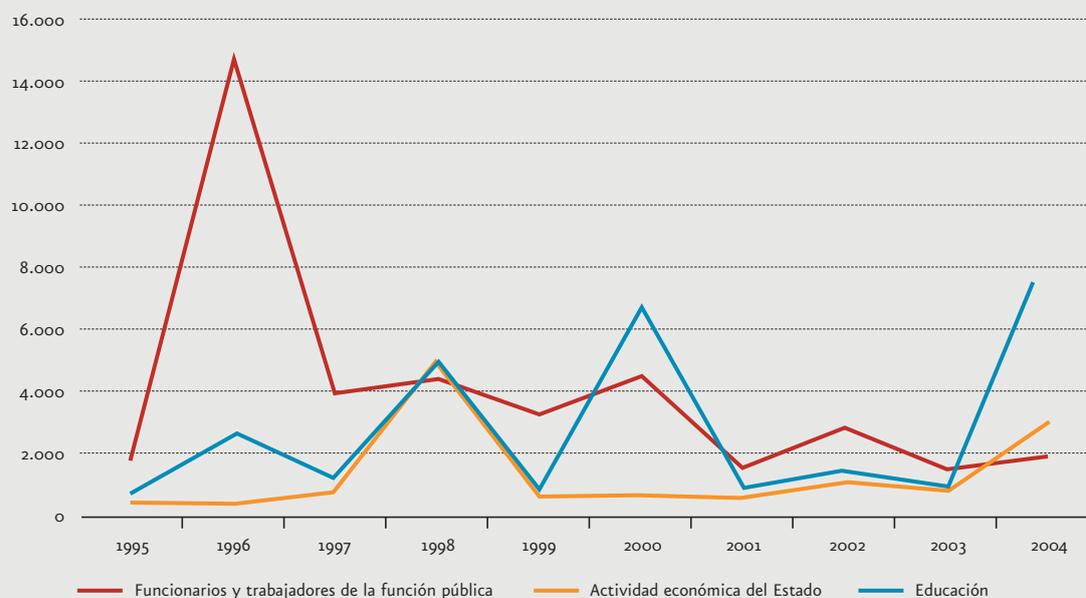
sólo una docena de áreas temáticas en las que se agrupan las quejas individuales y colectivas entonces recibidas, dejando fuera del foco de atención las que no son subsumibles en las categorías temáticas seleccionadas. En cualquier caso, la información que proporciona es lo suficientemente expresiva y representativa de los contenidos de las quejas recibidas por la institución del Defensor del Pueblo como para tomarla en consideración.

Un tema poderoso de queja es el que hace referencia a la situación de específicos colectivos sociales. Los más relevantes son los funcionarios y los trabajadores (sean o no de la función pública), los inmigrantes y extranjeros, los presos, la tercera edad y los sujetos con escasa capacidad para hacer oír la propia voz, como los menores o las personas con discapacidades. Las quejas que se presentan sobre la situación de estos colectivos varían en su número, pero, sean o no muy numerosas, aparecen constantemente, año tras año; de ahí que al final de la década su número en cada caso alcance cifras relevantes. Ciertamente, las diferencias entre estos colectivos son notables. En algunos casos son los afectados los que presentan por sí mismos sus quejas, como ocurre de manera ejemplar en el

caso de los funcionarios o de los trabajadores de la función pública (o de los trabajadores en general). En otros casos, por el contrario, no son sólo o principalmente los propios afectados los que presentan las quejas, sino además otros sujetos que las presentan en su nombre. Es obviamente el caso de los discapacitados, pero también de los menores y, en alguna medida, de colectivos marginados como los inmigrantes o los que pueblan las prisiones.

Otra temática de poderosa vertebración de quejas hace referencia a las instituciones públicas. Rastreamos lo ocurrido a lo largo de esa década, parece que, dejando a un lado la reforma de la función pública y las prisiones (ligadas, respectivamente, a las quejas sobre la situación de los funcionarios y de los presos), los grandes temas de queja han sido las actuaciones de la Hacienda pública (de la Administración central, autonómica y local), las otras actividades económicas del Estado, la situación del medio ambiente, o las actuaciones públicas en los campos de la salud, la seguridad social y la educación. En todos estos casos, las quejas se dirigen en contra de concretas actuaciones de las instituciones que los ciudadanos consideran inadecua-

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS SOBRE FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL ESTADO Y EDUCACIÓN (1995-2004)



Fuente: Defensor del Pueblo.

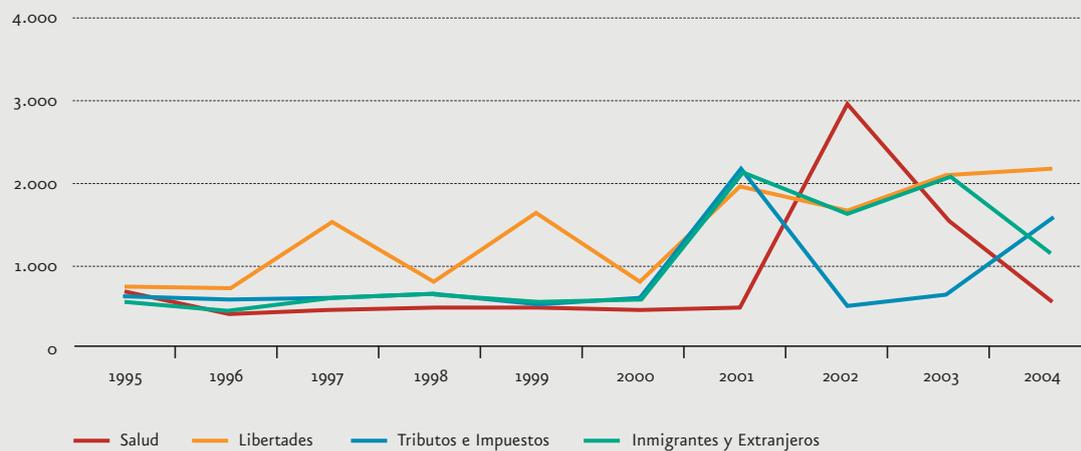
das o lesivas para sus intereses. Por lo tanto, lo que estas quejas ponen en cuestión es el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado, en cualquiera de sus escalones, y ya sea cuando actúa por sí mismo, ya cuando supervisa o controla la actividad de otros.

Hay una tercera temática que, sin duda, se mezcla con en los asuntos referidos a colectivos específicos o a la actuación de las instituciones, pero que también puede ser abordada de forma directa. Se trata de todo lo relacionado con las libertades que la Constitución consagra y que, siendo objeto de quejas de los ciudadanos, ha sido tema central de atención de la institución del Defensor del Pueblo. Las quejas se refieren en estos casos a libertades específicas (integridad personal, vida, no discriminación, intimidad, libertad sindical, reunión y manifestación, etc.) que han de verse defendidas no sólo en términos genéricos para beneficio de la ciudadanía en general, sino también para el de colectivos específicos (desde los presos, hasta las mujeres maltratadas, las minorías étnicas discriminadas o los inmigrantes que entran irregularmente en España).

Las quejas encuadrables en estas tres grandes áreas alcanzan cifras muy distintas. Las más numerosas son las referidas a la situación de los funcionarios y los trabajadores de la función pública; las menos numerosas, las que se refieren a la situación de los menores y las personas con discapacidad. Entre ambos extremos se sitúan las otras grandes áreas temáticas reseñadas.

Esas diferencias en el volumen son el resultado de múltiples causas, aunque tal vez la más relevante sea la capacidad que en los distintos campos se tenga para extender y hacer colectivas sus protestas. Cuanto más abierto esté un campo a la acción de colectivos organizados o con intereses sustanciales y claros, tanto más tenderán a incrementarse las quejas colectivas y a aumentar, consecuentemente, el número global de quejas. Dado que los funcionarios, los trabajadores en general, algunos colectivos como los enseñantes y las instituciones de enseñanza o los distintos colectivos que se relacionan con las actividades económicas

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS SOBRE SALUD, LIBERTADES, TRIBUTOS E IMPUESTOS, E INMIGRACIÓN Y ENTRANJEROS (1995-2004)



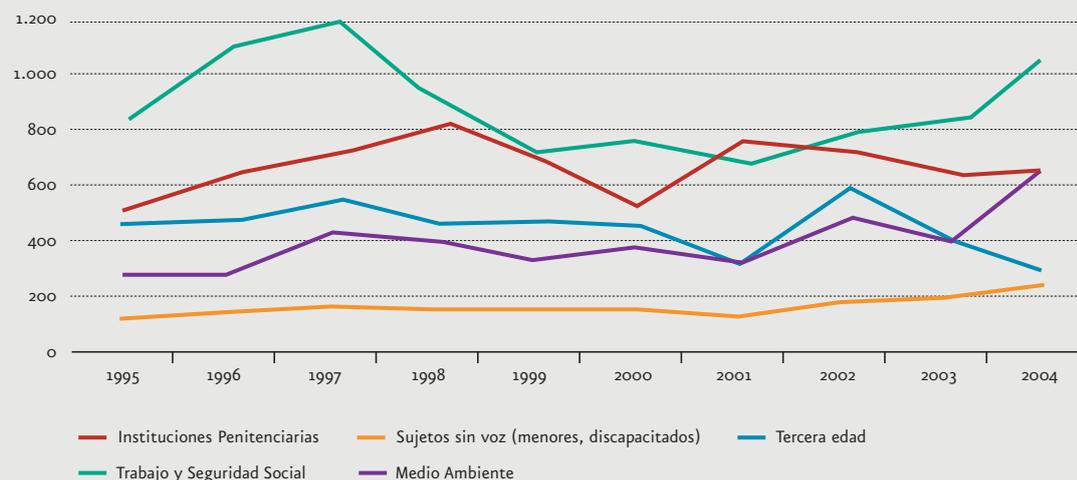
Fuente: Defensor del Pueblo.

del Estado cumplen con esos requisitos, lo lógico es que generen muchas quejas colectivas y que la temática que representan tenga un alto protagonismo estadístico. Lo contrario ocurre en los casos en los que los colectivos afectados tengan una capacidad menguada para la protesta, como es el caso de los menores o los discapacitados.

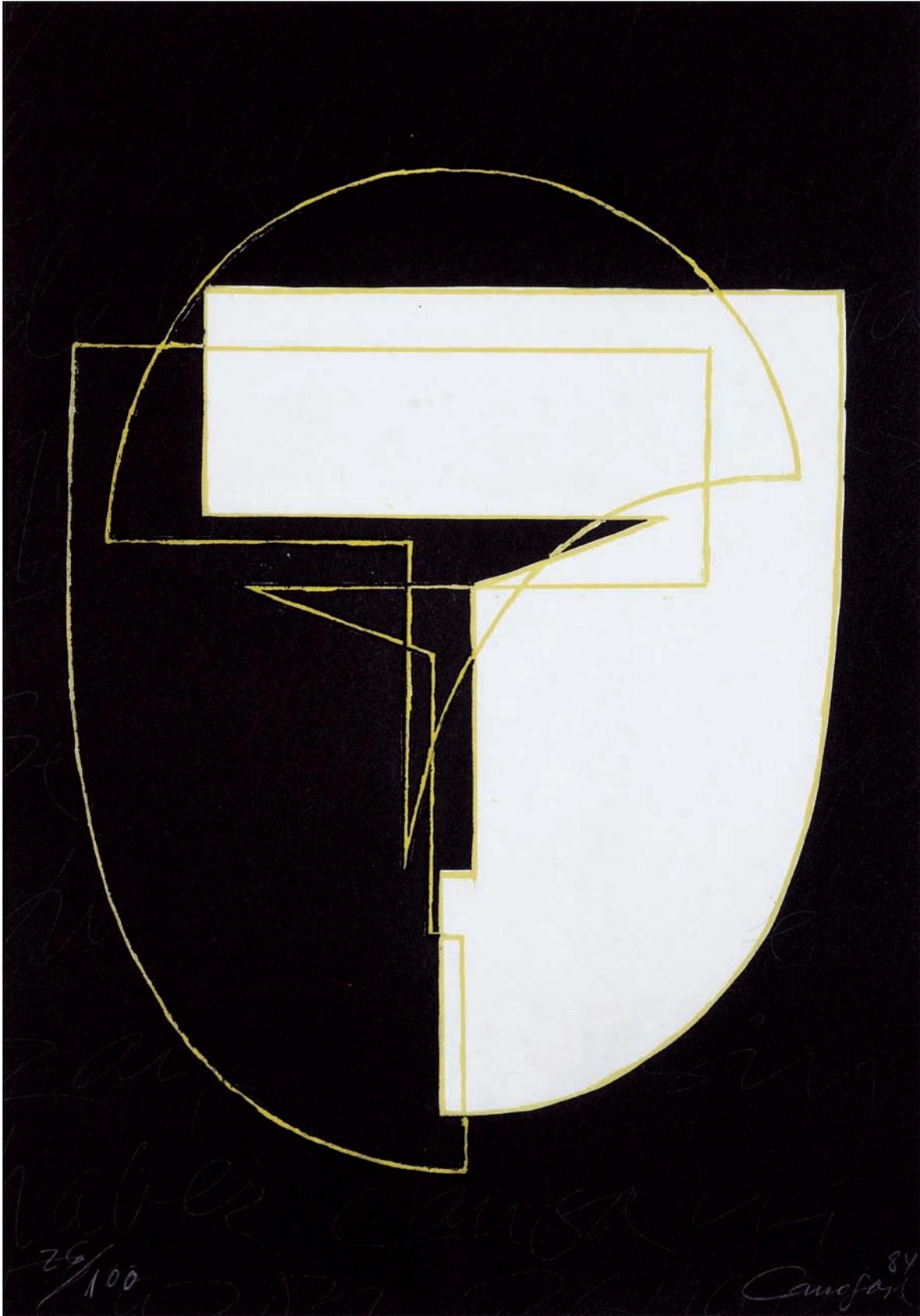
Para tener una idea de estas diferencias se pueden utilizar los gráficos 18, 19 y 20, en los que se reconstruye la evolución de las doce áreas temáticas seleccionadas. Cada gráfico agrupa los temas cuyas pautas evolutivas son más semejantes.

Todas las curvas del gráfico 18 se caracterizan por sus bruscas fluctuaciones, lo que apunta

GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS SOBRE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, SUJETOS SIN VOZ (MENORES Y DISCAPACITADOS), TERCERA EDAD, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE (1995-2004)



Fuente: Defensor del Pueblo.



Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso... R. Canogar (1984)

a la presencia de movimientos colectivos (de afectados, de grupos de interés o de movimientos sociales) que activan sus protestas en coyunturas específicas.

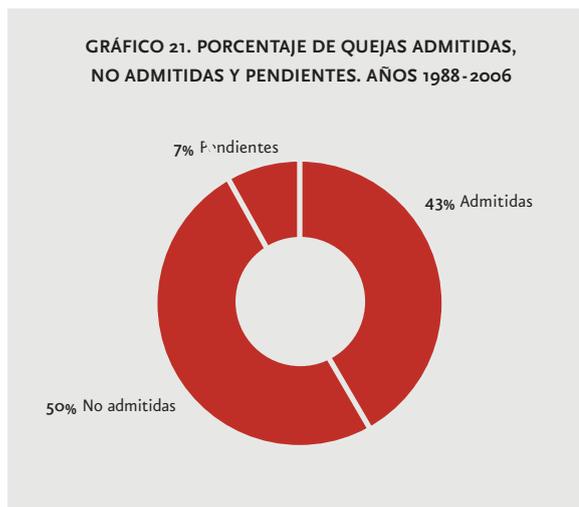
En cualquier caso, debe significarse que no ha sido posible incluir en los citados gráficos datos de los años 2005 y 2006, por no disponer de la adecuada información, convenientemente consolidada, que permitiese ofrecer una serie rigurosa de resultados.

El gráfico 19 muestra las fluctuaciones de las quejas relacionadas con cuestiones tales como: salud, libertades, tributos e impuestos, e inmigración que, como puede observarse, experimentan variaciones de carácter importante a lo largo del período, aunque menores que las reflejadas en el cuadro anterior.

Por último, el gráfico 20 muestra la deriva de aquellos temas de queja que más limitadas fluctuaciones han sufrido. La clave para comprender esa mayor estabilidad radica en la mayor constancia de los actores implicados (por ejemplo: trabajadores y usuarios de la Seguridad Social), la incidencia todavía limitada de algunos temas de queja (como pueden ser los medioambientales) o las dificultades para organizarse de algunos colectivos especialmente desamparados (como es el caso de los menores).

ADMISIÓN Y TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS

Antes de ser tramitadas y enviadas a las administraciones requeridas, las quejas presentadas por los ciudadanos han de ser estudiadas para determinar si son acordes con los supuestos y cumplen los requisitos que la legislación establece para su admisión por la institución del Defensor del Pueblo. Como las quejas no se presentan siempre con una documentación completa y además se presentan a lo largo de todo el año, no todas pueden ser admitidas o rechazadas de forma definitiva a 31 de diciembre, por lo que todos los años quedan algunas pendientes de selección. Hay, pues, año tras año, quejas que son admitidas, quejas que son rechazadas y quejas que, al finalizar el ejercicio, quedan todavía



Fuente: Defensor del Pueblo.

pendientes. En cualquier caso, las estadísticas muestran que el promedio de quejas que no son admitidas alcanza a la mitad de las presentadas. Del resto, la mayoría son admitidas para su tramitación y un pequeño porcentaje queda pendiente de resolución a la espera de un estudio adecuado o de que se complete la documentación que ha presentado la persona que la ha interpuesto.

El gráfico 21 permite la clara visualización de la situación. Todo indica que, desde su creación, la institución del Defensor del Pueblo ha sido apreciada como una institución de cobijo y defensa ante la que los ciudadanos podían presentar sus quejas, sin calibrar con cuidado y detenimiento si eran acordes con los supuestos de admisión fijados en la legislación. Estas expectativas han sido altas en las fechas de puesta en funcionamiento de la Institución, se han seguido manteniendo a lo largo de los años de su existencia y siguen siéndolo en la actualidad. El resultado es un marcado contraste entre el alto volumen de quejas que se le hacen llegar y el más mesurado de las que son admitidas y posteriormente tramitadas. En términos generales, algo menos de la mitad de los casos que los ciudadanos hacen llegar a la Institución son admitidos, asumidos y gestionados para su eventual solución; la otra mitad es rechazada y vuelve a manos de un ciudadano que, al hilo de esa experiencia,

TABLA 6. MOTIVOS DE NO ADMISIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS (1988-2006) EN PORCENTAJES

Año	Sin indicios irregularidad administrativa	Intervención judicial	Sentencia firme	Sin actuación de poderes públicos	Suma de %
1988	34	23	0	9	66
1989	34	9	7	8	58
1990	38	9	8	10	65
1991	39	8	8	8	63
1992	32	9	7	8	56
1993	32	9	7	9	57
1994	24	11	6	5	46
1995	31	5	7	5	48
1996	45	7	9	7	68
1997	39	7	7	6	59
1998	48	5	7	5	65
1999	39	6	7	5	57
2000	50	7	8	6	71
2001	46	6	8	7	67
2002	50	5	8	8	71
2003	48	5	7	10	70
2004	43	5	7	10	65
2005	36	7	5	10	58
2006	34	11	2	8	55

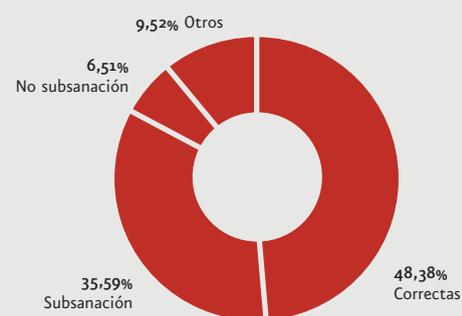
Fuente: Defensor del Pueblo.

acaba sabiendo que otros son los caminos que deben seguir sus quejas o, lo que es lo mismo, que el Defensor no es la única vía para canalizarlas.

Los motivos de no admisión son, desde luego, muy variados. Todos son comunicados a la parte interesada como un capítulo más de esa escuela de ciudadanía que, en sustancia, es la institución del Defensor del Pueblo. No tendría sentido hacer aquí una relación completa de la casuística de las razones de no admisión a lo largo de veinticinco años, bastará con centrar la atención en las que han sido más relevantes.

En la tabla 6 aparecen, en porcentajes, los cuatro motivos más recurrentes que han fundamentado la no admisión de las quejas presentadas. Esos cuatro motivos han tenido un peso notable en la política de admisión seguida ya que su suma se sitúa, salvo en dos años, muy por encima del 50%. La causa que con más frecuencia

GRÁFICO 22. RESULTADO DE LAS ACTUACIONES CONCLUIDAS ANUALMENTE (MEDIA 1988-2006)



Fuente: Defensor del Pueblo.

se aduce en contra de quejas poco sólidas en sus fundamentos es que, tras el estudio cuidadoso del caso, no se advierten indicios de irregularidades administrativas, lo que hace innecesario remitir la demanda a la Administración. El otro gran grupo de motivos de no admisión se refiere a los casos en los que el asunto que motiva la queja está sub iudice o ha sido resuelto por sentencia ya firme.

Una vez admitidas y completada su documentación, las quejas siguen su tramitación hasta ser enviadas a la Administración afectada para que se interese por ellas y proceda a adoptar las decisiones que considere oportunas. El destino final del proceso queda representado en el gráfico 22, que fija cómo se distribuyen los resultados que se alcanzan una vez las actuaciones han concluido.

La situación típica es como sigue: en casi la mitad de las quejas que se le remiten, la Administración concluye que la actuación que se le protesta ha sido, a su entender, correcta y no hay nada que cambiar. En tales casos, y a pesar de que la Institución haya admitido inicialmente la queja por hallar indicios de irregularidad, la Administración afectada considera que no es el caso y que su actuación ha sido plenamente acorde con la legalidad vigente. Por el contrario, en más de un tercio de los casos tramitados, las administraciones reconocen que sus actuacio-

nes fueron irregulares y proceden a subsanarlas, dando de este modo razón o satisfacción, total o parcial, al titular o titulares de la queja. A esos casos, en los que las administraciones admiten lo irregular de sus actuaciones y proceden a subsanarlas, hay que sumar otros menos numerosos pero significativos (se sitúan de promedio sobre el 7%) en los que, aunque se admita la irregularidad, todavía la Administración afectada no ha procedido a subsanarla.

Hay, pues, que subrayar el papel del Defensor del Pueblo como institución de mediación entre los ciudadanos, en su condición de administrados, y las distintas administraciones públicas. En efecto, el hecho de que, de cada diez quejas tramitadas por el Defensor, un mínimo de cuatro sean aceptadas por las administraciones públicas, y en gran parte sean objeto de

subsanación, indica que la Institución brinda un servicio de primer orden a una ciudadanía que en ocasiones se siente maltratada por los poderes públicos o no reconocida como sujeto de derechos y libertades inviolables. Si muchos son los ciudadanos que con sus quejas se acercan a las ventanillas de la institución del Defensor del Pueblo, también son muchos los que reciben los beneficios de las gestiones que realiza, pues la subsanación de irregularidades realizada por las administraciones a petición de la Institución, no sólo afecta a la parte que presentó la queja, sino también al conjunto de la ciudadanía que puede verse inmediatamente beneficiada o, al menos, quedar a la espera de una futura actuación de la Administración más acorde con lo que es justo o, al menos, con el ordenamiento jurídico.

LA EMISIÓN DE RECOMENDACIONES

La institución del Defensor del Pueblo no limita su labor a la recepción, admisión y tramitación de las quejas que los ciudadanos le hacen llegar. Esta labor es, ciertamente, importante y ocupa una buena parte del tiempo y los esfuerzos de su personal. Con todo, y a pesar de su enorme importancia, hay otras actuaciones de igual o mayor trascendencia que, aunque con frecuencia arrancan de las quejas de los ciudadanos, van más allá de la tramitación del quebranto particular y se abren a otro tipo de escenarios.

En unos casos, como se podrá comprobar más adelante, esas actuaciones llevan a la presentación de recursos de inconstitucionalidad y de amparo, lo que proyecta al caso particular de la queja en el plano de su trascendencia constitucional. En otros casos, esas actuaciones se concretan en la realización de estudios monográficos sobre problemas de hondo calado social que la Institución quiere conocer en profundidad y hacer conocer a los poderes públicos. Esos estudios se plasman en los informes monográficos que la institución del Defensor del Pueblo, tal como se comprobará más adelante, publica con sostenida frecuencia.

Por último, y como conclusión de estos informes, el Defensor del Pueblo plantea recomendaciones y sugerencias a la Administración, proponiéndole actuaciones que considera exigibles o adecuadas. Es en este campo en el que se va a centrar la atención a continuación.

LAS RECOMENDACIONES PRESENTADAS Y ADMITIDAS

Entre las resoluciones para las que la normativa que lo regula faculta a la institución del Defensor del Pueblo se encuentran las recomendaciones y las sugerencias. Las recomendaciones son resoluciones por medio de las cuales el Defensor del Pueblo, con fundamento en los principios constitucionales, manifiesta a la Administración o al órgano legislativo competente la conveniencia de proceder a dictar una determinada norma legal o modificar las existentes en razón de su necesaria adecuación a la Constitución, los pactos y tratados internacionales ratificados por España, para colmar así un determinado vacío normativo, o para evitar una contradicción entre distintas normas vigentes. Se trata, pues, de una

GRÁFICO 23. RECOMENDACIONES FORMULADAS (1983-2006)



Fuente: Defensor del Pueblo.

resolución de primer orden de importancia ya que, en este caso, la actuación del Defensor no se limita a promover la rectificación de una concreta actuación de la Administración, sino que se orienta a una modificación del marco normativo, o de los criterios de aplicación de una norma en conflicto, con la trascendencia general que eso conlleva.

Por su parte, las sugerencias son resoluciones mediante las que el Defensor del Pueblo insta a la Administración a que modifique un acto administrativo concreto o cambie de criterio en la producción de éstos, en un sentido determinado, o acuerde determinado acto o se abstenga de resolver.

Además de las sugerencias, y en virtud de lo preceptuado en la normativa que regula sus actuaciones, el Defensor del Pueblo puede for-

mular otros tipos de resoluciones. Se trata de los requerimientos que se emiten cuando algún órgano administrativo no envía el informe solicitado por la Institución; de los recordatorios de deberes legales, en los que se insta a la Administración pública concernida para que cumpla adecuadamente normas jurídicas en el ejercicio de sus funciones, y de las advertencias, que son juicios de oportunidad, en relación con la existencia de situaciones o circunstancias que requieren la adopción de medidas encaminadas a su mejora.

De todas estas actuaciones, las más relevantes por las razones ya adelantadas son las recomendaciones. A lo largo de sus veinticinco años de existencia, el Defensor del Pueblo ha resuelto enviar más de dos millares de recomendaciones a las administraciones. Esto supone una

media de un centenar de recomendaciones anuales. Tal como muestra el gráfico 23, el volumen de recomendaciones ha ido creciendo a lo largo del tiempo, hasta situarse a partir de 1995 alrededor del centenar anual.

Las recomendaciones pueden o no ser aceptadas por la Administración a la que van dirigidas. En el caso de que sean aceptadas, inducen, como es lógico, un cambio normativo que puede llegar a ser de gran trascendencia para la ciudadanía. Para dar cuenta de los casos en que tal cosa ocurre, se va a centrar la atención en un conjunto, reducido pero significativo, de recomendaciones que han tenido ese impacto. El siguiente cuadro presenta una lista de algunas de

las más relevantes, ordenadas en las ocho áreas en las que, en la actualidad, organiza su trabajo la institución del Defensor del Pueblo. No se trata de dar una lista completa o amplia, sino sólo de hacer llegar una muestra representativa del tipo de recomendaciones que han tenido un significativo impacto social y/o normativo.

Si bien su ordenación podría efectuarse de diversas formas, cronológicamente o por los períodos de mandato de cada uno de los titulares de la Institución, entre otras posibles, se ha optado por agruparlas en las distintas áreas de trabajo en que se estructura en los últimos años la Institución, para facilitar mejor su visualización por materias específicas.

RECOMENDACIONES RELEVANTES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ADMITIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN (1983-2006)

ÁREA 1: FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

- Recomendación 2/1983, sobre la equiparación de la mujer funcionaria al hombre en materia de derechos pasivos.
- Recomendación 4/1983, sobre los derechos de participación de los funcionarios.
- Recomendación 51/1986, sobre prescripción de faltas cometidas por jueces y magistrados.
- Recomendación 10/1987, sobre criterios para dirimir la igualdad de puntuación en las pruebas de acceso a la Administración de justicia.
- Recomendación 38/1991, sobre supresión de la limitación del plazo para solicitar los beneficios del título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.
- Recomendación 9/2003, sobre la urgencia de la elaboración del anteproyecto de ley del Estatuto Marco del Personal del Sistema Nacional de Salud.
- Recomendación 2/2004, sobre la actuación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).
- Recomendación 33/2004, sobre reserva de destino al personal de las Fuerzas Armadas durante la excedencia voluntaria por cuidado de un hijo.

- Recomendación 66/2004, sobre deber de residencia de los funcionarios civiles del Estado.
- Recomendación 81/2004, sobre la situación de los militares profesionales que finalizan su compromiso con las Fuerzas Armadas estando de baja médica.

ÁREA 2: DEFENSA E INTERIOR

- Recomendación 21/1988, sobre programas de formación profesional ocupacional en centros penitenciarios.
- Recomendación 11/1994, sobre la necesidad de dictar resolución favorable o denegatoria de la declaración de objeción de conciencia en contra del servicio militar en las solicitudes presentadas.
- Recomendación 43/1995, sobre información a los militares de reemplazo de sus derechos a asistencia sanitaria.
- Recomendación 72/1996, sobre aplicación por la Administración penitenciaria de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en relación con los expedientes de libertad condicional de internos afectados por enfermedades graves e incurables.
- Recomendación 35/1997, sobre adopción de medidas para evitar suicidios dentro de las prisiones.
- Recomendación 67/2000, sobre incoación de expedientes disciplinarios a los agentes incurso en causa penal.

- Recomendación 87/2001, sobre la situación de las mujeres gitanas en prisión, completada por la Recomendación 64/2003, de 28 de abril, sobre el desarrollo de programas de intervención que favorezcan la reeducación y reinserción social del colectivo de mujeres gitanas en prisión.
- Recomendación 58/2002, sobre proporcionalidad en la medida cautelar de detención aplicada por la Policía Nacional.
- Recomendación 73/2002, sobre garantías en la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Recomendación 55/2006, para que se proceda con la mayor celeridad a una reforma del Reglamento General de Circulación, en la cual se establezcan las obligaciones y responsabilidades apropiadas para garantizar la seguridad de los menores que viajen en vehículos autotaxi.

ÁREA 3: JUSTICIA Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

- Recomendación 10/1986, sobre el derecho fundamental a la defensa y a la asistencia letrada de los detenidos y presos.
- Recomendación 69/1998, sobre la violencia doméstica contra las mujeres.
- Recomendación 96/2000, sobre creación de un fondo de garantía de pensiones derivadas del derecho de alimentos, para aquellos supuestos en los que el condenado al pago no haga frente a sus obligaciones.
- Recomendación 91/2002, sobre posibles reformas normativas, y ampliación de medios humanos y materiales para aplicar la Ley orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Recomendación 14/2005, para que en la lucha contra la pornografía infantil se promueva, en el ámbito europeo y en todos los organismos internacionales, la armonización de las legislaciones penales.
- Recomendación 8/2006, sobre reformas legislativas en relación con los accidentes de tráfico.

ÁREA 4: ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA

- Recomendación 35/1987, sobre mejora en la gestión de expropiatorios.
- Recomendación 51/1992, sobre sistema de acceso y desconexión a las líneas telefónicas 903.

- Recomendación 6/1995, sobre adaptación de la legislación española a la normativa de la Unión Europea en materia turística.
- Recomendación 71/1997, sobre el abono de los intereses de demora correspondientes a las devoluciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- Recomendación 83/2001, sobre aplicación de la exención prevista en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica a los vehículos que precisen para desplazarse quienes padecen una paraplejía u otras discapacidades físicas.

ÁREA 5: ORDENACIÓN TERRITORIAL

- Recomendaciones 47/1993, sobre necesidad de acelerar el proceso de elaboración de la Ley básica de vías pecuarias, y 48/1993, sobre la necesidad de garantizar la conservación y defensa de las mismas.
- Recomendación 28/1994, sobre cubrimiento parcial de la M-40 a su paso por el barrio de San Lorenzo, para evitar ruidos en las viviendas de la zona.
- Recomendación 34/1999, sobre autorizaciones de vertido de aguas residuales.
- Recomendación 84/1999, sobre la gestión de los residuos urbanos.

ÁREA 6: SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL

- Recomendación 32/1988, sobre funcionamiento de los servicios de urgencia hospitalaria del sistema sanitario público.
- Recomendación 93/1997, sobre el acceso a historias clínicas por parte de ascendientes o descendientes de personas ya fallecidas.
- Recomendación 50/2000, sobre garantías en el internamiento de los discapacitados psíquicos.
- Recomendación 59/2000, sobre eliminación de barreras arquitectónicas.
- Recomendación 80/2000, sobre la modificación de la normativa vigente, para extender la concesión de las prestaciones por parto múltiple o tercer hijo a los casos de adopción.
- Recomendación 142/2002, sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

ÁREA 7: INMIGRACIÓN Y ASUNTOS EXTERIORES

- Recomendación 59/1987, sobre aplicación de la Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Recomendación 42/1993, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España.
- Recomendación 1/1995, sobre asistencia social y de intérprete de las dependencias policiales del aeropuerto de Madrid-Barajas.
- Recomendaciones 51/95, sobre asistencia social y determinación individual de la situación jurídica de las personas del colectivo de extranjeros de la Ciudad de Ceuta, y 69/1996, sobre adopción de medidas para resolución de la problemática de los inmigrantes subsaharianos en Ceuta y Melilla.
- Recomendación 4/1997, sobre expulsiones de extranjeros conforme al apartado c) del artículo 26.1 de la Ley orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.
- Recomendación 116/2004, sobre tratamiento a polizones extranjeros.
- Recomendación 32/2001, sobre homologación de la tramitación de solicitudes de visados con la legislación de procedimiento administrativo.
- Recomendación 35/2001, con motivo del estudio de la Ley orgánica 8/2000, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Recomendación 48/2004, para que se adopten determinadas medidas prácticas que adecuen la actuación de los organismos

Fuente: Defensor del Pueblo.

competentes en materia de extranjería al principio constitucional de eficacia.

- Recomendación 16/2005, sobre la admisibilidad de otros medios de prueba, distintos del certificado de empadronamiento, para acreditar la estancia en España a efectos de acogerse al proceso de normalización.

ÁREA 8: EDUCACIÓN Y CULTURA

- Recomendación 18/1994, sobre motivación en las resoluciones desestimatorias de recursos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio.
- Recomendación 73/1994, sobre cumplimiento de la cuota de acceso de alumnos discapacitados a la Universidad.
- Recomendación 20/2001, sobre el régimen de indemnizaciones por tiempos de prisión por delitos incluidos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.
- Recomendación 17/2004, para que las convocatorias de becas del Ministerio de Educación y Ciencia especifiquen los componentes de beca adjudicables a los alumnos que cursen estudios a distancia.
- Recomendación 87/2005, para que las convocatorias de becas y ayudas al estudio permitan la deducción de 2.255 euros de la renta familiar, por cada miembro de la familia afectado de una minusvalía de grado igual o superior al 65%.

Las recomendaciones referidas en este cuadro tienen un denominador común: fueron aceptadas por las administraciones a que iban dirigidas y se han traducido en modificaciones o innovaciones normativas de distinto rango. Su origen es muy dispar. En unos casos, son recomendaciones que surgen al hilo de quejas concretas de individuos o colectivos, que la institución del Defensor del Pueblo hace suyas y acaba traduciendo en un conjunto de propuestas de trascendencia normativa. En otras surgen de la investigación que realiza la Institución y que se plasma en

un informe monográfico, en el que una vez descrito y analizado el problema en cuestión, se proponen unas recomendaciones y sugerencias, a las distintas administraciones concernidas, para su resolución.

Las cuestiones que abordan son muy variadas. A continuación, de forma resumida, se hace mención de las más destacadas por su contenido o la cuestión tratada, así como por su trascendencia normativa. Para abordarlas, aunque sea someramente, es conveniente agruparlas en distintos tipos, según la cuestión tratada de manera preferente.



A) EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN

- Recomendación 59/1987, sobre aplicación de la Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Recomendación 42/1993, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España.
- Recomendación 1/1995, sobre asistencia social y de intérprete de las dependencias policiales del aeropuerto de Madrid-Barajas.
- Recomendaciones 51/1995, sobre asistencia social y determinación individual de la situación jurídica de las personas del colectivo de extranjeros de la Ciudad de Ceuta, y 69/1996, sobre adopción de medidas para resolución de la pro-

blemática de los inmigrantes subsaharianos en Ceuta y Melilla.

- Recomendación 4/1997, sobre expulsiones de extranjeros conforme al apartado c) del artículo 26.1 de la Ley orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Recomendación 32/2001, sobre homologación de la tramitación de solicitudes de visados con la legislación de procedimiento administrativo.
- Recomendación 35/2001, derivada del estudio de la Ley orgánica 8/2000, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Recomendación 48/2004, para que se adopten determinadas medidas prácticas que adecuen la actuación de los organismos competentes en materia de extranjería al principio constitucional de eficacia.
- Recomendación 116/2004, sobre tratamiento a polizones extranjeros.
- Recomendación 16/2005, sobre la admisibilidad de otros medios de prueba, distintos del certificado de empadronamiento, para acreditar la estancia en España a efectos de acogerse al proceso de normalización.

Los problemas relacionados con la extranjería y la inmigración han ocupado desde el principio la atención del Defensor del Pueblo, plasmándose en múltiples actuaciones (tramitación de quejas, personación de la Institución en las dependencias administrativas competentes, elaboración de informes, etcétera), entre las que destacan las recomendaciones dirigidas a la Administración y admitidas, con impacto normativo, por ésta. De las reclamaciones que se han presentado en este campo, algunas han sido de amplio alcance y otras han estado más circunscritas.

La recomendación 59/1987 fue indudablemente de amplio alcance. Surge a raíz de la sen-



tencia del Tribunal Constitucional en la que, ante el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo en contra de la Ley orgánica 7/1985 de derechos y libertades de los extranjeros en España, se declaraba la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos. Una vez conocida la sentencia, la Defensoría dirigió una recomendación al Ministerio del Interior en la que, entre otras cosas, se pedía que a la hora de decidir la expulsión de extranjeros irregulares se primara la de los delincuentes sobre la de quienes estuvieran simplemente en situación irregular. Se pedía también que los extranjeros detenidos fueran instruidos de los derechos que los amparan, de conformidad con lo establecido en la legislación española y que se acabara con la práctica de confundir las figuras de la devolución y la expulsión, abusando de esta última. Se solicitaba además que, dado el nivel creciente del problema, se crearan centros no penitenciarios específicos para el internamiento de extranjeros. Todas estas recomenda-

ciones fueron atendidas por la Administración, concretándose en cambios normativos y actuaciones congruentes.

La recomendación 4/1997 se relaciona con la anterior. En este caso, se solicitaba a la Administración que no se diera a lo dispuesto en la Ley orgánica 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España, una interpretación simplista y lesiva, según la cual la simple imputación en un procedimiento penal o la existencia de antecedentes policiales fueran tenidas por causa suficiente para expulsar a un ciudadano extranjero. Evidentemente, esa interpretación es contraria al principio constitucional de presunción de inocencia, lo que motivó la actuación del Defensor solicitando que sólo se procediera a la expulsión de extranjeros residentes legales cuando se hubiera efectuado una actuación probatoria suficiente por parte de la autoridad judicial. Este criterio ha sido recogido en la Ley orgánica 4/2000 que prohíbe la práctica



de la expulsión por la simple imputación en un proceso penal.

Unos años más tarde, pero abordando también el problema de la regularización de los inmigrantes, el Defensor formuló la recomendación 16/2005 en la que proponía, más allá de los criterios restrictivos fijados en el Reglamento de Extranjería de 2004 para la regularización (acreditar un contrato de trabajo y estar empadronado antes del 8 de agosto de 2004), la incorporación a la normativa reguladora de otros medios de prueba indubitados que permitieran también acreditar la residencia en España. La resolución fue aceptada y pasó a informar la práctica de la regularización desarrollada por la Administración. Otra recomendación que ha resultado también importante en la normativización del proceso de regularización, fue la recomendación 35/2001 que proponía, entre otras medidas, contemplar la regularización de los inmigrantes irregulares que denunciaran las condiciones ilegales en que desarrollaban su trabajo, reco-

mendación que ha quedado plasmada en el vigente Reglamento de Extranjería.

Las otras recomendaciones importantes en este campo de problemas están circunscritas a aspectos más particulares. Es el caso de la recomendación 48/2004, que solicita a la Administración que se adecue al principio constitucional de eficacia para enfrentar el problema provocado por la inadecuada infraestructura administrativa de las oficinas de extranjería y su incapacidad para recibir y tramitar el volumen creciente de trabajo que reciben. Se solicitan nuevas dotaciones en términos tanto de locales, como de personal y medios administrativo-informáticos. La recomendación fue admitida y, aunque el problema de fondo persiste, se pasó a un reforzamiento significativo de los medios administrativos de distinto tipo.

Otras recomendaciones se refieren también a problemas infraestructurales o procedimentales. Algunas (recomendaciones 42/1993 y 32/2001) se refieren a la actuación de los Consu-

lados de España, solicitando que se atengan a procedimientos garantistas a la hora de recibir y tramitar las solicitudes de visado, motivando adecuadamente las resoluciones que adopten. Otras se circunscriben a casos particulares aunque de enorme relevancia humana, política y mediática. Y así la recomendación 51/1995 abordó tempranamente el problema, años más tarde de gran resonancia, planteado ya entonces en las ciudades de Melilla y Ceuta, pidiendo que los colectivos de inmigrantes subsaharianos afectados tuvieran garantizados por los poderes públicos sus derechos constitucionales y se les proporcionaran condiciones dignas de vida y asistencia.

Por su parte, la recomendación 116/2004 ha ido dirigida a enfrentar el problema dramático de los polizones, proponiendo que se les hagan llegar a los barcos de los que no se les deja salir los cuidados médicos y la asistencia letrada adecuados.

Por último, la recomendación 1/1995, dirigida en principio a atajar el problema que se planteaba en el aeropuerto internacional de Madrid-Barajas, aunque de alcance más amplio, solicitaba la presencia de intérpretes, la motivación de las decisiones que se adopten y el acondicionamiento de espacios adecuados para los extranjeros a los que se ha denegado la entrada en España. En todos estos casos, las recomendaciones del Defensor del Pueblo han sido aceptadas y se han replanteado la normativa aplicable y las prácticas administrativas correspondientes.

MENORES

- Recomendación 96/2000, sobre creación de un fondo de garantía de pensiones derivadas del derecho de alimentos, para aquellos supuestos en los que el condenado al pago no haga frente a sus obligaciones.
- Recomendación 35/2001, derivada del estudio de la Ley orgánica 8/2000, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Recomendación 91/2002, de 11 de octubre, sobre posibles reformas normativas, y ampliación de medios humanos y materiales para aplicar la Ley orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Recomendación 14/2005, de 22 de febrero, para que en la lucha contra la pornografía infantil se promueva, en el ámbito europeo y en todos los organismos internacionales, la armonización de las legislaciones penales.

La defensa de los derechos de los menores ha constituido una preocupación constante de la institución del Defensor del Pueblo, lo que se ha traducido en múltiples intervenciones de oficio o a petición de parte. Entre las numerosas recomendaciones que se han realizado en este campo, algunas han tenido profundo eco normativo. De ellas, algunas abordan aspectos decisivos de la problemática de los menores en España: los alimentos aprobados en resoluciones judiciales que no son provistos por los padres, la responsabilidad penal de los menores, la preservación de su salud moral o el cuidado de los menores inmigrantes.

El impago de los alimentos aprobados en resolución judicial genera recurrentes problemas de desprotección y subsistencia a los menores y al cónyuge que los debe recibir. Consciente de su importancia y de los problemas que genera, la Institución propuso en su recomendación 96/2000 la creación de un Fondo de Garantía de Pensiones que asegurara esos pagos, sin perjuicio de que se repercutieran después sobre la persona obligada a realizarlos. La recomendación fue atendida e incorporada como disposición adicional a la Ley orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como en la disposición adicional única de la Ley 15/2005, de modificación del Código Civil en materia de separación y divorcio. Además, se aprobó en el Congreso de los Diputados una enmienda al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007 en cuya virtud se creó un Fondo dotado inicialmente de 10 millo-



nes de euros destinado a la garantía de esos pagos. La recomendación ha tenido pues una acogida muy favorable y se ha creado un Fondo de Garantías que resuelve, o palia al menos, el problema de fondo.

Otro problema recurrente es el de los menores inmigrantes en situación de desamparo. La Ley orgánica 4/2000 establece la necesidad de fijar medidas para protegerlos, pero ante el retraso en la publicación del reglamento que había de desarrollar esas medidas, el Defensor del Pueblo resolvió enviar la recomendación 35/2001, instando, entre otras cosas, a que se fijasen normas que regularan el proceso de su eventual repatriación y se documentara con autorización de residencia a los menores una vez alcanzada la mayoría de edad. Ambas medidas han sido asumidas en el vigente Reglamento de Extranjería, paliando así la situación de necesidad y desamparo de este colectivo especialmente frágil, sin voz y a proteger.



Por su parte, al poco tiempo de la aprobación de la Ley orgánica 5/2000, de regulación de la responsabilidad penal de los menores, el Defensor elaboró un informe (al que se hará referencia en su momento) que acompañaba de recomendaciones de cara a una posible mejora de la ley. Entre otras, se proponían medidas concretas con relación a la asistencia jurídica a los menores, la regulación de la acción civil y la duración de la medida cautelar de internamiento. Esta recomendación 91/2002 ha sido acogida tras un cierto titubeo por parte de la Administración y se ha reflejado en la reciente Ley orgánica 8/2006, por la que se modifica la anteriormente referida.

Por último, la recomendación 14/2005 demanda la promoción en el ámbito europeo de una armonización normativa en la lucha contra la pornografía infantil. La recomendación ha sido acogida favorablemente, plasmándose en múltiples compromisos de las administraciones afectadas para el adecuado desarrollo nacional y europeo de las medidas requeridas.

DISCAPACITADOS

- Recomendación 73/1994, sobre cumplimiento de la cuota de acceso de alumnos discapacitados a la Universidad.
- Recomendación 59/2000, sobre eliminación de barreras arquitectónicas.
- Recomendación 83/2001, sobre aplicación de la exención prevista en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica a los vehículos que precisen para desplazarse quienes padecen una paraplejía u otras discapacidades físicas.
- Recomendación 87/2005, para que las convocatorias de becas y ayudas al estudio permitan la deducción de 2.255 euros de la renta fami-

liar, por cada miembro de la familia afectado de una minusvalía de grado igual o superior al 65%.

La obligación de la Administración de cuidar y tratar con equidad a las personas que padecen discapacidades no siempre alcanza un cumplimiento suficiente. En consecuencia, la institución del Defensor del Pueblo ha sido especialmente vigilante en este tema, atenta a recoger las quejas de los ciudadanos y a emprender actuaciones de oficio. Las recomendaciones presentadas en este campo han abordado problemas variados que van desde la proliferación de barreras arquitectónicas que hacen imposible el pleno ejercicio de sus derechos a las personas que sufren determinadas discapacidades, hasta los aspectos más propiamente fiscales o de con-





secución de las ayudas que proporcionan los poderes públicos para promover su pleno acceso a los distintos escalones de la educación.

El problema recurrente y todavía no resuelto de forma satisfactoria, de la proliferación de barreras arquitectónicas que impiden o dificultan la movilidad de muchos ciudadanos discapacitados, fue abordado ya en el año 2000, en la recomendación 59/2000, que solicitaba de los poderes públicos medidas efectivas y sostenidas en este campo. Las propuestas fueron acogidas por las distintas administraciones. En su seguimiento, han sido numerosas las disposiciones dirigidas a la supresión de tales barreras, aprobándose, además, distintas ayudas para favorecer su eliminación en los edificios afectados por la Ley de Propiedad Horizontal que todavía no hayan resuelto los problemas de accesibilidad que sufren sus vecinos discapacitados.

Otras recomendaciones abordan el problema de las ayudas a los estudios de las personas con grados distintos de discapacidad. La recomendación 73/1994 pretendía facilitar la matrícula de los alumnos con discapacidades para que se pudieran beneficiar de la reserva del

3 por 100 de las plazas universitarias que había sido acordada por el Real Decreto 1060/1992. Por su parte, la más reciente recomendación 87/2005 solicita que se reduzca al 65% el grado mínimo de discapacidad de cualquier miembro del grupo familiar que permite las deducciones correspondientes de la renta familiar, a efectos de la concesión de becas para cursar estudios universitarios. Ambas recomendaciones han sido acogidas por la Administración, dictándose disposiciones a tal efecto.

Por último, la recomendación 83/2001 solicita que los discapacitados severos, que dependen de otra persona para poder moverse en vehículo, se beneficien de la exención en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica dispuesta en la Ley de Haciendas Locales a favor de los vehículos adaptados. Esta recomendación dio lugar a la modificación, mediante la Ley 51/2002, del artículo correspondiente de la Ley de Haciendas Locales.

MUJERES

- Recomendación 2/1983, sobre la equiparación de la mujer funcionaria al hombre en materia de derechos pasivos.
- Recomendación 69/1998, de 28 de septiembre, sobre la violencia doméstica contra las mujeres.
- Recomendación 87/2001, de 9 de agosto, sobre la situación de las mujeres gitanas en prisión, completada por la recomendación 64/2003, de 28 de abril, sobre el desarrollo de programas de intervención que favorezcan la reeducación y reinserción social del colectivo de mujeres gitanas en prisión.

La recuperación de las libertades tras la larga dictadura —una dictadura que había concedido privilegios sustanciosos a los varones ‘cabezas de familia’— ha supuesto un cambio sustancial en la situación jurídica, política y social de la mujer. La transformación sigue en curso y de esa tarea no ha estado ausente el Defensor del Pueblo. Las recomendaciones que se han ido





formulando, abordan problemas de ámbito cambiante.

Hay un problema, viejo y persistente, cuyo impacto sobre la opinión pública ha ido creciendo al hilo de la adopción de sustanciales medidas de protección de la integridad de la mujer. Es el problema que ahora se denomina de la "violencia de género". A este tema se aplicó una recomendación surgida al hilo del informe que se realizó sobre esos casos de violencia. Se trata de la recomendación 69/1998 que proponía la adopción de una batería de medidas para alcanzar un cabal conocimiento de la situación, paliarla y eventualmente perseguirla penalmente. Las propuestas entonces enunciadas han sido inspiradoras de la Ley orgánica 14/1999, de modificación del Código Civil de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Otras recomendaciones enfrentan problemas más circunscritos socialmente. La recomendación 2/1983, que es una de las primeras propuestas por la Institución, solicitaba que se reconociera a la mujer funcionaria los mismos derechos pasivos de que gozaban sus compañeros varones. Esta recomendación encontró acogida en la Ley 30/1984, de Medidas para la

Reforma de la Función Pública, que modificó el régimen jurídico anterior que disponía, en términos de extrema discriminación, que la mujer funcionaria pública no causaría, en ningún caso, pensión de viudedad y que sus hijos no tendrían derecho a la de orfandad mientras viviera el padre, salvo que éste fuera pobre en sentido legal, hubiera abandonado a sus hijos o sufriera condena de privación de libertad con pena superior a un año. El patriarcalismo extremo de disposiciones de este tenor fue felizmente arrinconado en el desván del pasado.

Por último, la difícil situación de las mujeres gitanas en prisión fue abordada en la recomendación 64/2001 y sus corolarios. Abogaba por programas que favorecieran su reeducación y reinserción social. En respuesta a esta solicitud se han ido poniendo en marcha actividades y programas que las benefician y posibilitan su mejor reinserción cuando recobran su libertad.

SALUD

- Recomendación 32/1988, sobre funcionamiento de los servicios de urgencia hospitalaria del sistema sanitario público.
- Recomendación 142/2002, sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.
- Recomendación 9/2003, de 21 de enero, sobre la urgencia de la elaboración del anteproyecto de ley del Estatuto Marco del personal estatutario del Sistema Nacional de Salud.

Los problemas que arrastran los servicios encargados del cuidado de la salud han motivado numerosas quejas de los ciudadanos. El Defensor del Pueblo ha tramitado una gran cantidad de ellas, a lo que hay que sumar los múltiples informes que ha ido elaborando sobre algunos de sus problemas más graves y las recomendaciones que ha hecho llegar a los poderes públicos. Dos de esas recomendaciones, que fueron admitidas por la Administración y tuvieron impacto posterior, surgieron al hilo de un estudio presentado a las Cortes en 1988 y un informe publicado en el 2002 que versaban, res-

pectivamente, sobre los servicios de urgencia hospitalaria y las listas de espera. La otra recomendación surgió en respuesta a las quejas recibidas.

La recomendación 32/1988 abordaba el problema del mal funcionamiento de los servicios de urgencia. Tras una indagación sobre el tema, se formuló un conjunto de recomendaciones en orden a conseguir una mejor dotación material, organizativa y humana de esos servicios. Las recomendaciones fueron aceptadas por la Administración y se tradujeron en un exhaustivo informe realizado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, a partir del cual se pusieron en marcha gran parte de las recomendaciones adelantadas.

Por su parte, ante el problema de la proliferación de demoras y listas de espera en el sistema sanitario, el Defensor resolvió realizar un informe del que surgió un retrato duro y realista de la situación. A la descripción y el análisis siguieron las medidas contenidas en la recomendación 142/2002 que se referían a los sistemas de información, a la gestión de las listas de espera, a los tiempos máximos de espera, a los criterios de prioridad, etcétera. Todas estas recomendaciones tuvieron eco favorable en las administraciones sanitarias que han ido adoptando medidas para acomodarlas.

Por otra parte, la recomendación 9/2003 se circunscribía al colectivo de los trabajadores de la sanidad, solicitando que se procediera a dotar de estabilidad y seguridad jurídica a las condiciones en que prestan sus servicios. La Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, ha recogido esas recomendaciones.

MEDIO AMBIENTE

- Recomendaciones 47/1993, sobre necesidad de acelerar el proceso de elaboración de la Ley básica de vías pecuarias, y 48/1993, sobre la necesidad de garantizar la conservación y defensa de las mismas.
- Recomendación 84/1999, sobre la gestión de los residuos urbanos o municipales.



La preservación del medio ambiente se ha convertido en uno de los problemas centrales de las actuales sociedades. En este campo son crecientes las quejas individuales y colectivas, las indagaciones realizadas por el Defensor que se plasman en informes y las recomendaciones que dirige a la Administración. De entre las actuaciones realizadas hay que destacar dos.

Una es la que se recoge en la recomendación 47/1993 sobre las vías pecuarias. La resolución del Defensor partía de la constatación de la degradación de ese patrimonio común de los españoles y de la necesidad de actuar sin más tardanza. La recomendación se dirigía a siete



comunidades autónomas que contaban con vías de este tipo para que procedieran a realizar los trabajos de clasificación, deslinde y amojonamiento precisos y utilizaran los instrumentos legales adecuados para conservar plenamente este patrimonio. Las comunidades autónomas referidas fueron receptivas a la recomendación. También se recomendó al Ministerio competente que adoptara las medidas necesarias para acelerar la elaboración del anteproyecto de Ley básica de vías pecuarias. El Ministerio tomó en consideración la recomendación, lo que se plasmó en la publicación de la Ley 13/1995 de Vías Pecuarias.

El problema creciente de la producción de residuos urbanos fue también objeto de la atención del Defensor del Pueblo. Dio lugar a un estudio del que surgió la recomendación 84/1999

que abogaba a favor de una transformación sustancial de las prácticas de las administraciones públicas (especialmente las locales, que son las competentes) en el tema. La sustancia de la recomendación ha sido recogida por el Ministerio de Medio Ambiente, que dictó la Resolución de 13 de enero de 2000 por la que se aprobó el Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006.

OTROS

– Recomendación 11/1994, de 11 de marzo, sobre la necesidad de dictar resolución favorable o denegatoria de la declaración de objeción de conciencia, en las solicitudes presentadas.

– Recomendación 71/1997, sobre el abono de los intereses de demora correspondientes a las

devoluciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

– Recomendación 20/2001, sobre el régimen de indemnizaciones por tiempos de prisión por delitos incluidos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Otras recomendaciones importantes se sitúan en campos temáticos muy variados: el servicio militar obligatorio, las compensaciones a los penados amnistiados o los derechos del contribuyente. Cada una es en sí misma relevante, pero lo es aún más en cuanto que indicador de la variedad de actuaciones exitosas realizadas por el Defensor del Pueblo.

El problema de la objeción de conciencia ante el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria tuvo una incidencia acusada en la primera década de la existencia de la institución del Defensor del Pueblo. Era eco de movimientos sociales animados por jóvenes que se negaban a integrarse en el ejército o a realizar la prestación social sustitutoria. El Defensor del Pueblo intervino para asegurar que se preservaran los derechos y libertades consagrados por la Constitución y pertinentes en el caso. Se plasmó en la recomendación 11/1994 que solicitaba que la Administración resolviera de forma motivada las solicitudes de objeción de conciencia que se presentaran. La recomendación fue tomada en consideración y se recogió en el Real Decreto 266/1995 que

aprobó el Reglamento de Objeción de Conciencia y la Prestación Social Sustitutoria.

La recomendación 20/2001 es también relevante. La Ley 4/1990 había dispuesto un régimen de indemnización por tiempos de prisión a quienes sufrieron privación de libertad en los supuestos incluidos en la Ley de amnistía de 1977. Pero había dejado sin cobertura determinadas situaciones que el Defensor del Pueblo consideraba merecedoras de reparación o compensación. Como algunas comunidades autónomas habían ya reaccionado regulando la concesión de indemnizaciones para esos casos, el Defensor se dirigió en su recomendación a las restantes comunidades para que adoptaran medidas semejantes. A excepción de unas pocas, la gran mayoría aceptó la recomendación e introdujo las disposiciones legales solicitadas.

Por último, la recomendación 71/1997 se dirigió a solicitar de la Administración que se contemplase en la devolución de ingresos a los ciudadanos un plazo máximo con el que se comprometiera, de modo que, una vez transcurrido sin que se hubiera hecho efectiva, se comenzasen a contar los intereses de demora hasta que el interesado tuviera en su poder las cantidades reclamadas. La Administración resolvió en el sentido de la recomendación y el nuevo régimen de devolución de intereses de demora quedó ya definitivamente plasmado en el articulado de la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica en el sentido indicado la normativa anterior.

LAS INTERVENCIONES ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, según lo dispuesto en el artículo 162.1 de la Constitución y en los artículos 32 y 46 de la Ley

orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional. Obviamente, esta atribución constitucional, como el resto de las facultades del Defensor, puede ser ejercitada tanto de oficio como a instancia de parte. Ello ha permitido a la doctrina científica señalar que la Constitución ha abierto una vía indirecta, independientemente de los partidos políticos con representación parla-

TABLA 7 . ACTIVIDAD REALIZADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO RESPECTO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (1983-2006)

Actividad	Total
Recursos solicitados al Defensor del Pueblo	411
Recursos presentados por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional	20
Recursos estimados totalmente por el Tribunal Constitucional	6
Recursos estimados parcialmente por el Tribunal Constitucional	3
Recursos desestimados por el Tribunal Constitucional	7
Recursos desistidos por el Defensor del Pueblo	2
Recursos pendientes	1
Recursos extinguidos por pérdida sobrevenida del objeto del recurso	1

Fuente: Defensor del Pueblo.

mentaria, para que los ciudadanos puedan reaccionar frente a las disposiciones normativas que afectan a sus derechos y libertades.

A) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 162.1.a) de la Constitución, el artículo 32.1.b) de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y el artículo 29 de su Ley orgánica ordenadora, legitiman al Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Es de destacar que la legitimación del Defensor del Pueblo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad no tiene, desde el punto de vista legal, limitación alguna, por lo que, de oficio o a instancia de cualquier persona individual o jurídica, pueden ser recurridas todas las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, tanto aprobados por las Cortes Generales, como por cualquiera de las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas. La decisión del Defensor del Pueblo sobre su interposición es libre e independiente, según su leal saber y entender, a tenor del artículo 29 de su Ley orgánica ordenadora, cumplido el trámite de "conocimiento e informe" de la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución.

Dada la responsabilidad que el ejercicio de esta legitimación entraña, en su desempeño a lo

largo de los veinticinco años de su existencia, el Defensor del Pueblo ha procurado ceñirse a los criterios que se expresaron programáticamente en el primer informe que presentara a las Cortes en 1983, intervención en la que se comprometía a buscar "armonizar la misión encomendada al Defensor del Pueblo de proteger las libertades y derechos básicos de cuantas personas, individuales o colectivas, a él acudan, y garantizar el respeto de todos los poderes públicos a la Constitución y, de otro, la importancia, también, como imperativo constitucional, de no interferir en los cauces institucionales por donde se deben canalizar las discrepancias políticas, ni en la órbita legítima de actuación de los poderes que la Constitución regula".

La responsabilidad de que se hace gala en esa declaración programática ha llevado a que, a lo largo de dos décadas y media de su existencia, la decisión de presentar ante el Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidad haya estado guiada por un triple principio de prudencia, compromiso incondicional en la defensa de los derechos y libertades que la Constitución ampara y pleno rigor jurídico en su utilización. La tabla 7 proporciona una visión de conjunto de la labor desarrollada por la institución del Defensor del Pueblo en este ámbito fundamental de sus competencias.

Los datos muestran que, desde sus inicios, el Defensor del Pueblo ha recibido un número significativo de quejas en las que la ciudadanía solicitaba su concurso para interponer un recurso de inconstitucionalidad. Es de destacar que esas solicitudes han ido apareciendo de forma constante, sin que haya año en que falten. Con todo, a lo largo del tiempo su frecuencia ha sufrido algunas fluctuaciones que, siendo significativas, nunca han sido drásticas. Y así, los años en los que se presentaron menos solicitudes, fluctuaron entre ocho y nueve, mientras que el año en el que se presentaron más (1995), se alcanzó la cifra de 27, tres veces la cifra de los años de mínimos.

Todas las solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad han sido objeto de un riguroso estudio y los motivos que en cada caso determinaron su interposición o su deses-

timación, fueron notificados a los peticionarios. En veinticinco años de actividad de la institución del Defensor del Pueblo, solo en veinte ocasiones se ha formulado recurso de inconstitucionalidad contra preceptos contenidos en alguna norma, y los fundamentos en que se sustentan están incluidos en el Informe anual

correspondiente al año de que se trate, que rinde a las Cortes el Defensor del Pueblo. El cuadro siguiente recoge, de forma resumida, los datos básicos más significativos de cada uno de estos recursos de inconstitucionalidad incluida su conclusión o, en su caso, su estado procesal.

RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTOS (1983-2006)

1983

- Recurso núm. 1/1983, interpuesto el 14 de octubre, 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 capítulo 4, artículo 48, concepto 483, de la Sección 19, Trabajo y Seguridad Social, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983. Estimado: SENTENCIA 20/1985, de 14 de febrero.

1984

- Recurso núm. 1/1984, interpuesto el 28 de marzo, 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 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Estimado: SENTENCIA 26/1985, de 22 de febrero.

1985

- Recurso núm. 1/1985, interpuesto el 27 de marzo, 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 4, artículo 48, concepto 483. Programa 311A de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Estimado: SENTENCIA 72/1985, de 13 de junio.

- Recurso núm. 2/1985, interpuesto el 27 de marzo, contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal. Desestimado: SENTENCIA 150/1990, de 4 de octubre, y votos particulares formulados, res-

pectivamente, por los magistrados Francisco Rubio Llorente, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, y José Galbaldón López.

- Recurso núm. 3/1985, interpuesto el 28 de marzo, contra determinados extremos de la Ley orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos y régimen penal en materia de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria y de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria. Desestimado: SENTENCIA 160/1987, de 27 de octubre, y voto particular formulado por los magistrados Carlos de la Vega Benayas, Fernando García-Mon y González-Regueral, y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

- Recurso núm. 4/1985, interpuesto el 29 de marzo, contra el inciso “contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 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 de 1985. Desistido: AUTO 636/1985, de 26 de septiembre, de desistimiento por parte del Defensor del Pueblo, en escrito recibido por el Tribunal Constitucional el 23 de julio, al haber decaído la causa de inconstitucionalidad que en su día lo motivó.

- Recurso núm. 5/1985, interpuesto el 3 de octubre, 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. Estimado en parte: SENTENCIA 115/1987, de 7 de julio, y voto particular formulado por los magistrados Francisco Rubio Llorente,

Francisco Tomás y Valiente, y Fernando García-Mon y González-Regueral.

- Recurso núm. 6/1985, interpuesto el 8 de noviembre, contra el párrafo segundo de la disposición adicional tercera de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Desestimado: SENTENCIA 101/1991, de 13 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la disposición adicional tercera de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

1986

- Recurso núm. 1/1986, interpuesto el 21 de febrero, contra la Ley de Cataluña 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña. El 4 de marzo de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña la Ley 1/1988, de 25 de febrero, que reformaba distintos preceptos de la Ley objeto de impugnación por el Defensor del Pueblo, en el presente recurso de inconstitucionalidad. En concreto, se modificaban sus artículos 1 y 2.2, así como la disposición transitoria, en el sentido de dar un carácter claramente voluntario a la colegiación en esa corporación profesional, motivo fundamental que sustentaba el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, lo que lógicamente determinó su desistimiento. Desistido: AUTO 812/1988, de 21 de junio, de desistimiento por parte del Defensor del Pueblo.

- Recurso núm. 2/1986, interpuesto el 14 de abril, 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 artículo 3, párrafo 1º de la Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre cesión de bienes del Patrimonio Sindical acumulado y contra el artículo 5.2 de la misma. Desestimado: SENTENCIA 75/1992, de 14 de mayo.

1993

- Recurso núm. 1/1993, interpuesto el 28 de enero, contra los artículos 19.1 y 22.2 de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal. Derogada la ley orgánica objeto de impugnación, por la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protec-

ción de Datos de Carácter Personal, perdió su objeto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo. Pérdida sobrevenida del objeto del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo. SENTENCIA 290/2000, de 30 de noviembre y voto particular formulado por el magistrado Manuel Jiménez de Parga.

1994

- Recurso núm. 1/1994, interpuesto el 23 de agosto, 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 al párrafo 3º del apartado 7 del artículo 5 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo. Desestimado: SENTENCIA 53/2002, de 27 de febrero.

1996

- Recurso núm. 1/1996, interpuesto el 12 de abril, contra el inciso “que residan legalmente en España”, del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Estimado en parte: SENTENCIA 95/2003, de 22 de mayo.

1997

- Recurso núm. 1/1997, interpuesto el 25 de marzo, contra los artículos 36, 37, 41.2 y las disposiciones adicionales decimo-cuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigesimo-primeras, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997. Estimado en parte: SENTENCIA 274/2000, de 15 de noviembre.

- Recurso núm. 2/1997, interpuesto el 31 de marzo, 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. Desestimado: SENTENCIA 225/1998, de 25 de noviembre.

1998

- Recurso núm. 1/1998, interpuesto el 17 de febrero, contra el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley

6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre. Estimado: SENTENCIA 31/2006, de 1 de febrero.

- Recurso núm. 2/1998, interpuesto el 12 de marzo, contra el artículo 8, nº 1 de la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana. Admitido por providencia de 17 de marzo de 1998 y declarado extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del recurso. AUTO 9/2005, de 18 de enero.

1999

- Recurso núm. 1/1999, interpuesto el 31 de marzo, contra el artículo 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. Desestimado: SENTENCIA 45/2007, de 1 de marzo.

2000

- Recurso núm. 1/2000, interpuesto el 14 de marzo, contra el inciso “o por disposición de superior rango que regule su uso” del artículo 21.1; 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 24.2, todos ellos de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Estimado: SENTENCIA 292/2000, de 30 de noviembre de 2000.

2006

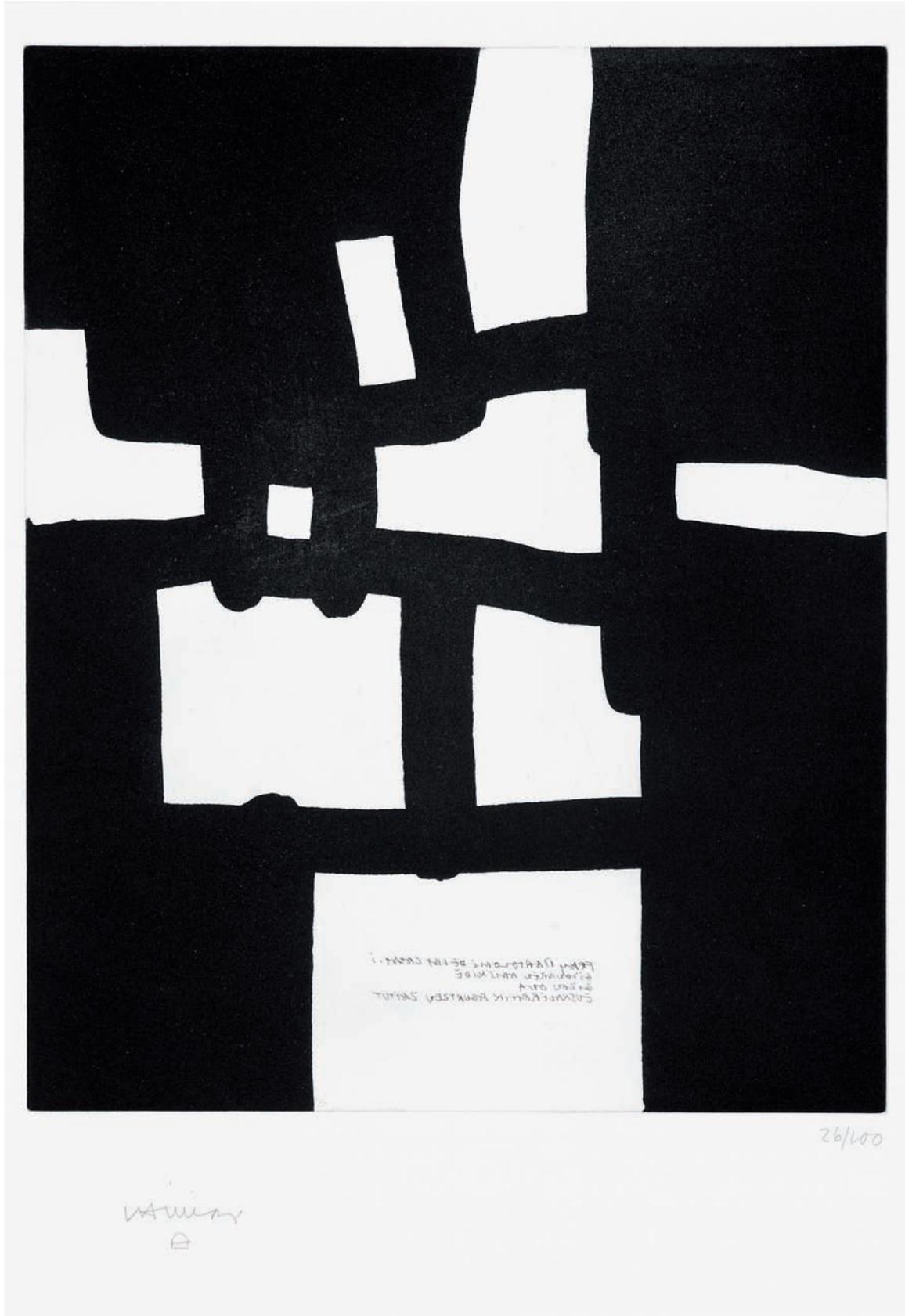
Recurso núm. 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre, en relación con la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Admitido: providencia de 2 de octubre de 2006. Pendiente.

Variados son los asuntos que han suscitado las quejas que motivaron los recursos. El grupo más numeroso está relacionado con los problemas resultantes de la asignación de subvenciones, ayudas y bienes patrimoniales a las organizaciones sindicales. El problema que en todos esos casos se ha debatido es el encaje constitucional del tratamiento diferenciado y de privilegio de que han gozado las centrales sindicales mayoritarias, que ha sido considerado lesivo por los otros sindicatos que, al ser minoritarios, han resultado desfavorecidos.

Otro de los asuntos recogido en al menos tres de los recursos presentados se refiere a la situación de los extranjeros en España y a la adecuada tutela de sus derechos y libertades en situaciones que pueden ser extremas, como es el caso de la petición de asilo y refugio. Se trata de un problema especialmente sensible por la real desprotección en la que pueden sentirse los sujetos que lo sufren, que suelen desconocer además los derechos que los asisten. Asunto también relevante es el de la selección,

movilidad y promoción de los funcionarios en distintos escalones de las administraciones, que ha animado dos de los recursos en contra de disposiciones legales aprobadas en dos comunidades autónomas.

Otros asuntos considerados en los recursos son de orden más directamente político. Los supuestos son muy variados: dos casos en los que se planteaba el tratamiento y utilización, por parte de la Administración, de los datos e informaciones de que dispone sobre los ciudadanos; otro en el que se alegaba la objeción de conciencia ante servicios al Estado que algunos ciudadanos consideran indebidos e ilegítimos; un caso en que se recurría ante las prerrogativas acordadas a un colegio profesional, o los distintos casos en los que se ha recurrido ante lo dispuesto con relación a los derechos políticos de los ciudadanos en distintas comunidades autónomas —que ha culminado en 2006 con la presentación de recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Cataluña aprobada por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de



Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. E. Chillida (1984)

TABLA 8. RECURSOS DE AMPARO (1983-2006)

Recursos	Total
Recursos tramitados por el Defensor del Pueblo	10
Recursos otorgados por el Tribunal Constitucional	9
Recursos desistidos por el Defensor del Pueblo	1

Fuente: Defensor del Pueblo.

cuando existan circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto que confirmen la vulneración evidente de un derecho fundamental susceptible de amparo, y se tenga fundada certeza de que la persona afectada no puede concurrir por sus propios medios, o, en última instancia, que el superior interés de la protección de tales derechos fundamentales, que la Constitución le encomienda, así lo aconseje.

Es de resaltar la doble vía por la que acceden al Defensor del Pueblo las peticiones de interposición de recurso de amparo constitucional. En algunos casos, es el ciudadano el que comparece directamente ante la Institución formulando la pretensión de que la misma ejercite la legitimación que ostenta para la interposición del recurso. En otros, es el propio Tribunal Constitucional el que remite a la Institución dicha petición, de acuerdo con lo que se fijó en el Acuerdo del Tribunal Constitucional, de 20 de diciembre de 1982, relativo al beneficio de la justicia gratuita en el recurso de amparo.

Las quejas que los ciudadanos han hecho llegar a la institución del Defensor del Pueblo, en solicitud de la interposición de un recurso de amparo, han sido muy frecuentes a lo largo de estos 25 años. Con todo, han arrastrado defectos que impedían que fueran asumidas por la Institución e interpuestas ante el alto tribunal. En efecto, en sus informes anuales, al dar cuenta de las numerosas peticiones de recurso de amparo, el Defensor ha señalado una y otra vez un cierto desconocimiento por parte de los reclamantes de la verdadera naturaleza de este recurso, ya que tienden —en la mayoría de los

casos— a considerarlo simplemente como una instancia de revisión más de las resoluciones judiciales, fundando su solicitud en la discrepancia en cuanto al fondo de las resoluciones judiciales y desconociendo, muchas veces también, los requisitos inexcusables que exige la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, sobre todo, del perentorio plazo de veinte días a contar desde la fecha de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial. Todo esto dificulta, en la práctica, el ejercicio de esta legitimación.

En cualquier caso, siempre que se han presentado las solicitudes, se ha procedido a estudiar con detenimiento los antecedentes del caso y se ha advertido con prontitud a los solicitantes de la legitimidad que la Ley orgánica del Tribunal Constitucional les confiere para interponer directamente ante él los recursos de amparo, así como también de la posibilidad de solicitar designación de abogado y procurador de oficio para su interposición ante aquel alto tribunal. En los casos en los que se ha estimado que concurrían los supuestos legales para la interposición del recurso, el Defensor del Pueblo ha procedido en tal sentido. La tabla 8 proporciona información sobre el número y destino de esos casos.

Es evidente que la vía del recurso de amparo ha sido menos transitada que la del recurso de inconstitucionalidad, como se constata de los datos comparativos recogidos en las tablas 7 y 8. Es más, tal como muestra por su parte el cuadro de la página siguiente, en el que se recogen las fichas descriptivas de los diez recursos presentados a lo largo del período, todos fueron interpuestos en la primera década y especialmente en el año de 1986, en que se presentaron siete de ellos. El último se interpuso en 1990, lo que supone que, a diferencia de los recursos de inconstitucionalidad, los de amparo han dejado de tener protagonismo continuado y actualidad en las actuaciones de la Institución, fundamentalmente motivado por el hecho de que cualquier ciudadano está legitimado para interponer este recurso, a diferencia del recurso de inconstitucionalidad.

RECURSOS DE AMPARO INTERPUESTOS (1983-2006)

1983

- Recurso de amparo núm. 1/1983, interpuesto el 7 de diciembre, contra Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1983, dictada en el Recurso Contencioso-Administrativo núm. 60.695/82, y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 8 de noviembre de 1982. Desistido: AUTO 94/1984, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional, de desistimiento por parte del Defensor del Pueblo, en escrito recibido por el TC.

1986

- Recurso de amparo núm. 1/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 513 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2289/86. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.
- Recurso de amparo núm. 2/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 514 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2237/86. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.
- Recurso de amparo núm. 3/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 515 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2239/86. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.

- Recurso de amparo núm. 4/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 516 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2240/86. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.

- Recurso de amparo núm. 5/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 517 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2261/86. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.

- Recurso de amparo núm. 6/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 518 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2244/86. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.

- Recurso de Amparo núm. 7/1986, interpuesto el 21 de noviembre, contra Sentencia núm. 519 de la Magistratura de Trabajo de Huelva, de 28 de octubre de 1986, dictada en los Autos 2242/1986. -Otorgado- SENTENCIA 178/1987, de 11 de noviembre, dictada en el Recurso de Amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Sentencia núm. 516 y otras de la Magistratura de Trabajo de Huelva, sobre impugnación de elecciones sindicales.

1987

- Recurso de amparo núm. 1/1987, interpuesto el 22 de enero, contra Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, de 13 de enero de 1986, confirmada por Sentencia del

julio. Más allá de las diferencias casuísticas, en todos esos asuntos los recursos presentados por el Defensor del Pueblo han buscado promover la adecuada tutela de derechos y libertades especialmente protegidos por la Constitución y de hondo calado político, como son el derecho al honor y a la intimidad, el derecho a la información, el derecho al pluralismo y la participación políticos, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad o el derecho a una efectiva tutela judicial, y la defensa del ordenamiento constitucional en su conjunto.

El destino de los recursos presentados ha sido variado, según permiten comprobar los datos estadísticos de la tabla 7. En efecto, de los veinte recursos presentados ante el alto tribunal, seis han sido estimados en su totalidad, dos lo han sido de forma parcial y siete han resultado desestimados.

De los recursos estimados por el Tribunal Constitucional, tres lo fueron en los supuestos planteados en 1983, 1984 y 1985 que argumentaban que las disposiciones legales recurridas, que tomaban en consideración a las organizaciones sindicales "más representativas", eran contrarias a los artículos 7, 14 y 28.1 de la Constitución Española y por ello vulneraban los principios de igualdad, pluralismo y libertad sindical.

También resultó estimado el recurso presentado en 1998 contra un apartado de una disposición adicional de la Ley 6/1989 añadido por la Ley 16/1997, de 7 de noviembre, de la Comunidad Autónoma Vasca, disposición legal en la que se regulaba, para el territorio de dicha comunidad autónoma, el acceso del profesorado a la condición de funcionario. El recurso argumentaba su inconstitucionalidad en razón de su vulneración del derecho a la igualdad que en el artículo 23.2 CE alcanza además una manifestación específica en lo que respecta al acceso a cargos y funciones públicas.

Un quinto recurso estimado fue presentado en el año 2000 contra algunos incisos de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Pro-

tección de Datos de Carácter Personal, incisos en los que se fijaban las condiciones para la cesión de datos entre administraciones. En la argumentación del recurso se exponía que se vulneraba el derecho consagrado en el artículo 18.4 CE al honor y a la intimidad personal y familiar en el caso del uso de la informática. Sobre este recurso, conviene recordar que el Defensor del Pueblo ya había interpuesto en 1993 un recurso de inconstitucionalidad en contra de determinados preceptos de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y perdió su objeto al ser derogada por la ley orgánica que ahora se comenta, si bien esta nueva ley mantenía algún elemento de inconstitucionalidad, lo que motivó este recurso, estimado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre.

Por su parte, resultaron estimados en parte los recursos presentados en 1985 y 1996 que se interponían, respectivamente, en contra de algunos artículos de la Ley orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de un inciso de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En ambos casos, el recurso presentado argumentaba que las leyes recurridas vulneraban, entre otros, el artículo 24 CE que garantiza universalmente el derecho a la tutela judicial efectiva.

RECURSOS DE AMPARO

El Defensor del Pueblo está legitimado para la interposición de recurso de amparo constitucional en virtud de lo dispuesto en los artículos 162.1.b) de la Constitución, 46 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de su Ley orgánica reguladora.

Siendo muy amplia la legitimación que se le reconoce para comparecer ante el Tribunal Constitucional en solicitud de amparo, el Defensor del Pueblo ha considerado siempre prudente personarse en el ejercicio de su especial legitimación y en demanda de amparo,

Tribunal Central de Trabajo de 19 de noviembre de 1986. -Otorgado- SENTENCIA 209/1987, de 22 de diciembre, dictada en el recurso de amparo interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, de 13 de enero de 1986, confirmada por Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 18 de noviembre de 1986.

1990

- Recurso de amparo núm. 1/1990, interpuesto el 27 de junio de 1990, contra Auto de 23 de mayo de 1990 de la

Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictado en el recurso de súplica interpuesto contra Auto de la misma Sala de 22 de marzo de 1990. -Otorgado- SENTENCIA 132/1992, de 28 de septiembre, dictada en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo, contra Auto de 23 de mayo de 1990, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictado en el recurso de súplica interpuesto contra Auto de la misma Sala de 22 de marzo de 1990.

El primer recurso presentado, de 1983, fue desistido por parte del Defensor del Pueblo, al haber acordado el alto tribunal la legitimación a los afectados en los recursos por ellos personalmente interpuestos, por lo que sus derechos quedaban debidamente amparados, lo que hacía innecesario mantenerlo por parte de la Institución.

Los siguientes siete recursos de amparo fueron interpuestos ante el Tribunal Constitucional a solicitud de una misma persona, en nombre del Sindicato Unitario de Huelva, en contra de otras tantas sentencias de la Magistratura de Trabajo de Huelva con relación a una demanda de impugnación de elecciones sindicales. El alto tribunal acordó otorgar el amparo, entendiendo que la defensa del derecho a la tutela judicial efectiva prohíbe la in-

defensión que las sentencias recurridas habían provocado.

El recurso de 1987 fue interpuesto contra una Sentencia del Tribunal Central de Trabajo que confirmaba una Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, en la que se denegaba al recurrente el subsidio de desempleo solicitado. El Tribunal Constitucional decidió otorgar el amparo, anulando la sentencia recurrida y reconociendo el derecho al subsidio solicitado.

Por su parte, el recurso de 1990 fue interpuesto contra un Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. El recurso fue otorgado, restableciendo a los recurrentes en la integridad de su derecho a la tutela judicial efectiva y obligando a retrotraer las actuaciones al momento procesal anterior pertinente.

LA ELABORACIÓN DE INFORMES MONOGRÁFICOS

Los informes monográficos tienen por cometido indagar y analizar problemas, casos o situaciones considerados de especial relevancia, ya sea por su calado social, ya por ser especialmente sensibles en términos de opinión pública, ya porque hayan sido objeto de quejas continuadas por parte de los ciudadanos, ya porque se considere que están afectados derechos y libertades de sujetos frá-

giles y con escasos recursos de movilización, necesitados de una intervención de oficio de los poderes públicos, ya por una cualquiera de las posibles combinaciones de todas estas razones.

Las indagaciones y análisis que se realizan en los informes pueden ser fruto de acuerdos con instituciones con las que colabora el Defensor del Pueblo (tal es el caso de algunos de

los informes sobre menores, en los que se colaboró con UNICEF), aunque en términos generales responden a iniciativas propias y se realizan con los propios medios. Tales indagaciones combinan normalmente el trabajo de campo (que supone visitas de inspección a lugares e instituciones), las reuniones con expertos individuales o institucionales y el trabajo propio de gabinete del personal técnico de la Institución. El informe final, tras una detenida descripción de la situación estudiada, un análisis de los aspectos y factores más relevantes y la fijación de unas conclusiones, agrega típicamente una serie de recomendaciones con propuestas de actuación dirigidas a los poderes públicos competentes en las distintas facetas del problema estudiado, y que ya han sido objeto de atención en páginas anteriores.

El primer informe apareció en 1987, a los cinco años de creación de la Institución. Tenía por finalidad abordar de forma sistemática el problema de las prisiones, un problema recurrente en aquellos años de institucionalización acelerada de la todavía reciente democracia española. Desde entonces se han venido sucediendo un buen número de informes que, con la publicación del último sobre maltrato entre iguales en los centros escolares, han alcanzado la cifra de veintidós.

Es de destacar que esta actividad se ha incrementado en la última década, ya que trece de los informes han sido publicados entre 1997 y 2007.

RELACIÓN DE INFORMES MONOGRÁFICOS

1987

- Situación penitenciaria en España.

1990

- Situación penitenciaria en Cataluña.
- Residencias públicas y privadas de la tercera edad.

1991

- Menores: estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora.

- Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España.

1994

- Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España.

1996

- Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos.

1997

- Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos 1988-1996.
- Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles.

1998

- La violencia doméstica contra las mujeres.

2000

- Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado.
- Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria.

2001

- La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos.
- La gestión de los residuos urbanos en España.

2002

- El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

2003

- La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico.
- Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público.

2005

- Contaminación acústica.



- Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España.

2006

- Daño cerebral sobrevenido en España: un acercamiento epidemiológico y sociosanitario.

2007

- Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006.

Atento a los problemas emergentes, sean o no apuntados en las quejas que hacen llegar los ciudadanos, el Defensor del Pueblo ha ido centrando la atención en temas muy variados que, en sus características más definitorias, se pueden reconducir a los siguientes.

INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS MENORES

- Menores: estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora (1991).

- Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles (1997).

- Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria (2000).

- El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores (2002).

- Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico (2003).

- Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006 (2007).

Se trata de la temática a la que más informes se han dedicado —a partir de 1995, y en virtud de un convenio entre ambas partes, en varias ocasiones en colaboración con UNICEF—. En cualquier caso, es significativo que, a pesar del número menguado de quejas presentadas por este colectivo, que obviamente no sabe que puede transitar esa vía de petición de ayuda, el Defensor del Pueblo, en razón de la especial fragilidad del colectivo afectado y del deber de cuidado que las leyes nacionales e internacionales demandan, haya centrado especialmente su atención en los problemas que afectan a los menores. Por la lista de los informes que se reseñan, cuatro han sido los problemas generales a los que se ha brindado atención.

En primer lugar, la atención se ha centrado en los problemas suscitados por el tratamiento de la conducta delictiva de los menores, la tipificación de su responsabilidad penal y las medidas de prevención, protección y reforma que adoptan los poderes públicos. El Defensor del Pueblo en su temprano informe de 1991, y tras una averiguación muy precisa sobre la situación de los centros de atención (protección y reforma) de menores en toda España, ya demandaba una acción decidida de la Administración en la reglamentación de esos centros y en el tratamiento adecuado y plenamente constitucional

del problema de la responsabilidad penal de los menores. La aprobación de la Ley 5/2000, que regula esa responsabilidad penal, motivó otro de los informes del Defensor cuyo objetivo era evaluar su impacto al año de la aprobación de la reforma legal. En ese informe se destacaban las luces y sombras de la nueva situación y, aunque se resaltaban más aquéllas que éstas, se demandaban algunos ajustes adicionales que permitieran abordar de forma correcta el problema del tratamiento de las conductas delictivas de los menores y las políticas legales de reinserción y reeducación.

El otro problema que ha provocado especial preocupación es el de la violencia entre menores. Dos estudios en colaboración con UNICEF, publicados en 2000 y 2007, han intentado reconstruir y evaluar la situación en el caso preciso de las distintas conductas de maltrato entre iguales en los centros escolares. La elección del tema fue respuesta a una especial sensibilidad de la Institución ante el maltrato entre menores, un tema que inicialmente no parecía inquietar especialmente a la opinión pública, pero que con el paso del tiempo ha mostrado su gran relevancia. La comparación de los datos que arrojaban ambos informes, muestra que el problema del maltrato entre iguales en los centros educativos evoluciona en sentido positivo, pero que todavía falta por desarrollar una política más decidida en ese campo que permita crear un estado de opinión que erradique esas malas prácticas.

Una tercera temática se sitúa en el campo de la educación. No se trata de abordarlo en su generalidad sino tan sólo en relación con los problemas que arrastra la educación de los menores hijos de inmigrantes, tal como se propone el reciente informe de 2003. Que el tema es de hondo alcance lo muestran las estadísticas y los debates que suscita en la opinión pública. El informe, realizado en el marco del convenio con UNICEF, aporta una información estadística y cualitativa muy precisa sobre la situación de la educación infantil, primaria y secundaria obligatoria durante el curso escolar 2000-2001 en colegios públicos y concertados. El retrato de situación destaca los niveles de escolarización alcanzados por los hijos de los inmigrantes y su grado de integración, subrayando



también las insuficiencias más llamativas (escasa presencia de los hijos de inmigrantes en colegios concertados, opiniones minoritarias, pero significativas, de rechazo, peores resultados académicos, etcétera). El informe finaliza haciendo algunas recomendaciones para reorientar las futuras políticas públicas en el sector.

Por último, las estadísticas mundiales de accidentes de menores han mostrado que las zonas de recreo infantil y los parques habilitados para sus juegos son lugares en los que ocurren múltiples accidentes. En razón de ello se realizó un informe en 1997 sobre la accidentalidad en los lugares de recreo de los niños que concluyó demandando de los poderes públicos la puesta en marcha de políticas eficaces para paliar el problema.



INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN PENITENCIARIA

- Situación penitenciaria en España (1987).
- Situación penitenciaria en Cataluña (1990).
- Menores: estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora (1991).
- Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos 1988-1996 (1997).
- El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores (2002).

La Administración penitenciaria ha sido, desde la creación del Defensor del Pueblo, uno de sus centros más constantes de atención, tanto en razón de las muy numerosas quejas que sobre su situación han hecho llegar los internos, familia-

res, abogados, asociaciones y los propios funcionarios (sólo de 1982 a 1987 se contabilizaron más de 4.000 quejas sobre el tema), como a raíz de las visitas realizadas por los asesores de la Institución a los distintos centros penitenciarios. Esa especial atención se ha plasmado en la elaboración de dos informes sobre la situación general penitenciaria en España, informes que se sucedieron en el lapso de diez años (1987 a 1997) y que proporcionan una información exhaustiva sobre la situación existente en las dos últimas décadas del siglo XX. Esos informes generales han sido complementados por otros tres sectoriales: uno, publicado en 1990, sobre la específica situación penitenciaria en la Comunidad Autónoma de Cataluña; y otros dos, publicados en 1991 y 2002, centrados en la específica situación de los menores y que ya han sido comentados en la sección anterior.

Los informes generales (y el que se circunscribe a Cataluña) han pretendido alcanzar un retrato de conjunto de las instituciones penitenciarias, atento no sólo a lo que ocurre en el interior de los centros de internamiento (instalaciones, internos, funcionarios), sino también a los problemas procedimentales de la legislación penal y a la situación de abogados, jueces y fiscales de jurisdicción penal o de vigilancia. Los problemas detectados son fundamentalmente los derivados de la insuficiencia de los recursos empleados en el internamiento de una población reclusa creciente y heterogénea. Esto ha llevado a una masificación de los centros de internamiento que ha derivado en, o se ha mezclado de forma multiplicadora con, problemas recurrentes de alimentación, higiene y cuidados sanitarios. En este marco se encuentran también problemas no bien resueltos en el cumplimiento del principio constitucional de reinserción de la población internada. Muestra de ello son las deficiencias en el tratamiento de los reclusos, especialmente en lo referido a la clasificación y separación, la vinculación familiar, la educación y la formación profesional, la práctica de deportes o el trabajo remunerado.

Los informes dan noticia de la ingente labor del Defensor del Pueblo no sólo en orden a ave-

riguar y analizar la situación de las instituciones penitenciarias, dando así respuestas a preocupaciones sociales muy extendidas, sino también a la hora de aislar los problemas más hondos e indicar sus posibles vías de solución. En este capítulo son de especial interés las recomendaciones que acompañan a los informes. Si en el primer informe de 1987 esas recomendaciones no llegaban todavía a la media docena, en el informe de 1997 alcanzan la elevada cifra de 25, que atienden a los aspectos más variados de la legislación, la Administración y los agentes relacionados con las prisiones.

INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA SALUD

- Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España (1991).
- La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos (2001).
- Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud (2002).
- Daño cerebral sobrevenido en España: un acercamiento epidemiológico y sociosanitario (2006).

Una parte muy relevante de las quejas que llegan al Defensor del Pueblo se refieren al cuidado de la salud. La recurrencia de estas quejas y la especial sensibilidad de la opinión pública para lo que constituye la espina dorsal del Estado de bienestar, han llevado a que la Institución haya puesto en marcha averiguaciones sobre aspectos cruciales del tema, que se han plasmado, entre 1991 y 2006, en cuatro informes. Uno de ellos trata los específicos problemas de la atención sanitaria a los mayores y será abordado cuando se traten los informes publicados sobre ese colectivo.

En 1991 se publicaba el informe sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental. Se respondía así a una preocupación constante del Defensor del Pueblo, que, en respuesta a las que-



jas recibidas, había dado lugar a múltiples intervenciones ante las instituciones responsables, dejando constancia de ello en los informes anuales presentados a las Cortes desde 1983. El objetivo del informe era alcanzar una visión sistemática de la atención a la salud mental y la asistencia psiquiátrica. La indagación se centró en los hospitales psiquiátricos y las secciones de asistencia psiquiátrica de hospitales generales. El estudio detectó problemas generalizados a la hora de definir el régimen de internamiento de los enfermos mentales, tanto los que están al amparo de la legislación civil como los de la legislación penal. El



problema mayor es el de una adecuada salvaguarda de los derechos y libertades del ciudadano. De ahí que en las numerosas recomendaciones que cierran el informe se abogue por una clara definición legal del régimen de internamiento, de forma que se garanticen el respeto de los derechos fundamentales de la persona y la plena tutela judicial.

En 2003 se publicó un informe sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. El tema abordado recogía una inquietud muy extendida entre los ciudadanos que había dado lugar a múltiples quejas desde la creación de la Institución y había sido central en los informes parlamentarios. El artículo 43 de la Constitución consagra el derecho de los españoles a la protección de su salud, bien que se pone en peligro con la espera, pues es obvio que el cuidado retrasado comporta una salud desprotegida. Ciertamente las listas de espera están presentes en todos los sistemas de salud de los países desarrollados, aunque parecen más enquistadas y demandantes de

tiempo y paciencia en España. Para averiguarlo cabalmente se diseñó una investigación que recabó información de las consejerías de Salud de las distintas comunidades autónomas sobre distintas listas de espera (quirúrgica, de asistencia externa especializada y de pruebas diagnósticas). El resultado alcanzado muestra de forma inequívoca la presencia de demoras que resultan clínica y socialmente inaceptables, a lo que se une una notable opacidad del sistema. En las recomendaciones se contemplan medidas tendentes a una mejora en el sistema de información, la gestión de las listas de espera, la definición de los criterios de prioridad clínica y la fijación de tiempos máximos de espera. Resulta claro que se trata de un tema de enorme relevancia y que es precisa una acción decidida y eficaz por parte de los responsables públicos de la salud.

Más circunscrito a un específico problema sanitario es el informe publicado en 2006 sobre el daño cerebral sobrevenido. Se trata cierta-

mente de una realidad sanitaria y social de magnitud creciente (en razón, en parte, de los traumatismos craneoencefálicos producidos por los accidentes de tráfico o las lesiones causadas por accidentes de trabajo) y de gravedad incuestionable. El informe resulta de un convenio suscrito con la Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE), y fue elaborado por un equipo de especialistas. En el estudio se reunieron y analizaron datos estadísticos provenientes de distintas fuentes, se realizaron entrevistas a expertos y responsables de los servicios de cuidado, y se recabaron informaciones de distintas instituciones especializadas. La información obtenida tras la pesquisa muestra el carácter creciente del problema, que no ha encontrado todavía una adecuada respuesta por parte del sistema sanitario español, lo que hace que el peso de los cuidados se cargue sobre unas familias que se sienten desbordadas. Las 31 recomendaciones finales se dirigen a los distintos responsables de la Administración central y autonómica para que pongan en marcha un adecuado tratamiento del tema.

INFORMES SOBRE LA VIOLENCIA

- La violencia doméstica contra las mujeres (1998).
- Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria (2000).
- Violencia escolar: el maltrato entre iguales en educación secundaria obligatoria 1999-2006 (2007).

El proceso de civilización de las sociedades va de la mano de la limitación de la violencia en las relaciones humanas. Con todo, sigue habiendo espacios en los que la violencia persiste, provocando un hondo sufrimiento social. Atento a estos espacios, que se pretende reducir y hacer cada vez más marginales, el Defensor del Pueblo ha puesto en marcha distintas investigaciones sobre la persistencia social de la violencia u otras formas de ruptura de la convivencia semejantes. Fruto de esta línea de actuación son los

dos estudios sobre el maltrato entre iguales en los centros escolares, anteriormente reseñados al dar cuenta de los informes sobre menores. El otro gran capítulo de atención es un tema viejo, pero de una presencia cada vez mayor en la opinión pública y en el rechazo social; se trata de la violencia contra las mujeres o violencia de género.

En 1998, cuando se publicó el informe, esta cuestión de la violencia de género no había cobrado la relevancia política y mediática que ha alcanzado en la actualidad. Con todo, el Defensor estaba recibiendo crecientes quejas, lo que animó a la realización de un estudio monográfico que describiera la situación social y jurídica, analizara sus eventuales causas y propusiera posibles remedios. Ciertamente la cuantificación de la violencia contra las mujeres es un objetivo de difícil consecución, ya que las denuncias presentadas por las víctimas no representan sino una parte de los casos realmente existentes. En cualquier caso, el mismo aumento de las muertes de las mujeres a manos de sus parejas indica que el tema no puede ser trivializado ni circunscrito al ámbito de lo privado. El informe proporciona información hasta 1997 sobre la extensión social del problema, su marco jurídico y las prestaciones y actuaciones de las administraciones públicas. Se cierra con la enumeración de casi una cuarentena de recomendaciones orientadas a enmendarlas. Es obvio que en la reciente aprobación de nuevas medidas legales contra esta variante de la violencia social, han tenido una significativa influencia las recomendaciones propuestas por el Defensor del Pueblo.

INFORMES SOBRE EXTRANJERÍA

E INMIGRACIÓN

- Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España (1994).
- Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico (2003).
- Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España (2005).



Los complejos cambios sociales ocurridos en los últimos decenios han desencadenado movimientos masivos de población entre los lugares más distantes del planeta. En el marco de los movimientos espaciales de la población mundial, España se ha visto convertida en un país que recibe inmigrantes, cuando históricamente había sido un país emisor de emigrantes. Los problemas que arrastra consigo una situación de tanto calado socio-cultural, de un volumen creciente y que tanto está incidiendo en la vida cotidiana han llevado a la acumulación de quejas que se han hecho llegar al Defensor del Pueblo y han puesto en marcha sus actuaciones. Muestra de ese interés creciente en la España de los inmigrantes son tres estudios publicados en los últimos años. Uno de ellos trata el problema de

la escolarización de los hijos de los inmigrantes al que ya se ha hecho referencia en la sección anterior dedicada a los informes sobre los menores; los otros dos tratan el tema de la situación jurídica y asistencial de los extranjeros.

Las intervenciones del Defensor en este capítulo han estado motivadas por el deseo de asegurar que los extranjeros que entran a nuestro país puedan ver garantizados y ejercer realmente los derechos y libertades que la Constitución proclama y cuya garantía y defensa asigna a la Institución, tal como se ha podido comprobar al analizar anteriormente las recomendaciones propuestas por el Defensor y aceptadas por la Administración. En este sentido, ya en 1994, y después de múltiples intervenciones en respuesta a quejas recibidas (que llevó incluso a la presentación de tres recursos de inconstitucionalidad), el Defensor del Pueblo publicó un primer informe sobre la situación de los extranjeros desde el punto de vista jurídico y asistencial. Ese informe recogía las actas de cinco reuniones que la Institución había realizado con distintos colectivos especialmente activos en este campo (como Cáritas o Cruz Roja) y muy al tanto de sus problemas más concretos y cotidianos. En las reuniones se abordaron, sucesivamente, los problemas de las entradas, expulsiones e internamientos de los extranjeros, sus permisos de trabajo y residencia, los servicios sociales y de integración de inmigrantes, el estado de su cobertura sanitaria y el papel de las ONG en este campo. El informe culmina en una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio del Interior y Ministerio de Asuntos Sociales).

Por su parte, el informe de 2005 es un estudio sistemático y completo de un problema concreto, pero de primer orden de importancia: la forma en que se presta asistencia jurídica a los ciudadanos de otros países que se encuentran en España o intentan acceder a su territorio. Su objetivo no es otro que el de intentar conseguir una mejora en su tratamiento jurídico. Para la realización de la investigación de base se contó con el apoyo de múltiples ins-



tituciones (Administración del Estado, ONG, colegios de abogados, etc.) y expertos, con los que se celebraron múltiples reuniones a lo largo del año 2003, a lo que se sumó un foro virtual, activo de junio del 2003 a noviembre de 2004. El informe final, partiendo de un análisis de la configuración constitucional y legal de la asistencia a los ciudadanos extranjeros, pasó a analizar los distintos supuestos y situaciones en que se brinda (rechazo en frontera y retorno, devolución, expulsión, internamiento, asilo, etc.), para abordar también los problemas de organización de la asistencia en sus distintos aspectos (configuración colegial de la asistencia, formación de los letrados, cuestiones económicas y financieras). El informe finalizaba formulando numerosas recomendaciones dirigidas a los poderes públicos que, por primera vez en la historia de los informes del Defensor del Pueblo, iban acompañadas de recomendaciones a los profesionales privados en las que se proponía un código o



conjunto de reglas de buenas prácticas que debería regir sus actuaciones. Por otro lado, consciente de su relevancia social, se ha editado una versión abreviada y de orientación práctica para hacer llegar la rica información acumulada a los profesionales y ciudadanos interesados.

INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA TERCERA EDAD

- Residencias públicas y privadas de la tercera edad (1990).
- La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos (2001).

Uno de los datos sociodemográficos de mayor alcance a medio y largo plazo es el envejecimiento de la población en los países del denominado primer mundo. En España el problema



se ha ido agudizando en los últimos años, por lo que se ha convertido en objeto creciente de debates en la opinión pública y tema político de primer orden. Lo que en esos foros se ventila es la calidad del Estado de bienestar a la hora de proporcionar servicios a un colectivo de ciudadano de número creciente, con recursos económicos en muchos casos limitados y cuya capacidad de acción ha quedado disminuida en razón de su edad y su estado de salud. La relevancia del problema, la protección que la Constitución española brinda a la tercera edad, promoviendo su asistencia por parte de los poderes públicos, y las quejas recibidas por parte de los ciudadanos, han suscitado las actuaciones del Defensor del Pueblo, una de cuyas facetas son los dos informes publicados en 1990 y 2001.

El informe de 1990 aborda el problema de las residencias de la tercera edad. El estudio está estructurado en dos partes. La primera centra su atención en las residencias de titularidad pública, para lo que fueron seleccionadas 18 distribuidas por toda España, adscritas a los distintos escalones territoriales de la Administración pública y con variado estatuto de especialización en cuanto a los ancianos residentes. Las visitas realizadas a las residencias seleccionadas fueron el

punto de partida para realizar un diagnóstico de conjunto sobre la situación de este tipo de instalaciones. En el diagnóstico se subraya, sobre todo, la insuficiencia de las plazas ofertadas. Prueba de ello era la acumulación, en las fechas en que se realizó el informe, de más de 24.000 peticiones de ingreso no satisfechas. La segunda parte del estudio se centra en los centros de titularidad privada. En este caso, la indagación se dirigió a reconstruir su régimen jurídico. Las deficiencias detectadas en este capítulo se refieren fundamentalmente a la falta de regulación por parte de las administraciones responsables del régimen de estas residencias privadas, situación que aunque no era entonces universal, estaba suficientemente extendida como para constituir un serio problema. El informe finaliza con un apartado muy amplio de recomendaciones dirigidas a los distintos escalones territoriales de la Administración competentes en este campo.

Por otro lado, la recurrente presentación de quejas sobre la atención sociosanitaria de las personas mayores que, no necesitando propiamente ser hospitalizadas, precisan con todo de especiales cuidados en razón de su incapacidad para valerse por sí mismas y su progresiva dependencia, llevó al Defensor del Pueblo a poner en marcha dos estudios que fueron encargados, en el marco de sendos convenios, a instituciones especializadas en el estudio del tema, la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología y la Asociación Multidisciplinaria de Gerontología. El resultado de ambos estudios se publicó en un informe de 2001. Uno de los estudios informa sobre la situación jurídico-administrativo-financiera de los servicios sociosanitarios que se brindan al colectivo de los mayores dependientes; el otro estudio realiza una aproximación de carácter cualitativo a la situación y las necesidades propias de este campo tal como las conciben los profesionales en él instalados. El informe desemboca en un conjunto de recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes, recomendaciones que abogan por una aproximación de conjunto a un tema tan crucial. Los acontecimientos posteriores (entre los cuales hay que

destacar la reciente aprobación de la Ley de la dependencia) avalan la oportunidad de esta intervención del Defensor.

INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS

- Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos (1996).
- Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado (2000).

El artículo 49 de la Constitución española otorga un especial amparo a las personas con discapacidad. El Defensor del Pueblo se ha mostrado siempre especialmente sensible a la protección de sus derechos y vigilante del cumplimiento, por parte de los poderes públicos, de sus obligaciones de asistencia y protección. En consecuencia, ha realizado múltiples actuaciones en este capítulo, entre las cuales destacan los informes que sobre aspectos relevantes de la problemática de la discapacidad se han publicado en 1996 y 2000.

El informe de 1996 se centra fundamentalmente en el estudio de la atención prestada a personas (tanto adultos como menores) con discapacidad en centros especializados de distintos tipos (de atención a discapacitados psíquicos y físicos, de recuperación, ocupacionales, educativos y sanitarios). Con tal fin se visitaron 39 centros representativos de las distintas especialidades. Además, y de forma complementaria, el informe estudió la intervención pública respecto de los menores con discapacidad en situación de desamparo, la actuación de las oficinas de empleo y algunos aspectos de los problemas planteados por las barreras urbanísticas, arquitectónicas, del transporte y de la comunicación. Con ello se pretendía obtener una panorámica sobre determinados sectores de la actuación pública que, si bien no agotan la muy extensa y diversificada gama de intervenciones respecto de las personas discapacitadas, sí contemplan facetas decisivas que afectan a su integración social y a la equiparación de sus oportunidades vitales.

El informe concluye destacando que la asistencia en los centros especializados ha alcanzado un nivel razonable de excelencia, pero sigue habiendo problemas graves en la erradicación de barreras arquitectónicas y de transportes para las personas discapacitadas.

Por su parte, el informe de 2000 se centra en el régimen de fiscalidad de las personas discapacitadas. Es ciertamente un tema más circunscrito y técnico, pero de indudable impacto sobre sus condiciones de vida. El estudio propone como objetivo a perseguir por los poderes públicos conseguir proporcionar a las personas discapacitadas las condiciones económicas adecuadas para su desarrollo vital y familiar, evitando que la fiscalidad reduzca las rentas de su patrimonio. Con tal fin estudia de forma sistemática su régimen fiscal en el Derecho común, foral y autonómico, dirigiendo también la investigación hacia el estudio comparado de la fiscalidad sobre ciudadanos discapacitados en varios países europeos. En sus conclusiones propone reformas del sistema fiscal que afectan a una batería amplia de impuestos.

INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

- La gestión de los residuos urbanos en España (2001).
- Contaminación acústica (2005).

Las sociedades actuales han sido definidas como sociedades del riesgo medioambiental. En ellas es fundamental la manera en que se abordan, administran y resuelven los problemas medioambientales, especialmente sensibles para la opinión pública y convertidos, desde hace décadas, en temas estelares de la política y el Derecho. Después de acontecimientos que tanta alarma social crearon, como la enfermedad llamada de las 'vacas locas' o los vertidos del *Prestige*, España ha ido adquiriendo también una clara conciencia medioambiental a cuya altura no parece que estén todavía los poderes públicos. Consecuentemente, en los últi-



mos años han ido aumentando las quejas que sobre estos temas se hacen llegar al Defensor del Pueblo.

Uno de los problemas de más calado y que mayores quejas suscita es el de la gestión de los residuos. La falta o la inadecuación del marco jurídico y de las políticas públicas en esta materia, dan lugar a niveles lesivos de contaminación en suelos, aire, aguas y paisaje que provocan, con razón, protestas de los afectados. El informe del año 2000 sobre gestión de residuos urbanos pretendía estudiar el problema. El estudio abordó la reconstrucción y el análisis del marco normativo existente (europeo, estatal y autonómico) en la gestión de residuos urbanos, estudiando también los planes con que cuentan las administraciones responsables y las políticas concretas que ponen en marcha. Para alcanzar un conocimiento lo más pegado posible al terreno se diseñaron dos modelos de cuestionarios que fueron enviados a los organismos responsables de todas las comunidades autóno-

mas y a una muestra representativa de los municipios españoles -ante la dificultad y coste excesivo de una encuesta censal a municipios-. Este trabajo de encuesta fue complementado por un trabajo de campo que supuso el desplazamiento a 45 municipios de entre los previamente encuestados.

El resultado obtenido configura un estudio monográfico muy rico en información, que está acompañado además con un amplio aparato gráfico que, por medio de numerosas fotografías, muestra ejemplos significativos de la situación estudiada. Las conclusiones muestran lo heterogéneo y variado de la situación, recomendando a los poderes públicos la elaboración de un plan nacional de gestión de recursos y la superación de las enormes diferencias existentes entre las distintas comunidades autónomas y los distintos municipios en este tipo de actuaciones.

El informe publicado en 2005, sobre contaminación acústica, abordaba una cuestión sobre la que se viene generando una especial sensibi-

lidad en España en los últimos años. En este informe se analizó el origen de este fenómeno, que afecta al derecho de colectivos importantes de ciudadanos a poder disfrutar de unas condiciones ambientales de vida dignas. En este sentido, la Institución ya venía realizando toda una serie de recomendaciones surgidas de quejas, algunas planteadas por los ciudadanos y otras fruto de su propia iniciativa, que se incluyen en este informe.

En el informe se critica el papel excesivo que se asigna a los ayuntamientos en el control de la contaminación acústica, pues se asigna esta tarea a una institución con recursos y capacidades limitados para su solución, en muchos casos. La situación que se muestra, aunque no es desalentadora, requiere todavía de una importante actividad por parte de las administraciones. La reciente aprobación de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, pretende abrir este vacío, si bien algunos aspectos y sobre todo su aplicación, ofrecen determinadas insuficiencias que se recogen en este informe.

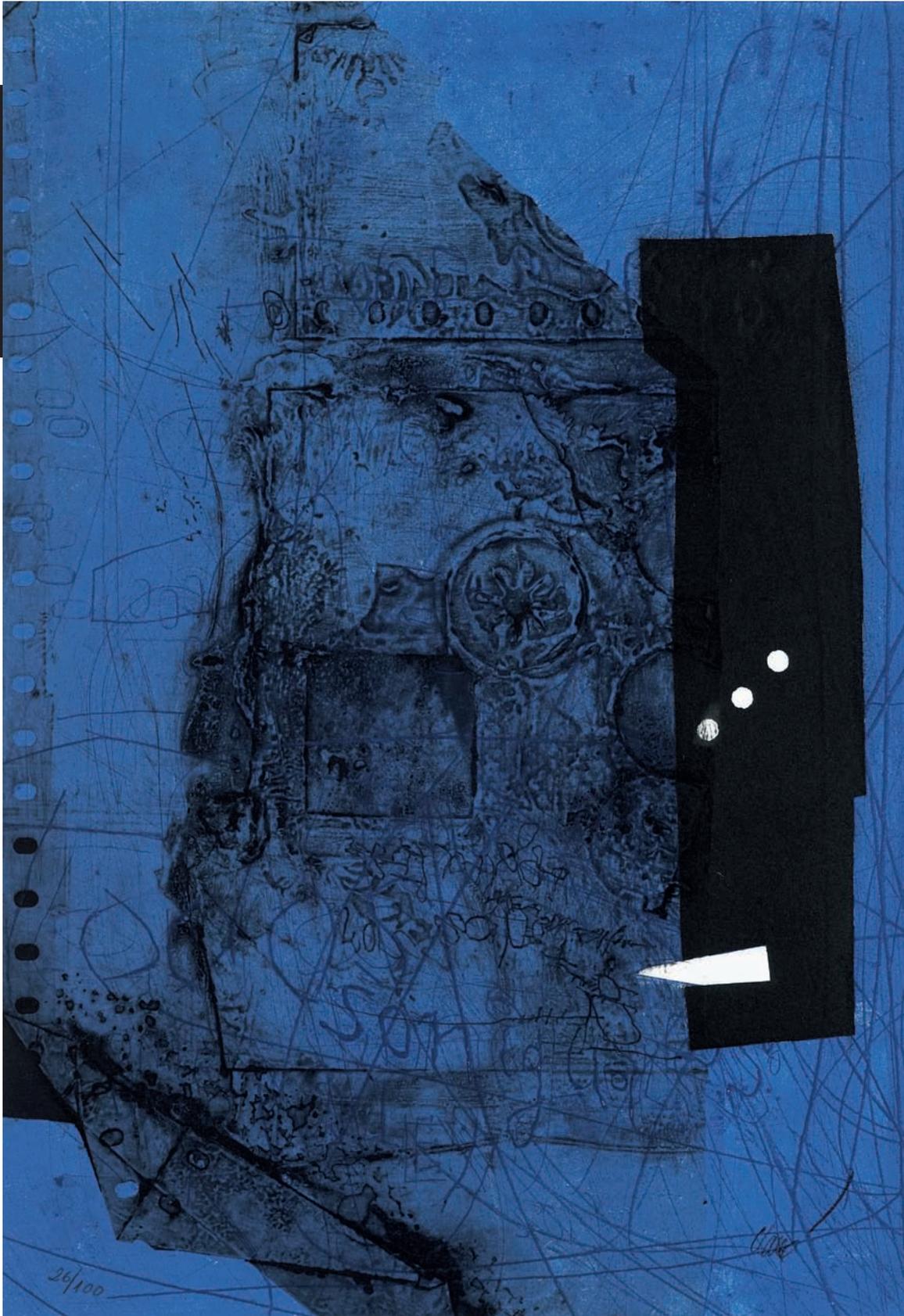
INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

- Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público (2003).

A lo largo de la historia del Defensor del Pueblo y tal como se ha podido comprobar al dar cuenta de las quejas individuales y colectivas, numerosas han sido las quejas que, por distintos motivos y en coyunturas muy variadas de reforma de la función pública, han depositado en sus ventanillas los funcionarios y demás personal que trabaja en la Administración. Las actuaciones en este capítulo han sido muy frecuentes por parte de la Institución, pero no se han plasmado en un informe hasta fechas recientes; informe que, por lo demás, se ha centrado en uno de los aspectos más frecuente de quejas. En efecto, el estudio publicado en el año 2003 sobre la situación de los funcionarios interinos y el personal eventual aborda un tema de enorme tras-



cendencia en la configuración del empleo público. A lo largo de sus páginas se desvela la existencia de numerosos grupos de empleados públicos cuyos servicios se realizan en régimen interino o por medio de contratos temporales o eventuales, en ocasiones durante muy largos períodos, lo que realmente es contrario a lo dispuesto en la normativa que reglamenta el acceso y la permanencia en la función pública. Para realizar la investigación se recabó información de las administraciones con responsabilidad en la gestión de personal, lo que permitió un seguimiento muy preciso de las situaciones de interinidad y contratación eventual, tanto en la Administración central, como en la autonómica y local. Especialmente esclarecedores resultan los datos y análisis que se proporcionan sobre administraciones sectoriales que acumulan gran parte de la interinidad y eventualidad, como son los casos de las administraciones sanitaria, educativa (en sus distintas variantes), de justicia, penitenciaria y de las fuerzas armadas. El informe hace recomendaciones en cada uno de los casos estudiados para que se limite y haga buen uso del recurso a la interinidad y la contratación temporal entre los trabajadores de la función pública.



Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. A. Clavé (1984)

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

En estos veinticinco años de existencia de la Institución, España ha llevado a cabo un proceso de transformación muy amplio en todos los sentidos y, en algunos de sus aspectos, muy similar al que se ha producido en los países de nuestro entorno. En nuestro caso debemos añadir que el punto de partida y buena parte del recorrido eran sustancialmente distintos y, por tanto, el proceso es mucho más amplio y complejo.

Siempre se hace referencia a la "transición" desde la perspectiva del cambio del sistema político: de una dictadura a una democracia, de un régimen sin libertades ciudadanas a un modelo democrático con un sistema de libertades y con partidos políticos compitiendo por la dirección política en los distintos niveles de Gobierno. Pero además, o conjuntamente a esta transición, se han producido otras no menos importantes e interrelacionadas. A grandes rasgos, podemos señalar un fuerte crecimiento económico, el establecimiento del modelo de bienestar, un profundo proceso descentralizador (autonómico), la inclusión de España en la Comunidad Europea y un cambio social que atañe a aspectos tan variados como los concernientes a los valores, actitudes, pautas de comportamiento, igualdad de las condiciones de vida y acceso a la condición de ciudadanos con plenos derechos y deberes de los españoles.

Es en este nuevo escenario en el que ha desarrollado su papel el Defensor del Pueblo. Queremos señalar aquí algunos de los rasgos más elocuentes de estos procesos, sin pretender ningún tipo de exhaustividad, con el fin de dar, al menos, una panorámica general del contexto en que ha desarrollado su actuación en estos veinticinco años.

EVOLUCIÓN ECONÓMICA

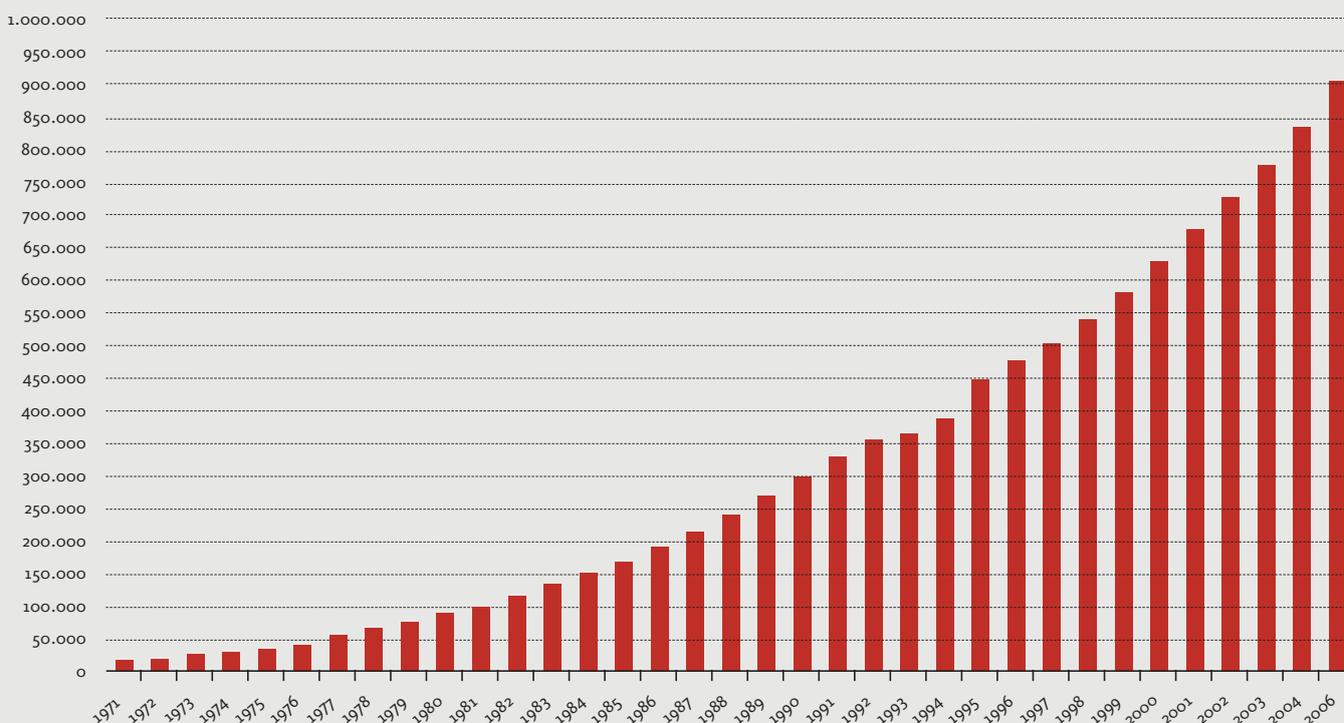
CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como acabamos de señalar, en el período de existencia del Defensor asistimos a un crecimiento económico sostenido. España incrementa su producción de forma notable. Viendo el gráfico 24, que dibuja la evolución del producto interior bruto (PIB), podemos constatar este crecimiento.

Es evidente que este crecimiento ha tenido su reflejo en la sociedad, contribuyendo a elevar notablemente el nivel de vida, disminuyendo las desigualdades sociales, regionales y locales, y aportando recursos cuantiosos para que las administraciones pudieran poner en marcha políticas públicas de diverso tipo.

No hay que olvidar, aunque aquí no podemos tratarlo, la importancia que en este aspecto ha tenido la integración de España en la actual

GRÁFICO 24. PIB A PRECIOS DE MERCADO



Fuente: INE, IEF.
Elaboración propia.

Unión Europea. Los Fondos allegados por ésta han incrementado aún más los propios para poder implantar políticas y programas.

EL MODELO DE BIENESTAR

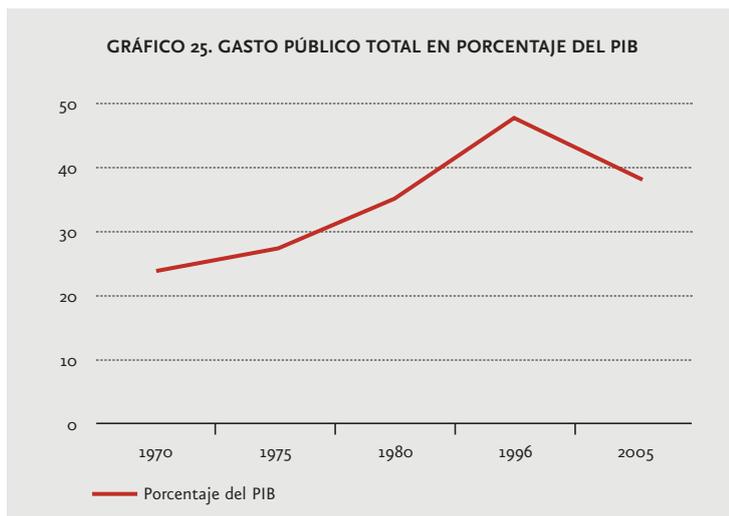
Además del crecimiento económico sostenido, también hemos asistido en este período al establecimiento del modelo de Estado de bienestar, generalizando y universalizando los servicios públicos, lo que ha supuesto un notable incremento de las administraciones públicas, hecho que podemos reflejar en el muy importante crecimiento del gasto público que, como se puede observar en el gráfico siguiente, muestra un crecimiento sustancial y continuo de 1970 a 1996, período en el cual duplicamos el gasto público con relación al PIB. Si este dato lo unimos al que veíamos en el cuadro anterior sobre el crecimiento del PIB, podremos hacernos una idea del trascendental incremento de los recursos que han dispuesto las administraciones públicas.

A partir de 1996 observamos un descenso que se va a estabilizar en torno al 40%, cifra en la que actualmente nos encontramos.

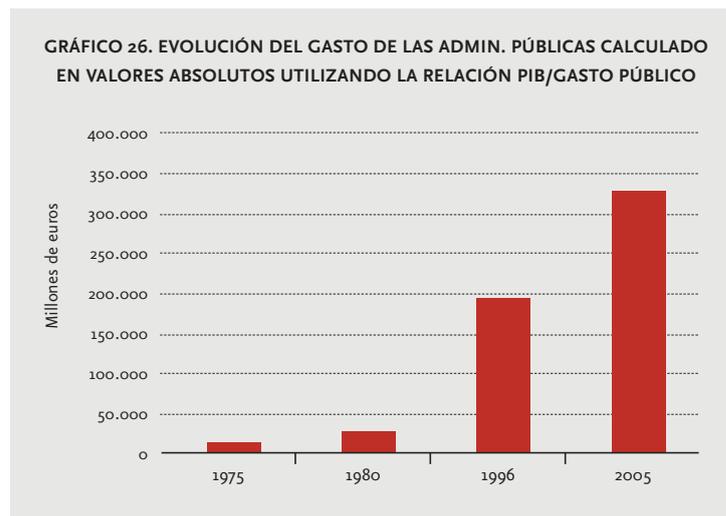
Para hacernos una idea todavía más clara del incremento de los recursos que han dispuesto las administraciones públicas, incluimos el gráfico 26, en el que se muestran los valores absolutos, en euros, del gasto público, calculados a partir de los datos de los gráficos anteriores, es decir, la evolución del PIB y el porcentaje del mismo dedicado a gasto público.

Los datos de estos gráficos muestran que España durante este período deja atrás una situación de pobreza y atraso para entrar a formar parte de los países del llamado primer mundo y, al igual que estos países, construye el modelo de bienestar con unas administraciones que, gracias al espectacular incremento de los recursos, han podido llevar a cabo la implantación de los servicios públicos y su universalización.

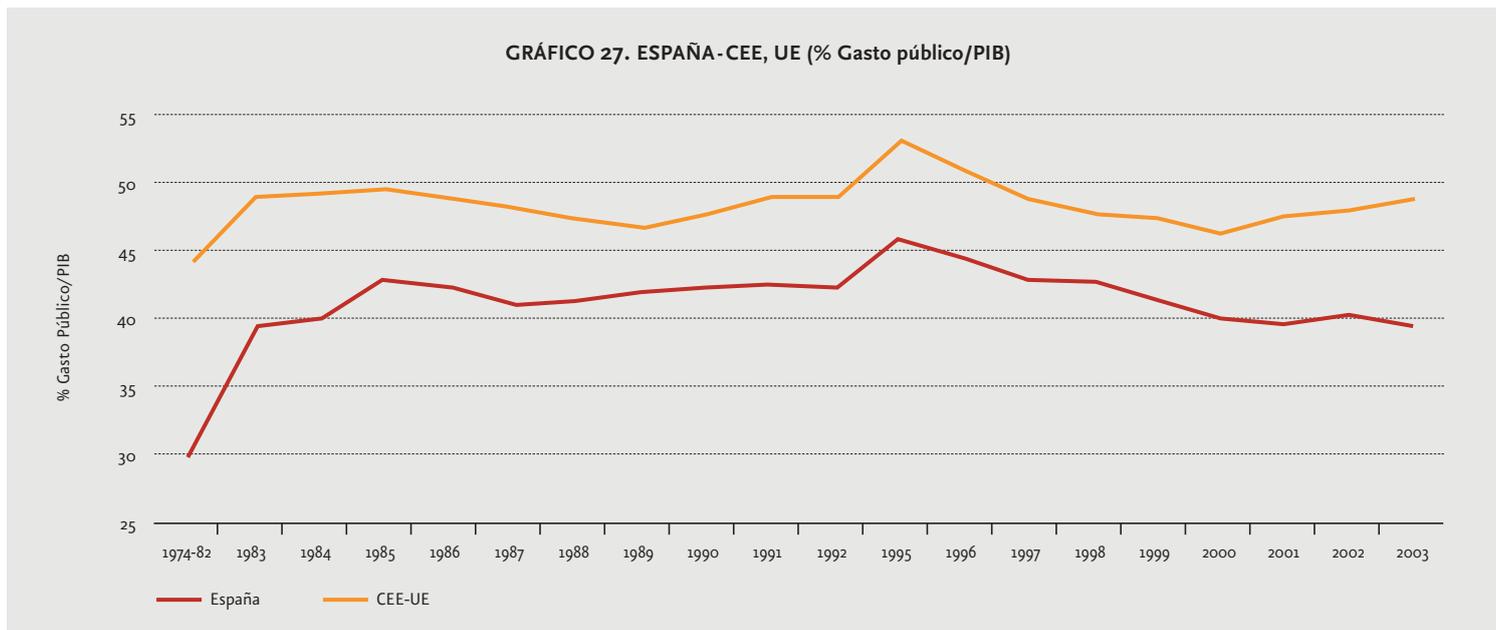
Para valorar mejor estos datos conviene ponerlos en comparación con los países de nuestro



Fuente: INE, IEF. Elaboración propia.



Fuente: INE, IEF. Elaboración propia¹⁷.



Fuente: INE, IEF, EUROSTAT. Elaboración propia.

entorno. Para ello podemos ver el gráfico 27, en el que se muestra la evolución en el caso español y la media de los países de la UE de los quince:

Hay que señalar que el caso español sigue la misma tendencia que la media europea, tanto en los períodos de crecimiento, como en el momento de llegar al punto máximo y en el período de descenso. Ahora bien, a partir del año 2000 se produce una desviación que se incrementa en los años siguientes (2001-2003). Habría que analizar los datos de los años más recientes para

comprobar si continúa la desviación, si bien al no estar todavía consolidados, y para que la serie sea homogénea, no han sido incluidos.

Otra característica clara es que progresivamente hemos ido reduciendo la brecha que nos separaba de los países europeos, pero que aún no hemos llegado, en este valor, a la media de los mismos.

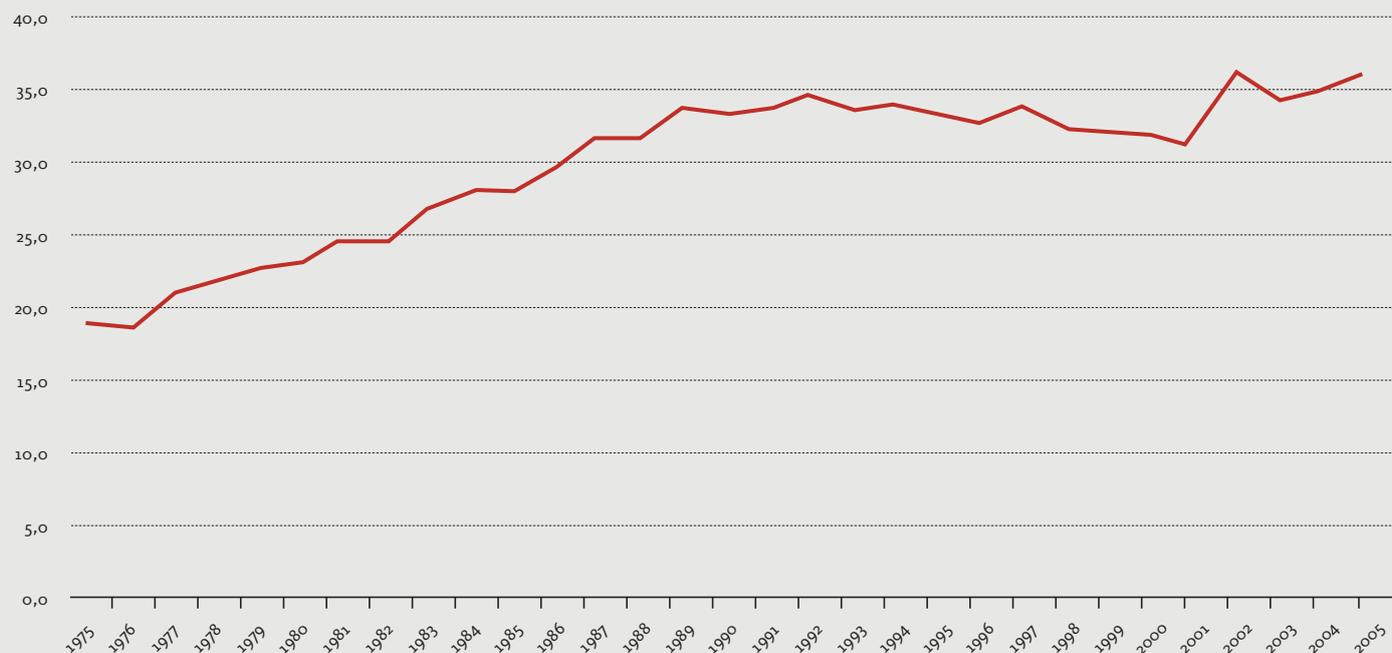
Finalmente, mostramos en el gráfico 28 la evolución de la presión fiscal con relación al PIB. La tendencia es francamente creciente, y

17. La complejidad de obtener series de datos homogéneas nos ha llevado a elegir, entre los diversos estudios existentes y las fuentes diversas, aquellas que tuvieran una alta fiabilidad y una continuidad que, si no abarca totalmente la época tomada como referencia (1982-2007), fueran lo más amplias posible con relación a dicho período. Es por ello que en los cuadros y gráficos presentados, las fechas de los datos son distintas. Por otra parte, en muchos casos los datos de los últimos años (2005 y 2006) no son definitivos o no están accesibles, lo que no ha permitido su inclusión.



Artículo 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre... A. Tàpies (1984)

GRÁFICO 28. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: INE, IEF, EUROSTAT. Elaboración propia (los datos de los años 2002-2005 se han extraído de Instituto de Estudios Económicos).

entre 1975 y 1993, es decir, en menos de veinte años, se duplica el porcentaje.

Es evidente que si queremos tener una amplia variedad de servicios públicos universalizados y de calidad, hacen falta recursos que, fundamentalmente provienen de los impuestos. Podemos decir que estos datos son la réplica de los contenidos en los gráficos anteriores.

Por otra parte y al igual que ocurre con los datos de los gráficos anteriores, si comparamos las cifras con las de los países de la UE (de los quince), se produce una paulatina aproximación a la media de dichos países, aunque todavía no la hemos alcanzado.

Ahora bien, el importante crecimiento de los impuestos en un período de tiempo relativamente corto hizo que la percepción que los ciudadanos tenían sobre el nivel impositivo que soportaban, fuera que los impuestos en nuestro país eran más elevados que en los demás países.

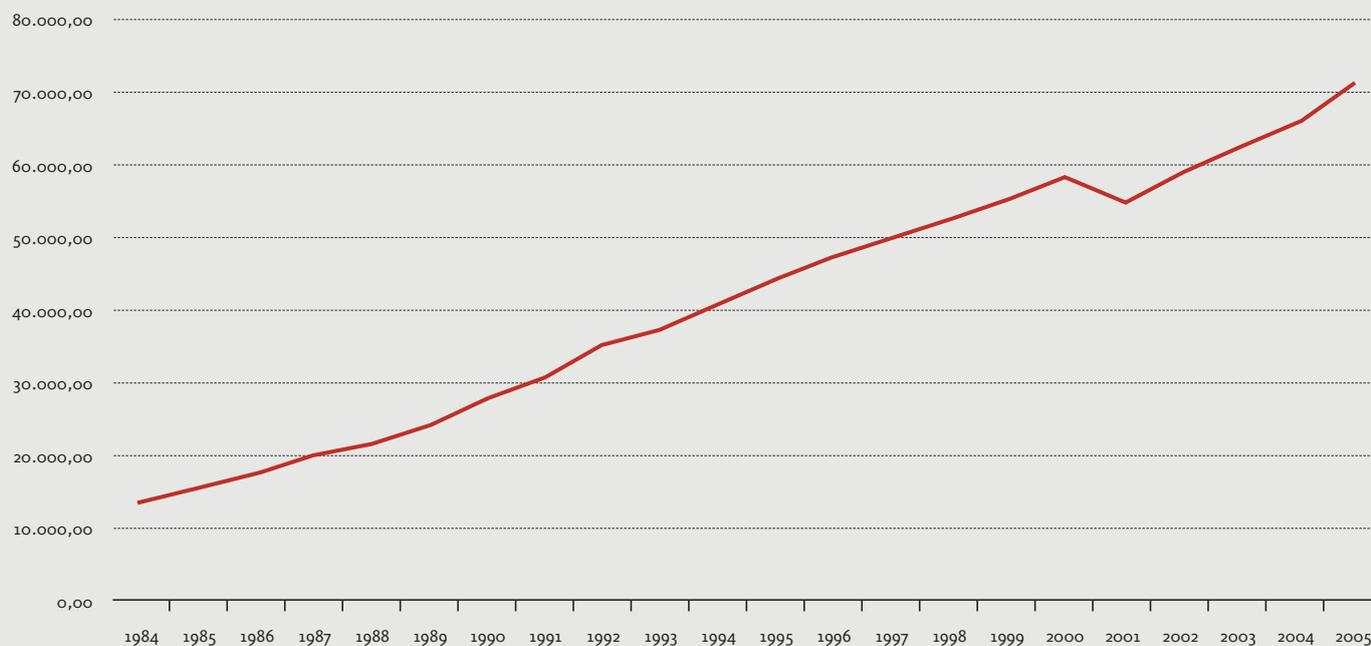
En este sentido, es interesante destacar la conciencia que se ha ido desarrollando en la sociedad durante este período. Lentamente se han

ido introduciendo valores positivos acerca del hecho de pagar impuestos, pero ello conlleva un nivel de exigencia más elevado de los ciudadanos hacia el Estado. Estos valores son favorables siempre y cuando el ciudadano perciba que lo que recibe a cambio de lo que paga mantiene una relación positiva. Nos encontramos en la actualidad con unos ciudadanos informados, conscientes de sus derechos y exigentes con los servicios que reciben por parte de las administraciones públicas.

LOS TRES PILARES DEL ESTADO DE BIENESTAR: PENSIONES, SALUD Y EDUCACIÓN

Los datos anteriores cobran su sentido propio cuando se toman en consideración los sustantivos cambios que se han producido en las funciones asumidas por los poderes públicos en la actual sociedad democrática. Sabido es que, desde sus primeros pasos a finales del siglo XIX, el desarrollo del Estado social de Derecho ha ido convirtiendo un número creciente de riesgos

GRÁFICO 29. GASTO EN PENSIONES (Millones de euros)



Fuente: González Temprano, Antonio. *La política de gasto social 1984-1996*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1998. *La consolidación del Estado de bienestar en España 1993-2000*. González Temprano, Antonio (coord.). Madrid: Consejo Económico y Social, 2003. Los datos de los años 2001-2006 están tomados de la base de datos de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de ahí el descenso que se observa entre el año 2000 y el 2001. Elaboración propia.

individuales (vejez, enfermedad, trabajo, consumo, pobreza, descalificación, ignorancia, etcétera) en riesgos colectivos frente a los que ponen en marcha políticas públicas de aseguramiento. Es así como se han ido desarrollando el llamado Estado de bienestar y una ciudadanía que le exige a éste el reconocimiento y la adecuada asunción de sus derechos sociales.

En la España de estos últimos veinticinco años la acción del Estado ha seguido dirigiéndose hacia la cobertura colectiva de esos riesgos, destacando especialmente la cuantía de los recursos invertidos en la provisión de pensiones, el cuidado de la salud y el acceso más amplio posible a los bienes educativos.

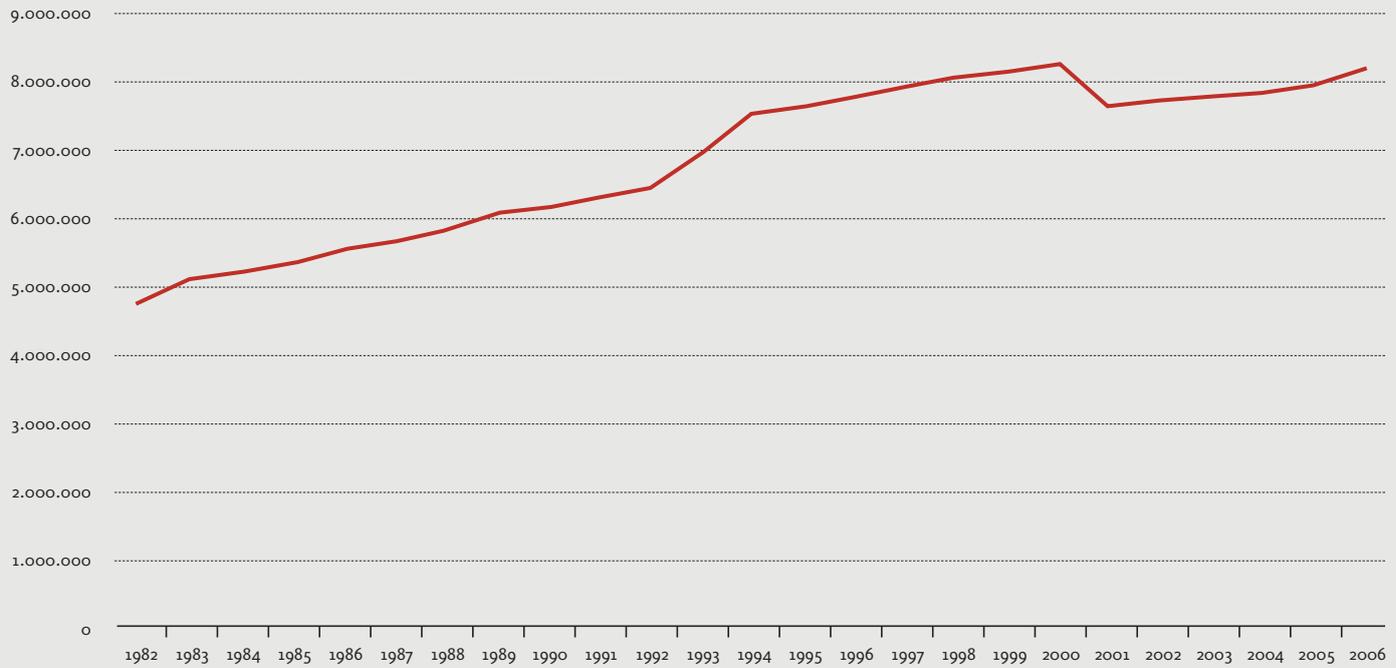
De la mano del proceso de envejecimiento de la población, al que más adelante se prestará atención, el Estado ha ido incrementando de forma constante los recursos que emplea en la provisión de bienes a las personas jubiladas. El gráfico 29

permite representar la evolución ocurrida desde 1984 a 2005, lapso de tiempo en el que se ha pasado de un volumen (en euros corrientes) de algo más de 13.000 millones a cifras que rebasan los 60.000 millones. Los datos más recientes señalan que en el año 2005 se superaban los 70.000 millones. En veinte años se ha multiplicado por cinco el gasto público en pensiones.

Por otra parte, las pensiones constituyen uno de los gastos más importantes dentro de los gastos públicos totales y de los gastos sociales. En relación con estos últimos, entre los años 1993 y 2000 representa entre el 37 y el 39% del total del gasto social.

En cualquier caso, resulta necesario advertir que en algunos gráficos que se recogen a continuación no se han podido incluir datos de los últimos años; bien por no estar completos en todas y cada una de las comunidades autónomas —al tratarse de competencias transferidas— o no

GRÁFICO 30. NÚMERO DE PENSIONES



Fuente: González Temprano, A. 1998 y 2003. Los datos de los años 2001-2006 están tomados de LINE, *Boletín Mensual de Estadística*, de ahí el descenso que se observa entre el año 2000 y el 2001. Elaboración propia.

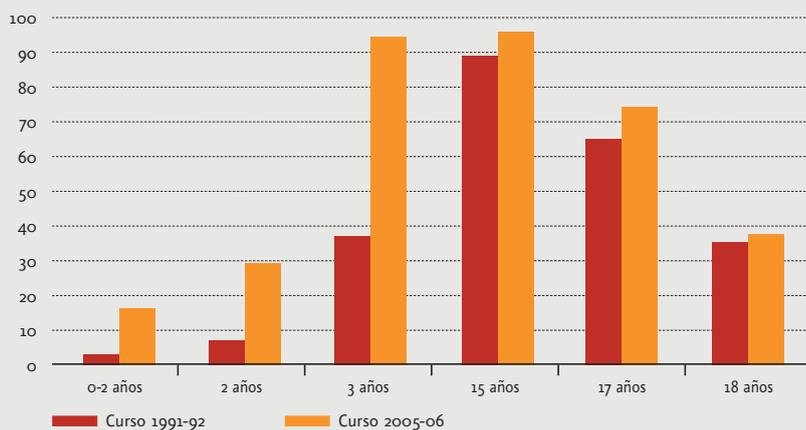
haber sido consolidados de forma conjunta, de tal forma que en aras de un necesario rigor, se ha considerado oportuno prescindir de los existentes con carácter disperso.

Este incremento sustantivo de los fondos públicos dedicados a las pensiones se ha visto acompañado por un notable incremento de las pensiones concedidas y en el número de las personas jubiladas que, tal como muestra el gráfico 30, ha superado en el año 2000 la cifra de los 8 millones, lo que incrementa en tres millones la existente en 1984. Es decir, en 16 años se ha incrementado en un 60% el número de pensiones.

Otro aspecto importante de esta cuestión es la inclusión, en el sistema, de las pensiones no contributivas, que han podido paliar los problemas de muchos ciudadanos que no habían cotizado durante su vida laboral por no existir sistemas de protección del tipo de los existentes actualmente.

Otro pilar fundamental del moderno Estado de bienestar es la educación. En los últimos 25 años España ha realizado una verdadera revolución educativa que ha supuesto la escolarización universal de los más jóvenes. En efecto, en cumplimiento de lo dispuesto en las reformas educativas puestas en marcha desde el inicio de la restauración de la democracia, ya a finales del siglo XX se logra la escolarización total entre los cuatro y los quince años. Tal como muestra el gráfico 31, en el que se comparan las tasas de escolarización correspondientes a distintas edades de los cursos 1991-1992 y 2005-2006, esta extensión de la escolarización va afectando también a los niños con edades más tempranas (entre los 0 y los 3 años), así como a los adolescentes y jóvenes que reciben enseñanzas postobligatorias. La deriva es hacia una escolarización creciente de todos los ciudadanos comprendidos entre los 0 y los 17 años.

GRÁFICO 31. TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD SEGÚN EDAD
(Cursos 1991/1992 y 2005/2006)



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia y *Anuario El País*. Elaboración propia.

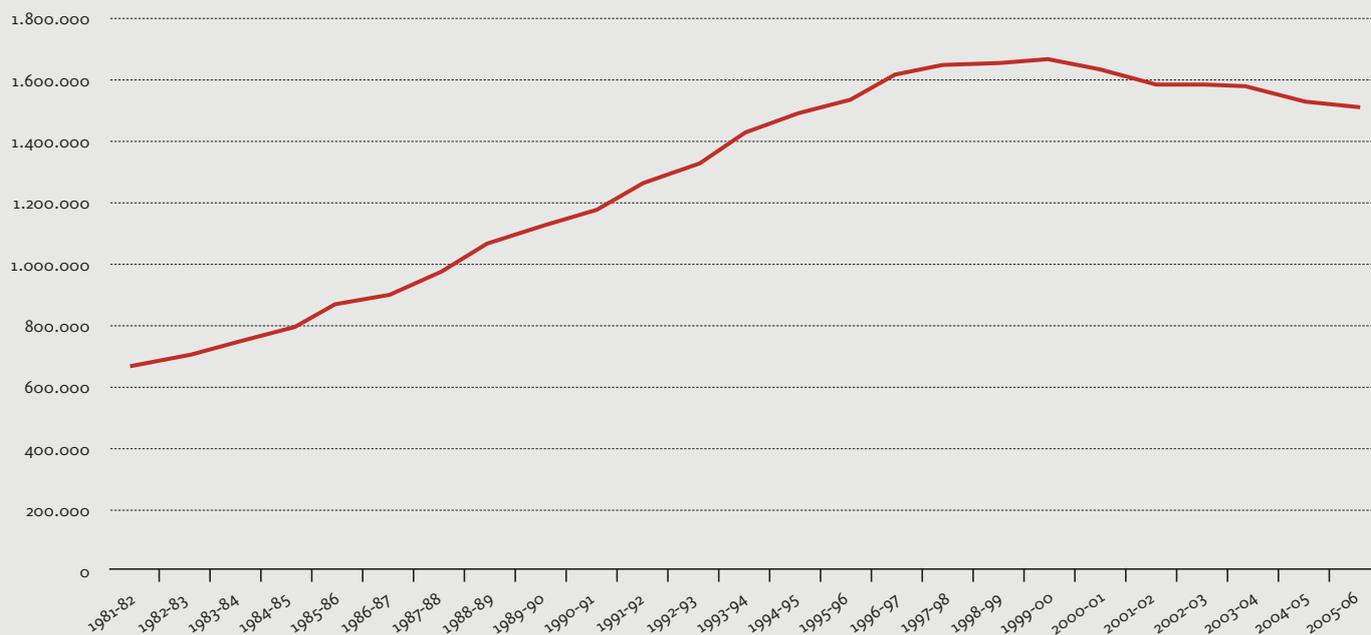
Lo mismo ocurre si se atiende a la educación superior. Según muestra el gráfico 32, en el curso 1981-1982 había en España algo menos de 700.000 estudiantes matriculados en las universidades. Al finalizar el siglo, en el curso 1999-2000, a esa cifra hay que agregarle un millón más

de universitarios. El cambio en el número de jóvenes que acceden a la Universidad es, pues, espectacular (casi se multiplica por tres).

En lo que va de siglo la tendencia se mantiene y aunque en términos absolutos (en razón de la disminución del número de jóvenes en edad de ir a la Universidad) haya una pequeña disminución (en el curso 2005-2006 están matriculados unos 150.000 estudiantes menos que en el curso de máxima matrícula, 1999-2000), el porcentaje de ciudadanos que acceden a la Universidad se mantiene básicamente estable.

La expansión de la educación al conjunto de la población en edad para asistir a las aulas ha supuesto un incremento del gasto público en este capítulo. Con todo, las estadísticas muestran también que si bien desde inicios de la década de 1980 se produce un sustancial incremento del peso del gasto educativo en el PIB, esta evolución expansiva cesa a principios de la década siguiente, momento en el que alcanza su punto más alto y a partir del cual comienza a descender de forma significativa,

GRÁFICO 32. ALUMNOS MATRICULADOS EN ENSEÑANZA SUPERIOR (Cursos 1981-1982 a 2005-2006)



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia. Elaboración propia.

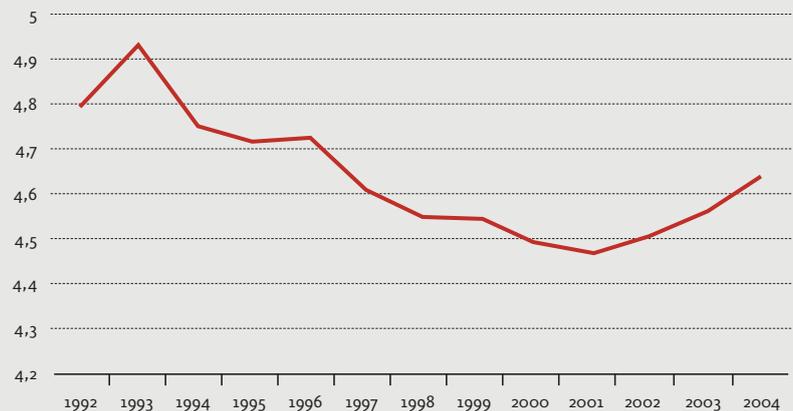
por lo menos hasta el año 2001, en el que empieza a remontar de forma continuada hasta llegar a la actualidad.

El gráfico 33 representa esa evolución del gasto educativo en el PIB.

Ciertamente esa deriva se puede explicar en parte por la reducción de los colectivos de jóvenes en edad de asistir a escuelas, colegios o universidades en razón del cambio demográfico, sobre el que se insistirá más adelante. Esto explicaría que aunque la participación en el PIB disminuya, el presupuesto que se invierte en la educación de cada niño, adolescente o joven, aumente.

En cualquier caso, el hecho de que, tal como muestra el gráfico 34, el porcentaje de gasto en educación en el conjunto del gasto público haya ido aumentando desde 1996, superando los niveles de 1992, indica una atención significativa del Estado con relación a la educación. Esto demuestra que el éxito educativo de la democracia española, en términos de la escolarización de los españoles, ha sido notable.

GRÁFICO 33. GASTO EN EDUCACIÓN (Porcentaje sobre el PIB 1992-2004)



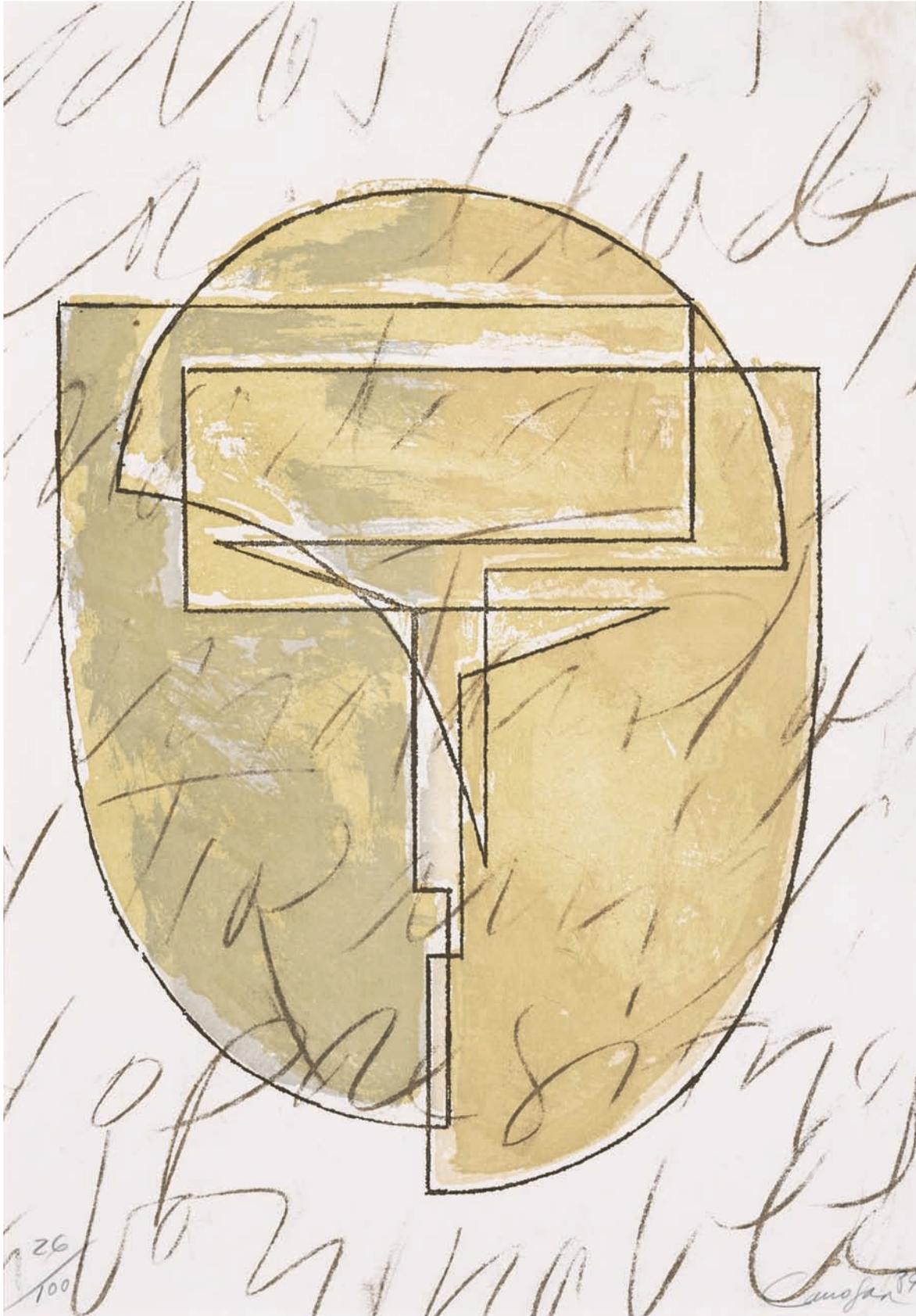
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia y *Anuario El País*. Elaboración propia.

Como ya hemos señalado, a pesar de estas fluctuaciones en los valores relativos, se produce un incremento de los gastos educativos en valores absolutos. Tanto el incremento del PIB, como los poco pronunciados descensos en los valores relativos, producen este incremento constante.

GRÁFICO 34. GASTO EN EDUCACIÓN (Porcentaje sobre el gasto público 1992-2003)



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia y *Anuario El País*. Elaboración propia.



Artículo 17. 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. R. Canogar (1984)

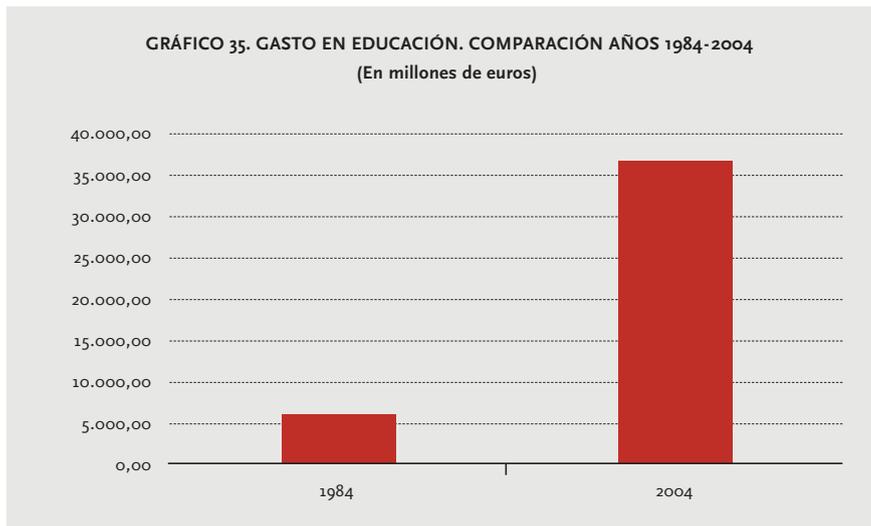
En el gráfico 35 se expresa este crecimiento, representando los gastos educativos en un período de veinte años. El aumento es tan considerable como que significa más de seis veces la cifra del primer año.

Finalmente, es preciso señalar que después de las pensiones y la sanidad, la educación representa el tercer capítulo en importancia presupuestaria de los gastos sociales. Sirva como ejemplo que en el período 1993-2000 los gastos educativos representan entre el 12,5 y el 13% de los gastos sociales.

Este incremento tan notable del gasto ha ido acompañado de la descentralización de las competencias educativas a las comunidades autónomas, que fueron asumiendo la gestión y en la actualidad la tienen totalmente transferida en todos los niveles educativos.

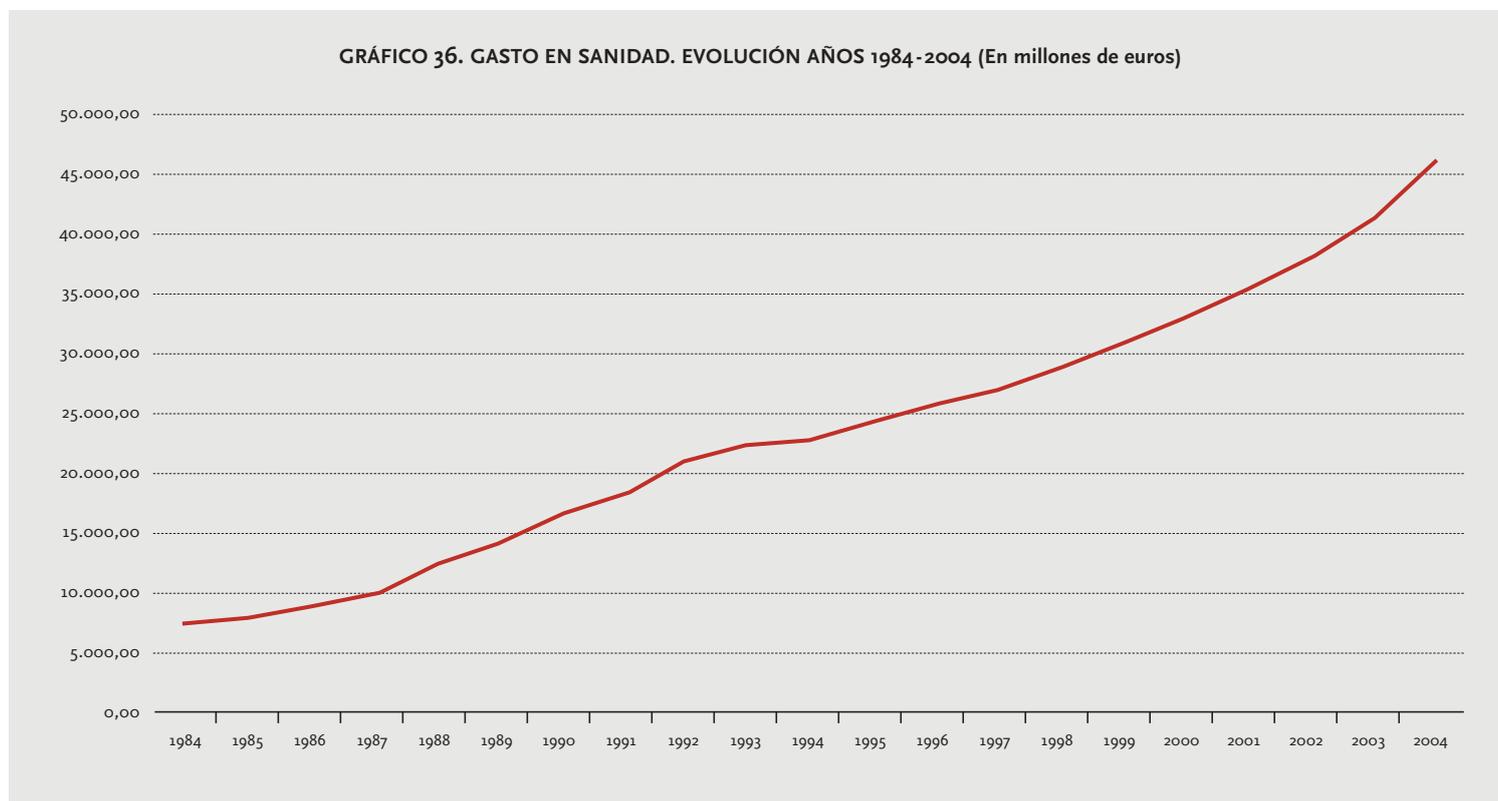
Un último capítulo importante de las actividades del Estado de bienestar se refiere a su gestión de la sanidad y la salud.

El proceso seguido por la sociedad española ha sido, también en este caso, doble. Por un



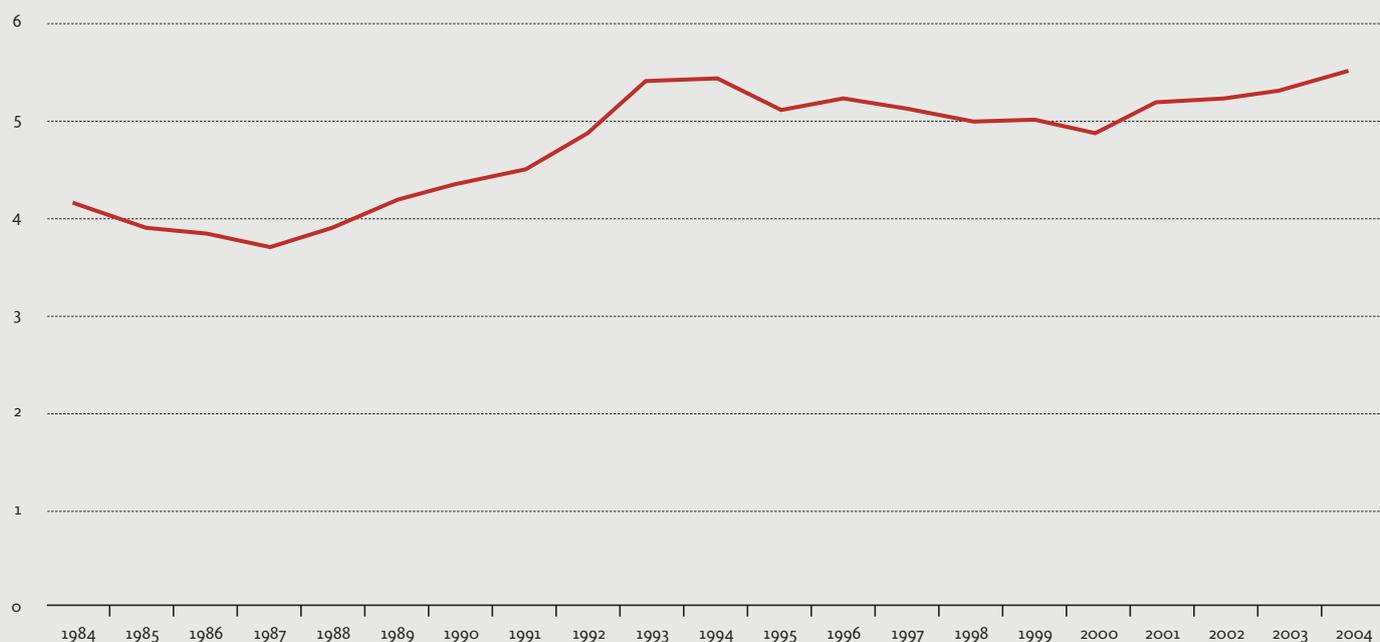
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia. Elaboración propia.

lado, se han generalizado y universalizado los servicios de sanidad y salud a la mayor parte de la población. Por otro, se ha descentralizado totalmente, de tal forma que son ahora las comunidades autónomas las que tienen plena capacidad de dirección y gestión de su sanidad.



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia. Elaboración propia.

GRÁFICO 37. GASTO EN SANIDAD. EVOLUCIÓN AÑOS 1984-2004 (En porcentaje del PIB)



Fuente: González Temprano, A. 1998 y 2003. Los datos de los años 2001-2004 se han tomado de la base de datos del Ministerio de Sanidad. Elaboración propia.

Es interesante destacar el primer aspecto: la universalización de los servicios de sanidad, habida cuenta que tiene la importante característica de la gratuidad. Si en el año 1982 la cobertura sanitaria pública era de un 86%, en el año 1990 había alcanzado al 99% de la población. Como es evidente, esto ha supuesto un esfuerzo presupuestario muy elevado. En el gráfico 36 podemos apreciar el incremento constante de los gastos sanitarios durante el período 1984-2004.

En estos veinte años, el gasto se ha multiplicado más de seis veces. Aunque ha habido algunas oscilaciones, el incremento en valores absolutos ha sido constante.

Para verlo con más perspectiva comparativa, el gráfico 37 muestra la evolución del gasto sanitario en relación con el PIB.

Los primeros años comienzan con un leve descenso y a partir de 1988 se produce un crecimiento continuo y muy intenso que le acerca al 5,5% en el año 1993. Por tanto, en un breve período (seis años) se produce un espectacular incremento de casi punto y medio. A partir del año

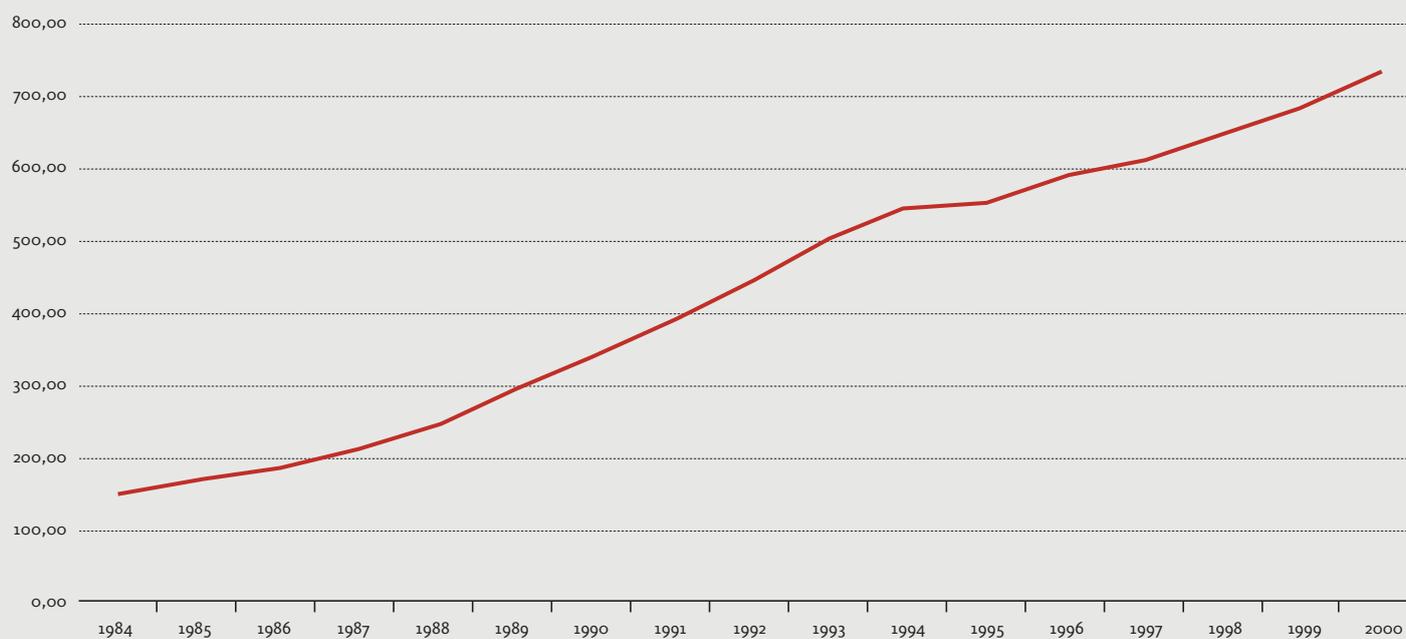
siguiente, 1994, comienza un leve descenso hasta el año 2000, momento en que vuelve a aumentar su porcentaje que lo va a situar en las cifras que tenemos actualmente, en torno al 5,5%.

Es interesante abordar los gastos en sanidad por habitante y año. Ello nos va a permitir una mejor comparación, tanto con países de nuestro entorno, como entre los diferentes sistemas de las comunidades autónomas. El gráfico 38 nos muestra estos datos:

Como era previsible, la tendencia es la misma que vimos en el gráfico del gasto sanitario en valores absolutos. Se produce alguna ligera oscilación, pero el crecimiento es continuo e intenso, de tal forma que en estos dieciséis años prácticamente se multiplica por cinco el gasto por habitante y año.

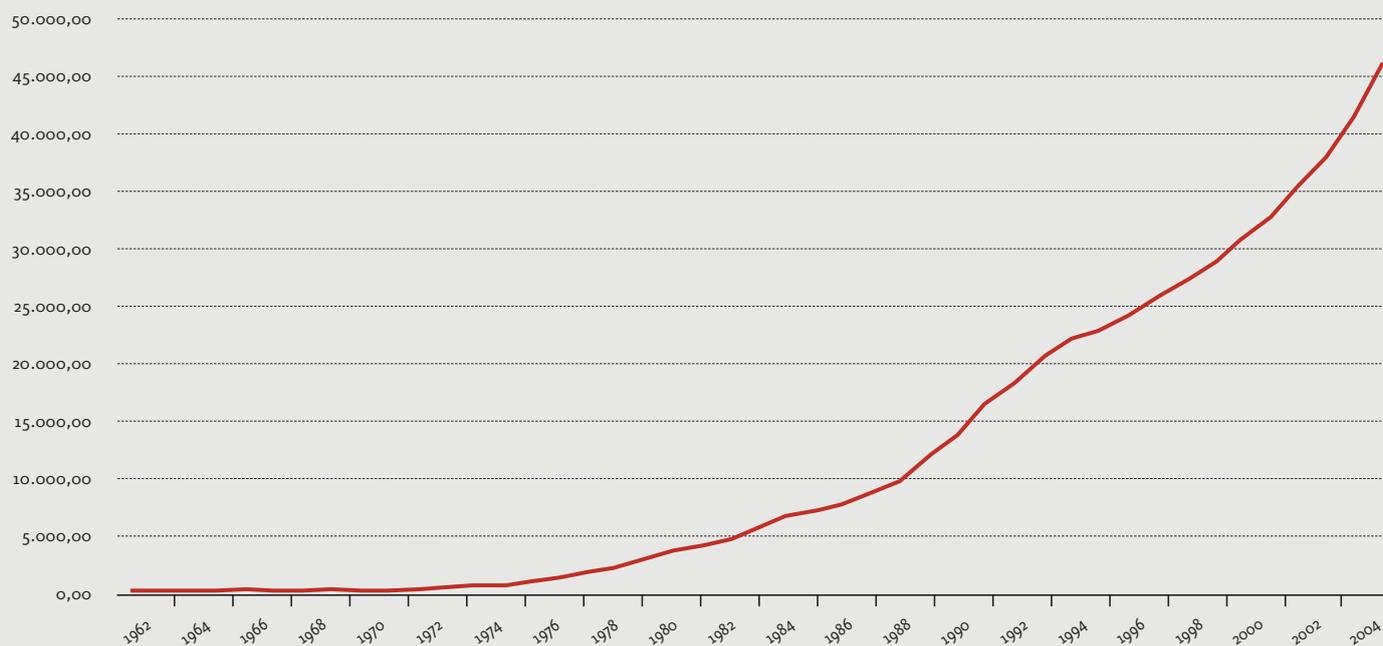
Para poder percibir mejor lo que ha supuesto el establecimiento de un servicio público de sanidad y salud, obsérvese el gráfico 39, en el que los datos se remontan a 1960. Es evidente que hasta 1974 no comienza a generarse un esfuerzo presupuestario de alguna consideración.

GRÁFICO 38. GASTO EN SANIDAD POR HABITANTE Y AÑO 1984-2000 (En euros)

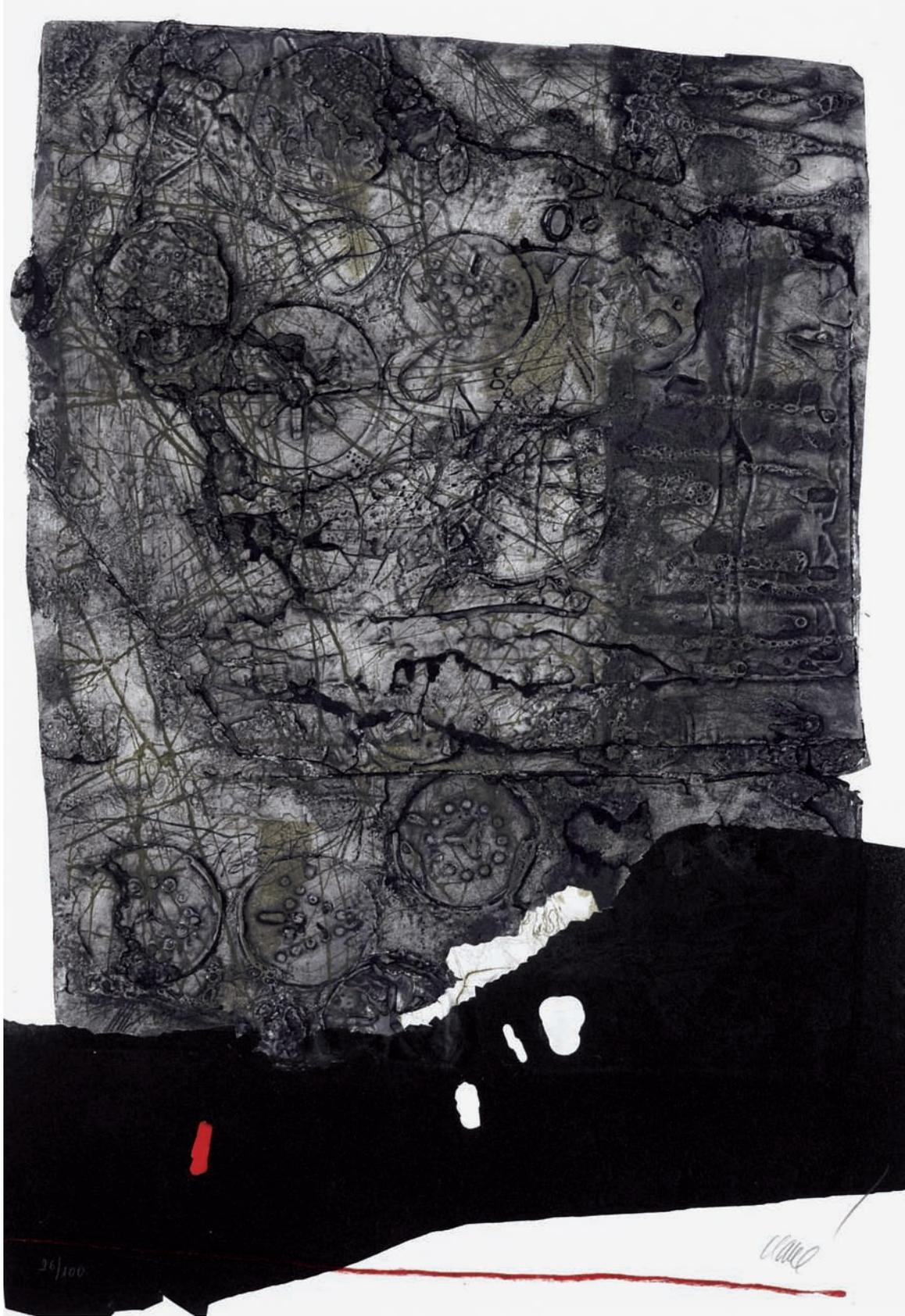


Fuente: González Temprano, A. 1998 y 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 39. GASTO EN SANIDAD. EVOLUCIÓN AÑOS 1960-2004 (Millones de euros)

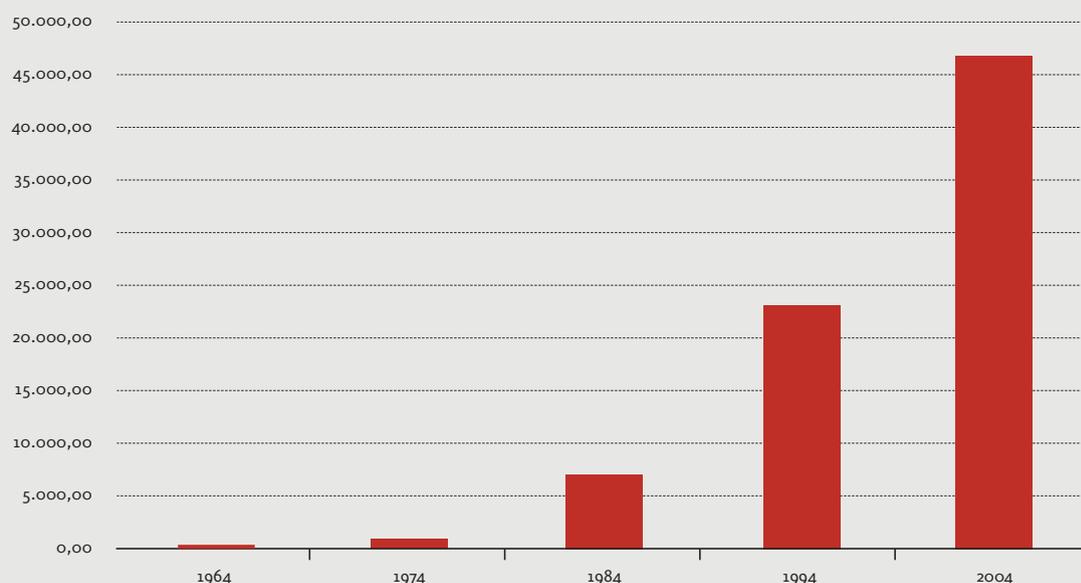


Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo. Elaboración propia.



Artículo 29. 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad... A. Clavé (1984)

GRÁFICO 40. GASTO EN SANIDAD. EVOLUCIÓN AÑOS 1964-2004 (Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo. Elaboración propia.

Hasta esa fecha, el desamparo en materia de sanidad y salud parece claro. Pero es a partir de mediados de la década de los ochenta cuando realmente comienza un incremento notable que se acelera en los años siguientes.

Quizá anecdótica, pero muy significativa, es la relación existente entre los gastos del 2004 y los de 1960. Se han multiplicado más de mil doscientas veces.

Finalmente, para comparar la evolución del gasto sanitario hemos escogido las cantidades correspondientes a la evolución en períodos de 10 años, desde 1964 hasta 2004. El gráfico resultante no puede ser más significativo. La relación entre los datos correspondientes al año 2004 y los demás es francamente admirable. Aparte del impacto gráfico, la cifra del año 1964 es 562 veces menor que la del año 2004; la de 1974, es 44 veces inferior a la de 2004; en el año 1984, el cociente es superior a seis y, en el período 1994-2004, se multiplica el gasto por dos.

Ciertamente sólo se recogen aquí cantidades corrientes, por lo que para un análisis más exhaustivo se deberían modificar estas cifras, te-

niendo en cuenta, entre otras variables, la inflación y la variación en el índice de precios. En todo caso, los datos aportados nos dibujan un escenario en el que el proceso de universalización antes comentado, queda perfectamente plasmado en la realidad social.

Las cifras del gasto sanitario representan el segundo en importancia en el conjunto del gasto social. En el período 1993-2000, su porcentaje con relación al total del gasto social supone entre el 18 y el 20% del mismo.

Pero además de este incremento cuantitativo se ha producido un significativo aumento de la calidad en los servicios. Tanto los estudios de los diversos centros gestores, como las encuestas de satisfacción realizadas a los usuarios, así como los estudios nacionales e internacionales, señalan que el sistema sanitario y de salud en España es uno de los mejores a nivel mundial. Una prueba de ello es el hecho de que en los hospitales del sistema, se ha realizado el mayor número de trasplantes de órganos en un día. Este hecho exige grados de gestión muy elevados, un nivel de cualificación profesional muy alto y una adecuada coordinación entre

los diferentes sistemas, ya que las comunidades autónomas son las actuales responsables de las prestaciones en sanidad y salud.

En todo caso, hay que recordar que los servicios de sanidad y salud son los típicos servicios cuya demanda por parte de los receptores es múltiple y variada. En un modelo como el español, universalizado, gratuito y público, con ciudadanos conscientes de sus derechos a recibir estos servicios, vamos a encontrarnos con muchas situaciones problemáticas, además de una casuística infinita. Esto comportará que sea una de las áreas que aporte más trabajo para el Defensor, puesto que acudirán a él solicitando su ayuda para la resolución de los problemas que se generan en unos servicios tan sensibles como la salud y la sanidad.

Tras el recorrido realizado por estos tres pilares del Estado de bienestar, hay que concluir que un Estado que interviene activamente en ámbitos tan relevantes para los ciudadanos como son los relacionados con las rentas de que dispone en la vejez, la educación que recibe en la niñez, adolescencia y juventud, y los cuidados frente a la enfermedad a lo largo de toda su vida, se convierte también en una fuente de quejas para el ciudadano consciente de sus derechos y dispuesto a actuar para conseguir su disfrute.

En consecuencia, los cambios operados en la organización del Estado, y más específicamente la continuada ampliación de sus servicios, generan situaciones que acaban llegando a las ventanillas del Defensor del Pueblo. En anteriores capítulos hemos visto cómo la atención a los problemas de los mayores, de la educación o de la salud es central en las actuaciones de la Institución, ya sea como receptora de quejas de los ciudadanos, ya como emisora de recomendaciones a las administraciones, ya como autora de estudios monográficos sobre los problemas suscitados.

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Todo lo que se ha señalado anteriormente tiene su reflejo en las administraciones públicas, instrumento fundamental para conseguir situar a España entre los países más desarrollados. En el conjunto de las administraciones públicas se

han producido una serie de transformaciones muy importantes.

La primera de ellas se refiere a la implantación de valores democráticos. Tanto en sus relaciones con los ciudadanos, como interiormente en las relaciones laborales, las administraciones han asumido un cambio radical. A ello también ha coadyuvado el que se hayan nutrido de nuevas generaciones, cuyos valores ya no eran los del régimen anterior.

La segunda es la que deriva del crecimiento del sector público. Los datos recogidos sobre el gasto público nos dicen que el volumen de las administraciones se ha incrementado notablemente. Para acreditar este hecho, basta con observar la variación de las cifras del empleo público de estos últimos años. El gráfico 41 es muy expresivo a este respecto:

Entre los años 1972 y 2002, se ha triplicado el número de empleados públicos. La implantación, desarrollo y universalización de servicios públicos tales como educación, sanidad, y prestaciones sociales, entre otros, conlleva necesariamente un incremento muy notable del empleo público. De todas formas, hay que señalar que al compararnos con los países de la UE todavía estamos por debajo de la media. En nuestro país no llegamos a seis empleados públicos por cien habitantes, cuando en Francia, por ejemplo, superan los siete empleados por cada cien habitantes. Los datos rompen los tópicos al uso, según los cuales tenemos "mucha Administración y muchos funcionarios", cuando la realidad es bastante distinta.

La tercera transformación tiene que ver con el modelo político-administrativo creado por la Constitución. Un modelo autonómico, descentralizado, se ha producido en un tiempo que podríamos considerar excepcional para la complejidad del proceso. Tradicionalmente España ha tenido un modelo centralista, incrementado durante la dictadura. Construir un Estado, con un nivel de descentralización tan elevado como el existente actualmente, constituye un esfuerzo realmente notable.

La configuración político-administrativa actual, con tres niveles de gobierno en cada uno de

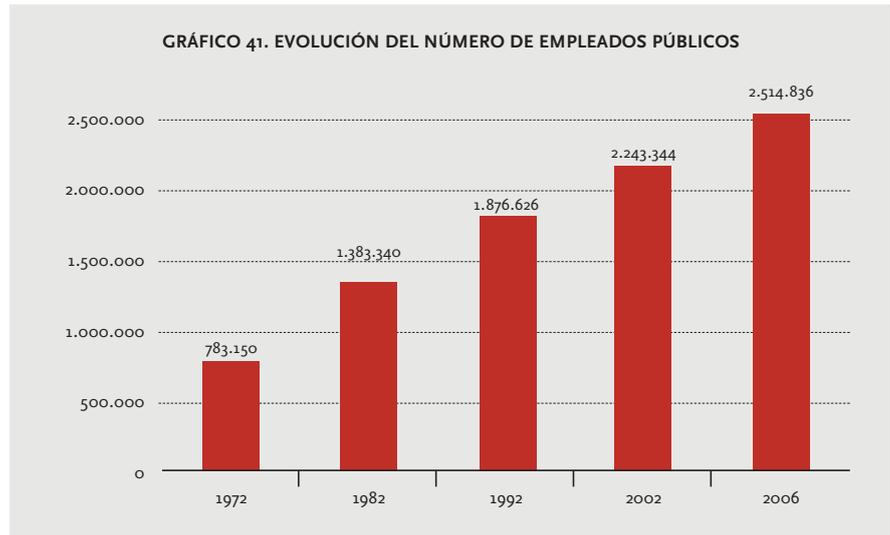
los cuales existen administraciones públicas que no guardan relación jerárquica entre sí, era un reto difícil de lograr y más en un período de tiempo relativamente corto. Es evidente que ha habido y hay múltiples dificultades, pero los resultados alcanzados permiten albergar optimistas esperanzas de futuro.

El segundo nivel de gobierno, las comunidades autónomas, tiene unos niveles competenciales muy altos y, mediante ellos, son las prestadoras de los servicios a los ciudadanos. Pocos Estados tienen una articulación como la que actualmente tiene España. Incluso países que constitucionalmente se califican de federales, no tienen una distribución territorial del poder como la nuestra.

Una clara expresión de esta nueva distribución territorial del poder la podemos contemplar viendo qué administraciones llevan a cabo el gasto público y con qué intensidad. El gráfico 42 muestra el reparto actual del gasto público, por ámbitos territoriales de gobierno.

Los datos demuestran la importancia de la transformación operada en este campo.

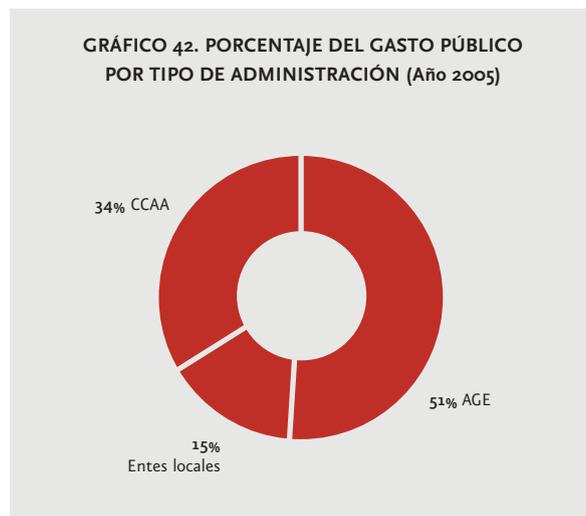
Los anteriores gráficos muestran dos formas manifiestamente opuestas de concebir la distribución de poder en un país. En el segundo (gráfico 43), se dibuja un modelo totalmente centralizado que, si añadimos la información referente al gasto público que hemos descrito



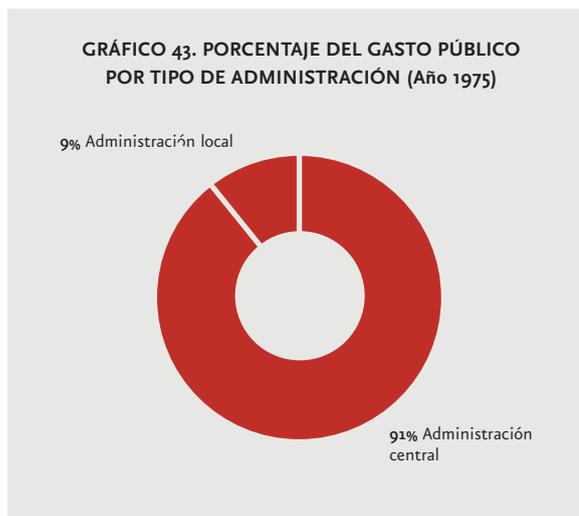
Fuente: MAP. Elaboración propia.

antes (un volumen de gasto muy pequeño), nos dará como resultado un escenario en el que los entes locales sólo tenían recursos para sobrevivir, mientras que era la Administración central la encargada de llevar a cabo las políticas públicas (escasas y mal dotadas).

Los datos que muestra el gráfico 42 hablan de una situación completamente distinta, en la que no sólo aparece un nuevo nivel de gobierno anteriormente inexistente, las comunidades autónomas, sino que éste ha cobrado un protagonismo evidente en la elaboración y ejecución de políticas públicas, teniendo en cuenta, además,



Fuente: INE, IEF. Elaboración propia.

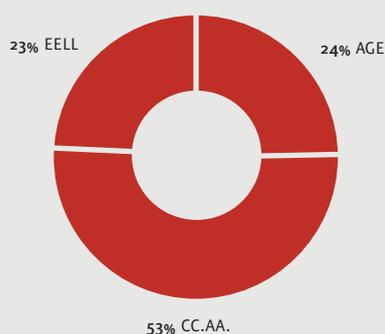


Fuente: INE, IEF. Elaboración propia.



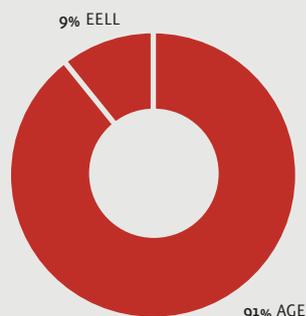
Artículo 27. 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad... J. Guerrero (1984)

GRÁFICO 44. EMPLEADOS PÚBLICOS (Julio 2006)



Fuente: INE, IEF. Elaboración propia.

GRÁFICO 45. EMPLEADOS PÚBLICOS. (Año 1995)



Fuente: INE, IEF. Elaboración propia.

que se dispone de unos recursos mucho más elevados.

La importancia adquirida por las comunidades autónomas queda también reflejada, en lo que respecta a sus organizaciones administrativas, por la distribución actual de los empleados públicos. El gráfico 44 aporta la información existente:

La mayor parte del empleo público se sitúa ahora bajo la dependencia de las comunidades autónomas (CCAA), que son las prestadoras de una buena parte de los servicios a los ciudadanos y que, por ello, requieren un volumen considerable de empleados. Igualmente los entes locales (EELL) han incrementado de forma notable sus recursos humanos, pues también son prestadores de servicios.

Sin embargo, la tradicional Administración Central del Estado, actual Administración General del Estado (AGE), queda notablemente reducida.

Comparándolo con la situación anterior, en el gráfico 45 aparece de nuevo un modelo muy centralizado, donde la mayoría del empleo público (que recordemos no era elevado) dependía de la Administración central; los entes locales disponían de un pequeño número de empleados y no existía el segundo nivel de gobierno, las comunidades autónomas.

Con la mayor parte del gasto público y de los empleados concentrados en la Administración central, era ésta la única que podía llevar a cabo alguna política pública.

Para concluir este apartado, es preciso reiterar los cambios tan importantes que han sucedido en la sociedad española y cómo se han incrementado las administraciones públicas y los servicios que éstas prestan a los ciudadanos. Estos hechos por sí solos justificarían la necesidad de contar con nuevos instrumentos de control y defensa de los ciudadanos frente a organizaciones tan grandes y poderosas. La figura del Defensor del Pueblo se convierte, en este escenario, en uno de los instrumentos necesarios y convenientes para llevar a cabo funciones de vigilancia y control.

Por otra parte, el cambio social ha producido ciudadanos más informados, más atentos a la defensa de sus derechos y libertades, más exigentes con los poderes públicos, pues pagan impuestos elevados, pero también con las organizaciones privadas, que desean que los problemas que puedan tener sean resueltos eficaz y eficientemente en un tiempo adecuado y, en consecuencia, son los primeros en exigir contar con instituciones que les garanticen y protejan dichos derechos y libertades.

La utilización de la Institución por un número elevado de ciudadanos, como vimos en los apartados anteriores, no hace más que corroborar la necesidad de contar con figuras de esta naturaleza, en un contexto político, económico y social como el existente actualmente en España.

LOS CAMBIOS SOCIALES

El profundo cambio social experimentado por España en los últimos treinta años es un hecho incuestionable y, tal como se ha puesto de manifiesto en capítulos anteriores, las transformaciones que a lo largo de estos años se han ido produciendo han tenido su reflejo en el quehacer del Defensor del Pueblo.

Escapa del objeto de esta obra realizar un exhaustivo estudio de todos y cada uno de los cambios sociales que se han operado en este tiempo, pero para que se pueda tener una idea general de su alcance y profundidad bastará con fijar nues-

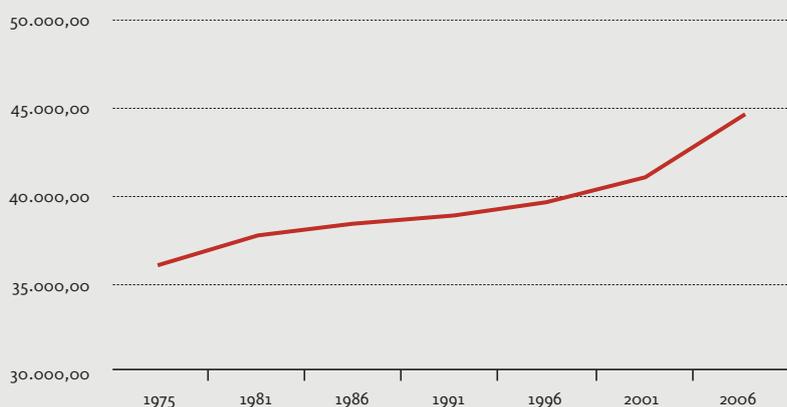
tantes, pero esa cifra no se ha acumulado de forma constante y homogénea, sino a lo largo de un proceso en el que, como permite visualizar el gráfico 46, hay que distinguir dos períodos: un primero que llega hasta 1996 y en el que, a lo largo de quince años, la población se ve incrementada tan sólo en 2 millones de personas; un segundo que arranca de entonces y llega hasta el año 2006, en el que el crecimiento se acelera, alcanzando la cifra de 5 millones.

Como es obvio, el tamaño de la población de un país depende de dos factores: el crecimiento natural y la aportación migratoria. Consecuentemente, su aumento puede resultar básicamente de la acción aislada de uno de sus factores o de la conjunta de ambos. Por su parte, el crecimiento natural depende del número de nacimientos y de muertes, ocurridos durante el período observado.

Sabemos que, una vez cumplida la transición demográfica en España, el número de fallecidos, y la tasa correspondiente de mortalidad, se han ido estabilizando (con un pequeño incremento desde mediados de los años ochenta) alrededor de cifras bajas y constantes. Por el contrario, y tal como muestra el gráfico 47, el número de nacimientos ha ido disminuyendo de una manera constante desde 1976 hasta 1998, año crucial en el que el crecimiento natural de la población se aproximó al cero, ya que los 365.193 ciudadanos nacidos ese año de 1998 apenas superaban a los 360.511 fallecidos. A partir de esa coyuntura crítica se asiste a un repunte del crecimiento natural, que se mantiene de forma estable hasta llegar a la actualidad.

Esa pauta de evolución de los nacimientos se explica en función de las variaciones que ha sufrido la tasa de fecundidad de las mujeres que viven en España y, con ella, el número medio de hijos habidos. En 1975 España tenía uno de los niveles de fecundidad más alto de Europa, alcanzando los 2,8 hijos por mujer. Desde entonces ese nivel ha ido disminuyendo, situándose en 1981 en 2,1, valor límite, ya que

GRÁFICO 46. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA (1975-2006)



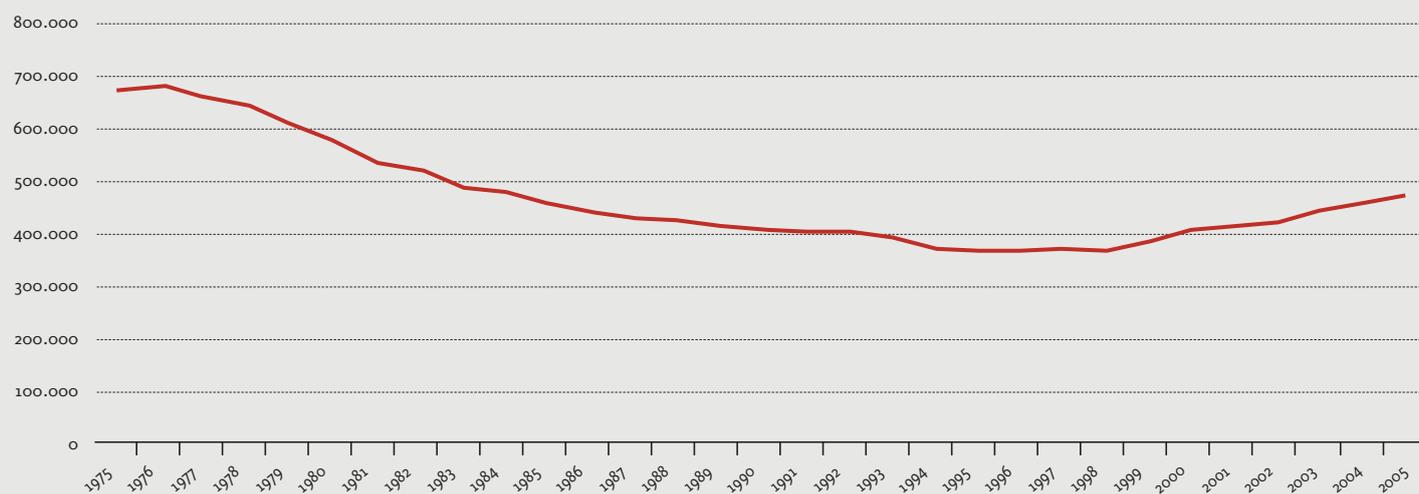
Fuente: INE. Elaboración propia.

tra atención en tres de sus más significativas manifestaciones, como son las que afectan a la estructura de la población, a la creciente presencia de los inmigrantes y al nuevo papel de la mujer en España.

UNA POBLACIÓN MÁS NUMEROSA, CON MENOS NIÑOS Y MÁS ANCIANOS

En 1981 vivían en España casi 38 millones de personas; veinticinco años más tarde esa población se ha incrementado significativamente, alcanzando en el año 2006 una cifra cercana a los 45 millones. Hay, pues, 7 millones más de habi-

GRÁFICO 47. EVOLUCIÓN DE LOS NACIMIENTOS (1975-2005)



Fuente: INE. Elaboración propia.

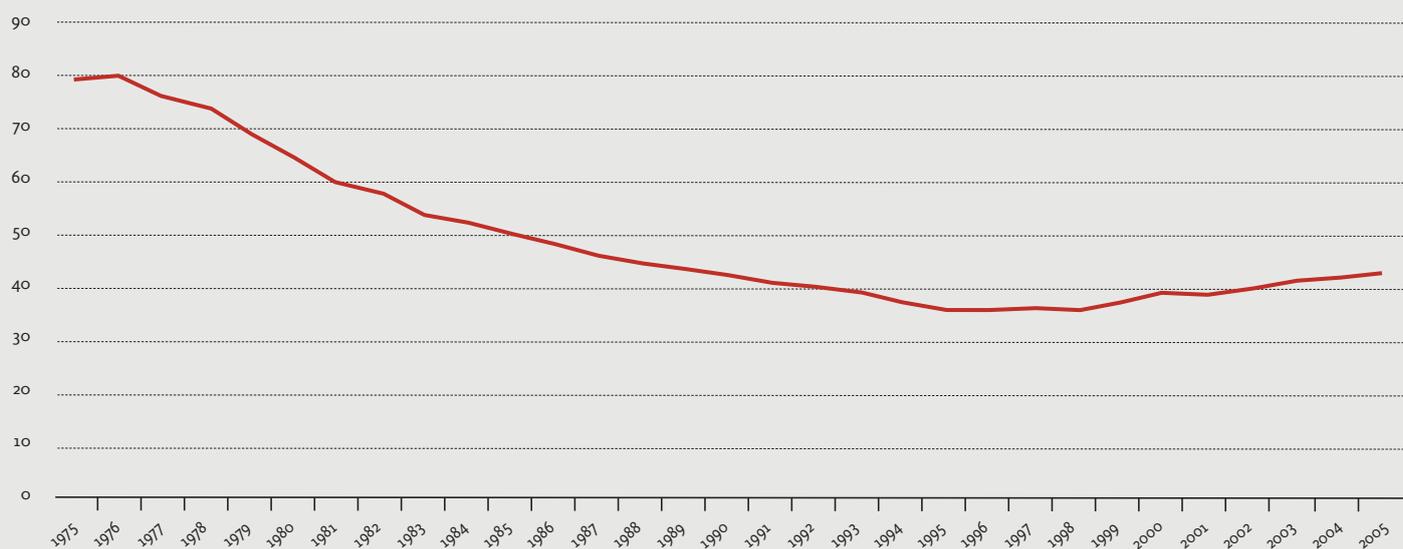
por debajo de él no se consigue el reemplazo generacional.

Con todo, la evolución siguió en sentido descendente, alcanzándose en 1998 la tasa de 1,16 hijos por mujer, lo que nos situaba en los niveles más bajos de fecundidad de Europa. A partir

de ese año la tasa se ha ido incrementando de forma paulatina, aunque sin llegar a aproximarse significativamente a los niveles de reemplazo generacional que se perdieron a partir de 1981.

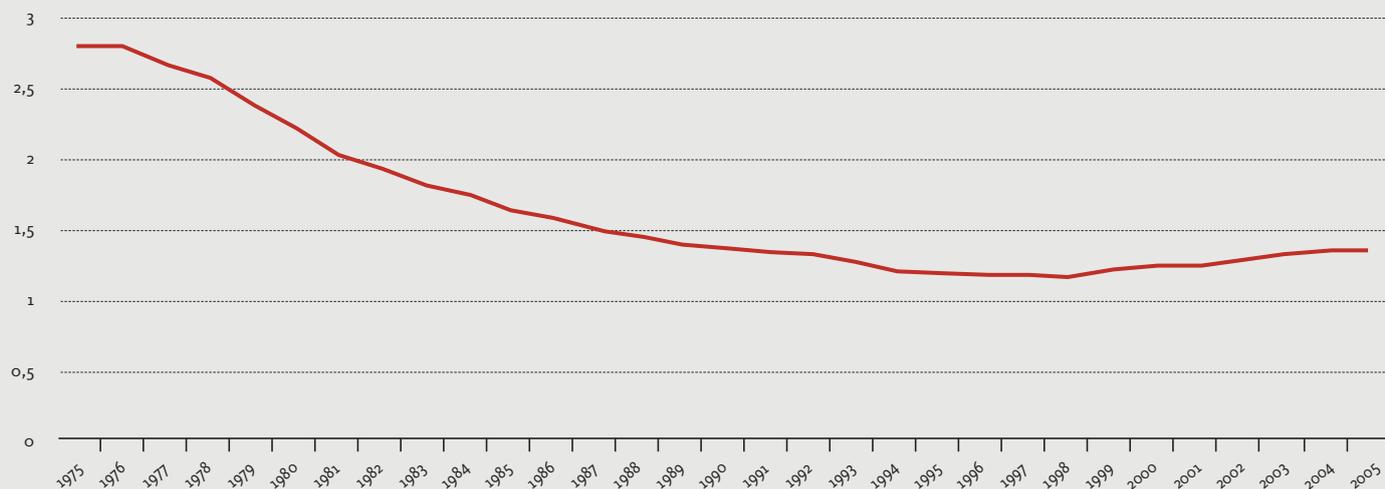
España ha sufrido, pues, un verdadero seísmo demográfico que ha apuntado en algunos mo-

GRÁFICO 48. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE FECUNDIDAD (Nacidos por 1000 mujeres entre 15 y 49 años)



Fuente: INE. Elaboración propia.

GRÁFICO 49. NÚMERO MEDIO DE HIJOS POR MUJER (1975-2005)



Fuente: INE. Elaboración propia.

mentos hacia una disminución seria de su población y un envejecimiento de difícil vuelta atrás. Los gráficos 48 y 49 permiten representar esa peculiar trayectoria demográfica.

Parece pues, claro, que el incremento de la población a lo largo del período no ha podido resultar del crecimiento natural, ya que los nacimientos apenas compensan los fallecimientos. El causante principal de que la población haya seguido aumentando es el saldo migratorio que durante todo este período ha sido positivo. Más adelante lo podremos comprobar.

Hay otro cambio sobresaliente en el proceso demográfico de estos veinticinco años. Afecta a la estructura de edad de la población española. El resultado del cambio es claro y se puede expresar de forma rotunda: en comparación con la situación existente al inicio de la década de 1980, hoy España es un país con muchos más ancianos y muchos menos niños; su población ha sufrido un envejecimiento notable.

En efecto, tal como muestra la tabla 9, en el corto período de tiempo que va de 1970 a 2001, y tal como demuestran los datos censales correspondientes, la media de edad de la población ha

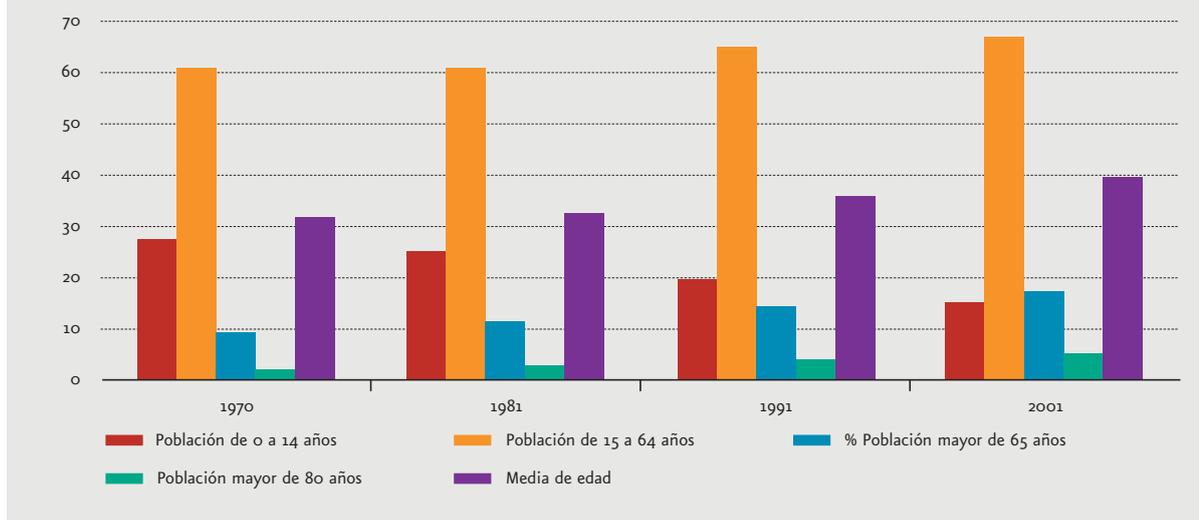
TABLA 9. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE EDAD DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (1970-2001)

	1970	1981	1991	2001
Edad media	32,90	33,90	36,90	40,00
Porcentaje población 0-14	27,80	25,70	19,40	14,50
Porcentaje población 15-64	62,50	63,10	66,80	68,40
Porcentaje población ≥ 65	9,70	11,20	13,80	17,00
Porcentaje población ≥ 80	1,50	1,90	3,00	3,90
Índice de envejecimiento	34,80	43,70	71,30	117,30

Índice de envejecimiento = población igual o mayor de 65 / población de 0-14

Fuente: González, Juan; Requena, Miguel. *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

GRÁFICO 50. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE EDAD DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (1970-2001)



Fuente: González, Juan; Requena, Miguel. *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

pasado de 32,9 años a otra mucho más elevada de 40 años. Se trata de un incremento de siete años, realmente notable, que retrata la hondura y trascendencia (social, económica, cultural) del cambio demográfico ocurrido. Consecuentemente, ha disminuido el porcentaje de los que tienen 14 o menos años, que de un 27,8% del total de la población en 1970 (o de un 25,7% en 1981) pasan a un 14,5% en 2001. Como, por otro lado, aumenta significativamente el porcentaje de los mayores de 64 años e incluso el de los que rebasan los 79, resulta que nos encontramos ante un incremento notabilísimo del envejecimiento de la población. En efecto, el índice de envejecimiento de que informa la tabla 9 ha pasado de tener un valor cercano al 35 al inicio del período, a alcanzar un nivel elevadísimo de 117,3 ya en 2001.

La conclusión que se alcanza tras este rápido recorrido es que el incremento de población, generado a lo largo del período, se caracteriza por dos rasgos muy significativos en términos sociales: por un lado, la disminución significativa de los nacimientos y de la correspondiente tasa de fertilidad, que se acaba situando por debajo del reemplazo generacional; por el otro, el

envejecimiento creciente de la población, que hace que el grupo de los mayores de 64 años alcance en 2001 el 17% de la población.

Estos dos cambios generan lógicamente problemas con relación a los cuales las actuaciones del Defensor a lo largo de esos años se han mostrado muy sensibles. Una infancia de efectivos disminuidos se convierte inmediatamente en una infancia que precisa un cuidado y una atención especiales.

Una población envejecida supone la aparición de problemas que deben recibir atención de los poderes públicos y sobre los que demanda una especial atención el Defensor, como se podrá comprobar al analizar sus actuaciones. En definitiva, una España en cambio demográfico plantea retos que el conjunto de las instituciones del Estado, y el Defensor en particular, han de asumir.

Otro aspecto importante del cambio demográfico lo constituye la distribución de la población en el territorio. En España las características históricas han sido el tener un número muy elevado de municipios y que sean municipios con poca población. El cambio de una sociedad rural a una urbana ha despoblado



Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales... R. Motherwell (1984)

todavía más los municipios rurales, lo que unido al envejecimiento de la población que ya hemos visto, comporta un fuerte envejecimiento de la población rural.

La tabla y los gráficos siguientes muestran la distribución poblacional por tipo de municipio. Las migraciones interiores han implicado el aban-

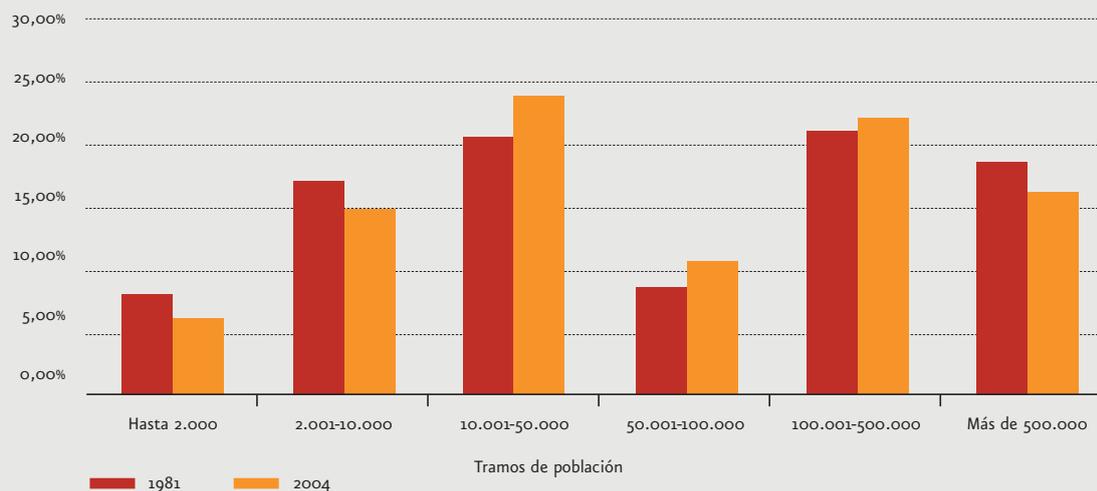
dono de las zonas rurales y el crecimiento de los núcleos de poblaciones de tamaño intermedio. La tabla 10 y el gráfico correspondiente, muestran que más de la mitad de la población vive en municipios superiores a 50.000 habitantes, siendo las poblaciones entre 100.000 y 500.000 donde habita mayor población (un 23,45%).

TABLA 10. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE EDAD DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (1970-2001)

Tamaño de los municipios	Población	Acumulado	%	% Acumulado
Mas de 500.000	7.354.845	7.354.845	17,03	17,03
De 100.001 a 500.000	10.130.473	17.485.318	23,45	40,48
De 50.001 a 100.000	4.996.187	22.481.505	11,57	52,04
De 20.001 a 50.000	6.131.649	28.613.154	14,19	66,24
De 10.001 a 20.000	4.843.203	33.456.357	11,21	77,45
De 5.001 a 10.000	3.682.499	37.138.856	8,52	85,97
De 2.001 a 5.000	3.123.610	40.262.466	7,23	93,21
De 1.001 a 2.000	1.385.721	41.648.187	3,21	96,41
De 501 a 1.000	775.259	42.423.446	1,79	98,21
De 101 a 500	715.847	43.139.293	1,66	99,86
Menos de 101	58.391	43.197.684	0,14	100,00

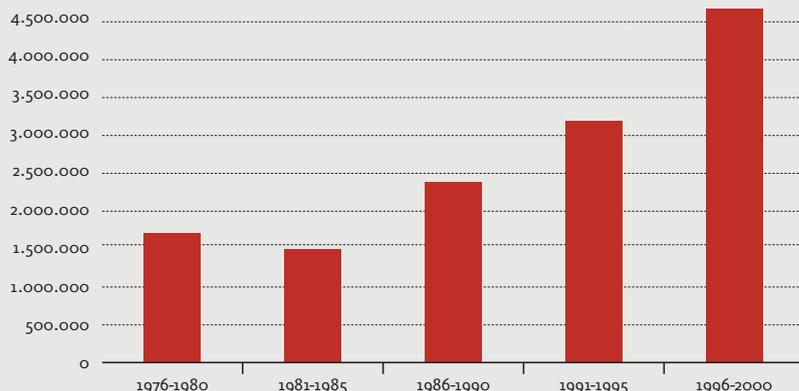
Fuente: INE, enero 2004. Elaboración propia.

GRÁFICO 51. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS



Fuente: INE. Elaboración propia.

GRÁFICO 52. EVOLUCIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERIORES



Fuente: INE.

Por otra parte, en los últimos treinta años se han producido un conjunto de movimientos migratorios interiores que han generado la distribución anteriormente referida. Es un dato muy elocuente que desde 1976 hasta el 2000 se haya producido un movimiento interno de casi catorce millones de personas. La tabla 11 y su representación gráfica, muestran este importante desplazamiento.

DE LA ESPAÑA DE LOS EMIGRANTES A LA ESPAÑA DE LOS INMIGRANTES

España había sido en los dos últimos siglos un país de emigrantes, una tierra que una parte significativa de su población tenía que abandonar porque no se le brindaban oportunidades o recursos para su subsistencia. Ya en la década de 1970 ese proceso se ralentiza, siendo menos los españoles que se van y crecientes los anteriores emigrantes que vuelven al país. Con todo, hasta 1980 todavía no es claro el saldo migratorio entre los españoles que se van y los que retornan. A partir de entonces, la emigración disminuye a pasos acelerados hasta principios de la década de 1990, en la que prácticamente la emigración de los españoles al extranjero cesa, finalizando así una historia multiseccular.

Es en la década de 1980 cuando la inmigración empieza a apuntar como tendencia dominante, generando problemas inusitados y

TABLA 11

Quinquenio	Emigrantes interiores	Media anual
1976-1980	1.833.294	366.659
1981-1985	1.667.336	333.467
1986-1990	2.661.559	532.312
1991-1995	3.296.315	659.263
1996-2000	4.339.932	867.986
Total	13.798.436	574.935

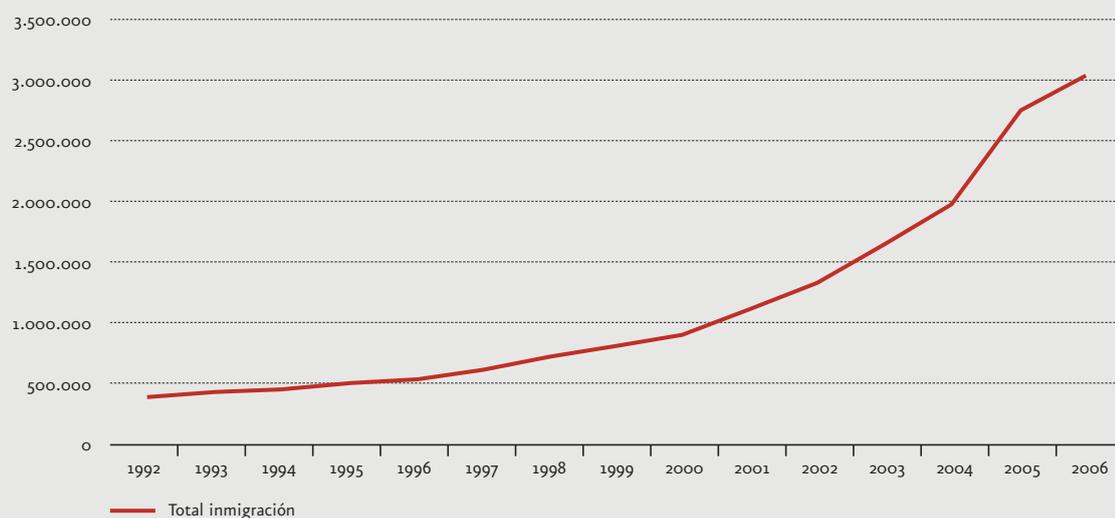
Fuente: INE. Estadística de variaciones residenciales.

llevando a un primer intento de regularizar a los extranjeros en situación irregular a mediados de la década. Ya en la siguiente década, se afirma esta tendencia que se mantiene de forma constante hasta la actualidad.

El gráfico 53 permite representar esa evolución desde 1992 hasta 2006. Recoge las cifras de inmigrantes con tarjeta o autorización de residencia, lo que significa que, aunque representativo del proceso migratorio en sus rasgos esenciales, no lo retrata en toda su amplitud. Quedan por fuera los inmigrantes en situaciones de irregularidad, a cuya cuantificación se puede acceder utilizando otras fuentes estadísticas. En cualquier caso, utilizando la información sobre los inmigrantes 'regulares' podemos ya hacernos una idea de la magnitud del cambio ocurrido en un período muy corto de tiempo.

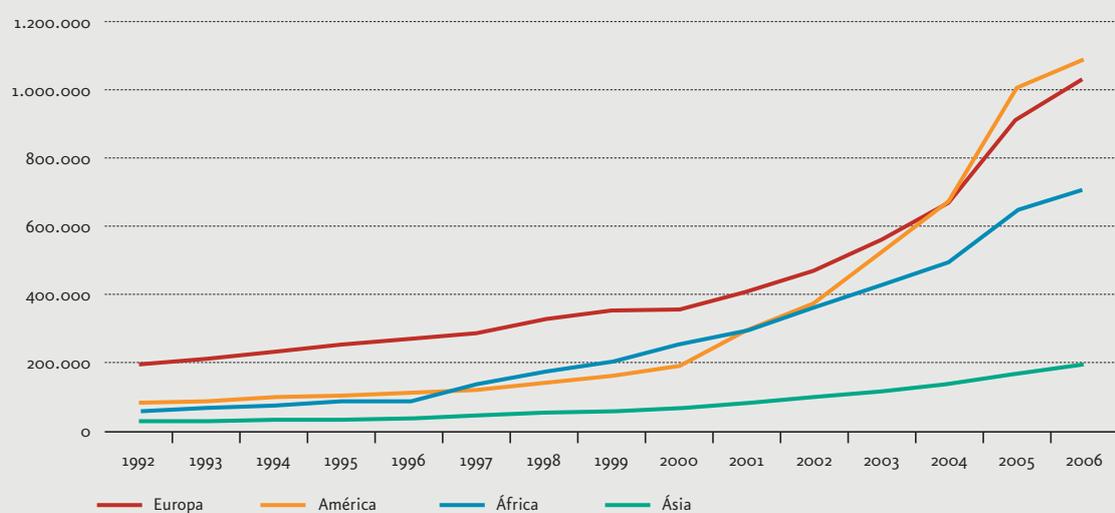
En 1992 los inmigrantes 'regulares' se aproximaban a los 400.000; quince años más tarde, han rebasado los 3 millones, es decir, se han multiplicado por siete o, lo que es más expresivo aún, representan aproximadamente el 7% de la población española (y un porcentaje aún mayor si sumamos los 'irregulares'). Ese cambio no se ha producido de forma uniforme, a pasos regulares y constantes, sino que ha sido el producto de una significativa aceleración que se produce a partir de 2000. De 1992 a 1996 el proceso de incorporación de inmigrantes se desarrolla de forma constante, pero mesurada: de un año a

GRÁFICO 53. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INMIGRANTES 1992-2006
(Con tarjeta o autorización de residencia en vigor)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

GRÁFICO 54. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INMIGRANTES SEGÚN EL CONTINENTE DE ORIGEN 1992-2006
(Con tarjeta o autorización de residencia en vigor)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

otro los incrementos se sitúan alrededor de 40.000 personas. De 1997 a 2000 el ritmo de incorporaciones se acelera, de modo que se sitúa en el doble del período anterior. Es a partir del año que cierra el siglo XX cuando las cifras empiezan a dispararse: el contingente de inmigrantes regularizados se incrementa en más de

100.000 personas al año. Esa aceleración alcanza su máximo entre el 2003 y el 2006. Las cifras son realmente impactantes: en esos pocos años el número de inmigrantes regularizados se multiplica casi por dos, alcanzando el número realmente notable en términos demográficos de los 3 millones amplios en 2006.



Artículo 22. Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a (...) las satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales... **J. Le Parc** (1984)

España se ha convertido, pues, en un lapso muy corto de tiempo, en un país receptor de inmigrantes; no de algunos, sino de muchos; no de forma suave y continua, sino acelerada y parece que imparable. ¿Quiénes son? ¿De dónde vienen? Para responder, siquiera de forma superficial a esas preguntas, tómese en consideración la información que proporciona el gráfico 54, que representa la evolución del contingente de inmigrantes entre 1992 y 2006 según su continente de origen.

En definitiva, estos datos demuestran que España se ha convertido en un país receptor de inmigrantes, si bien es cierto que su número es inferior en comparación con el número de inmigrantes existentes en otros países de nuestro entorno, pertenecientes a la Unión Europea. No obstante, la menor importancia cuantitativa del fenómeno migratorio no debe llevar a restar protagonismo a esta realidad, ya que su trascendencia es evidente en el momento actual y será aún mayor en el futuro, dadas las distintas vertientes desde las que debe ser analizado.

La sociedad española y sus poderes públicos han tenido que asumir este fenómeno en un escaso período de tiempo, por lo que la respuesta dada a los diversos problemas derivados de esta nueva situación ha sido cambiante e incluso en algunos momentos fruto de cierta improvisación.

Las variadas formas en que los distintos colectivos de inmigrantes han ido accediendo a nuestro país y su integración en él, tanto en el ámbito laboral, como en el social y cultural, no está exenta de problemas a los que se han tenido que dar distintas soluciones, y a los que una institución como el Defensor del Pueblo no ha permanecido ajena, como se ha podido comprobar en capítulos anteriores.

Tampoco debe desconocerse la cada vez mayor internacionalización del fenómeno migratorio, de forma que debemos ser conscientes de que estamos ante una realidad con evidentes implicaciones internacionales, ante un fenómeno que no puede ser abordado únicamente de forma individualizada por el país de origen, ni por el país de destino de los inmigrantes. Por ello, en foros como el de la Unión Europea, la

inmigración va adquiriendo una mayor importancia, al haber tomado conciencia los Estados miembros de la necesidad de encontrar, de forma conjunta, soluciones a los retos que plantea este fenómeno.

LA NUEVA SITUACIÓN DE LA MUJER EN ESPAÑA

Uno de los apartados más relevantes del cambio social ocurrido a lo largo de estos últimos veinticinco años hace referencia a la mujer. En los no tan lejanos tiempos de la dictadura, la mujer española era un sujeto cuyos derechos económicos y civiles estaban limitados, cuando no negados. Concebida como madre y esposa, no era reconocida como una ciudadana plena, en pie de igualdad con el varón.

La restauración de la democracia ha cambiado radicalmente esta situación. Es más, en estos últimos veinticinco años, todo indica que se han ido sucediendo y acumulando cambios de amplio alcance que han hecho de la mujer no sólo una ciudadana celosa del disfrute de sus libertades y el ejercicio de sus derechos, sino también un agente económico que ya no limita sus actividades productivas a las labores de cuidado de cosas y personas en el estrecho espacio del hogar familiar.

Esta nueva situación de la mujer encuentra su mejor expresión en su doble incorporación a las instituciones educativas y al mercado de trabajo remunerado, dos espacios sociales estratégicos de los que ha estado históricamente excluida o en los que ha ocupado posiciones marginales.

En pie de igualdad con sus compañeros varones, las mujeres se han incorporado al sistema educativo convirtiéndose en sujetos activos de la revolución educativa que España ha vivido. Si algo cabe destacar en este aspecto, es que, coincidiendo por lo demás con lo que muestran los estudios sobre el uso del tiempo (la mayor cantidad de tiempo que dedican las mujeres al estudio y a las actividades formativas), hay un dato de gran proyección hacia el futuro y es que son las mujeres las que a lo largo del período que nos



Artículo 16. 1. Los hombres y las mujeres (...) tienen derecho (...) a casarse y fundar una familia...
E. Chillida (1984)

interesa han alcanzado niveles más altos en la obtención de títulos universitarios. El gráfico 55 lo muestra claramente.

Ya en el curso 1982-1983, comparadas con los varones, eran más las mujeres que habían conseguido un grado universitario; la diferencia con todo era mesurada. Esas diferencias han ido incrementándose a lo largo del tiempo. En el curso 2001-2002, año académico en el que se alcanza un máximo de ciudadanos que consiguen un grado universitario, las mujeres superan casi en 30.000 efectivos a los varones.

18. Los datos están extraídos del libro *La protección social en las mujeres*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000. Informe; 4.

Ciertamente, esta situación tan descompensada puede estar relacionada con las mejores oportunidades que en el mercado de trabajo han tenido durante esos años los varones, que siempre han sido superiores a las de las mujeres (mejores salarios, condiciones contractuales, perspectivas de promoción, etcétera), lo que los ha llevado a abandonar, o a no emprender, estudios universitarios, dejándolos en manos de las mujeres. Con todo, el hecho relevante de cara al futuro es que, recién desembarcadas en la sociedad de la información y las tecnologías de la comunicación, las mujeres españolas han alcanzado grados de cualificación educativa superiores a los de los varones. No es probable que este hecho deje de tener consecuencias en el futuro; en cualquier caso, ya ahora es un cambio social de primer orden.

En cuanto al mercado laboral, la revolución de la actividad femenina se ha producido en nuestro país entre los años 1984 y 1999, y en dos estratos de edad: las mujeres entre los 25 y 29 años, y las mujeres entre los 30 y 34 años¹⁸.

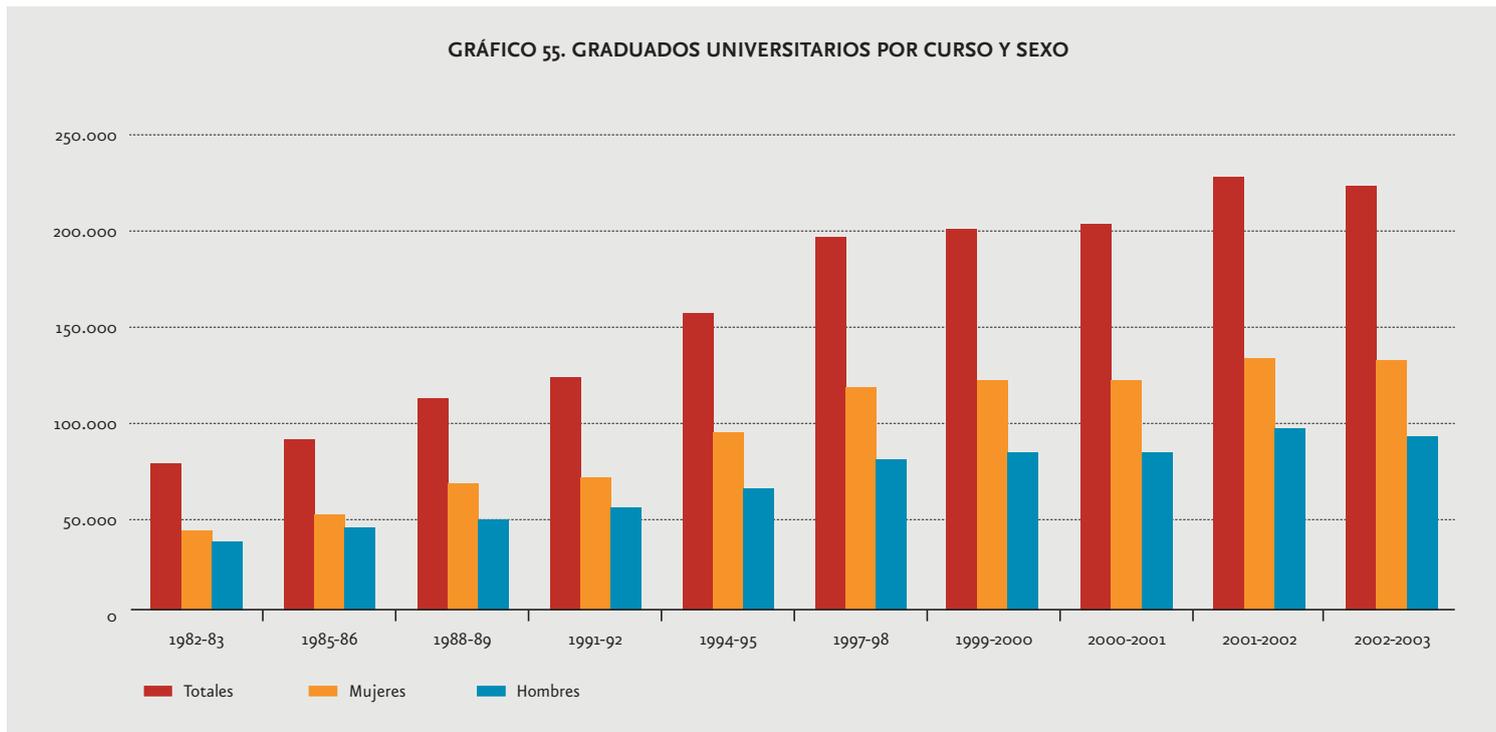
En estos quince años el aumento más notable se produjo entre las mujeres más jóvenes (25 a 29 años), que vieron crecer su tasa de actividad hasta el 75% (pasaron de un 52% en 1984 a un 75% en 1999).

A pesar de ello, el aumento más significativo, por importancia numérica y por relevancia social, se produjo entre las mujeres de 30 a 34 años. En este colectivo la tasa de actividad creció 29 puntos, pasando de un 39% en 1984 a un 68% en 1999.

Este aumento supuso la auténtica revolución en la actividad femenina y la involución en la pauta de comportamiento laboral de las mujeres. Entre los 30 y 34 años el perfil laboral tradicional se asociaba a la retirada casi definitiva de buena parte de las mujeres activas, dedicadas a la crianza de los hijos y, en general, al trabajo doméstico.

El retraso en la edad de matrimonio y de procreación, y la disminución de la tasa de natalidad que hemos visto antes, son variables

GRÁFICO 55. GRADUADOS UNIVERSITARIOS POR CURSO Y SEXO



Fuente: González y Requena, 2005.

directamente relacionadas con la tasa de actividad femenina. A pesar de la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral, se mantienen diferencias relacionadas tanto con el tipo de trabajo, como con la jornada y la contratación laboral y con las diferencias retributivas. Para finalizar este capítulo en el que se han visto algunos de los elementos básicos que configuran el Estado de bienestar, así como el cambio social que su introducción ha supuesto en nuestro país, es oportuno señalar las profundas modificaciones que todo ello ha significado para la transformación de los valores sociales e individuales. Nos encontramos en una sociedad abierta, democrática, con un elevado grado de libertad y con un nivel de desarrollo que nos hace incluirnos entre los países más ricos. Esto implica unos ciudadanos más conscientes de sus derechos y más exigentes con los poderes públicos que tienen que dar respuesta a los problemas surgidos ante esta nueva realidad social. Las recientes normativas aprobadas que amplían y profundizan el modelo de bienestar, la Ley de Depen-

dencia, la Ley de Igualdad y las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, entre las más significativas, intentan dar estas respuestas. El desarrollo y la aplicación de las mismas serán nuevas fuentes de reclamaciones de los ciudadanos ante los poderes públicos y, por ello, ante la institución del Defensor del Pueblo.



Artículo 26. 1. Toda persona tiene derecho a la educación... A. Saura (1984). WCC 389. Litografía en color

EL FUTURO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Las últimas décadas del pasado siglo han dado a luz un proceso de vertiginosos cambios de todo orden, y de forma especialmente significativa en el ámbito de las relaciones de poder.

El proceso de globalización a escala mundial, sobre todo en el campo de lo económico, unido a una revolución en las técnicas de comunicación, está transformando nuestras sociedades.

Ahora bien, mientras nuestras comunicaciones, mercados y sociedades están cambiando rápidamente, el Estado democrático, como estructura de garantía de derechos, está envejeciendo, actúa con lentitud e incluso tiene dificultades para adaptarse a los nuevos tiempos.

Podemos observar diariamente cómo los controles de los Estados están siendo superados por los flujos globales. Por este motivo resulta necesario y urgente redefinir el papel del Estado y fortalecerlo creando nuevas garantías, flexibles, adaptables y fundamentadas en el prestigio y la autoridad, que además puedan saltar las fronteras y adaptarse a los cambios y, sobre todo, que pongan en el centro de sus actuaciones al ser humano. Para ello es preciso que existan instituciones dinámicas y eficientes, internacionales, estatales, regionales y locales, que garanticen y ordenen la realización de los derechos de las personas, evitando su exclusión y marginación.

Los Estados pierden paulatinamente soberanía y al mismo tiempo, para cimentar su legitimidad interior, practican una política de descentralización. Ganan legitimidad, pero se van en la superestructura por las competencias

cada vez mayores de las organizaciones multinacionales y, en las infraestructuras, por la descentralización. Todo ello ha de conducirnos hacia un futuro con unos sistemas de autoridad más flexibles, para lograr ciudadanos más libres.

La democracia está reclamando, por ejemplo, un impulso de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos fundamentado en un concepto de responsabilidad universal, que sirva para combatir eficazmente las impunidades amparadas y protegidas por las fronteras de determinados Estados.

Es necesario que nuevas instituciones o las existentes, adecuadamente modificadas, protejan y amparen a la ciudadanía frente al creciente poder de los mercados y de las grandes corporaciones económicas. Al globalizarse el mercado, también deben globalizarse los derechos y las garantías.

Pues bien, la institución del Defensor del Pueblo, con su naturaleza novedosa y especial, que tanto cuesta definir jurídicamente, puede resultar útil en este cambiante proceso transnacional y más lo será en el futuro, cuando se exija al poder democrático resolver conflictos y problemas nuevos generados por un mundo en proceso de transformaciones rápidas, complejas y profundas.

Por eso es necesario el Defensor del Pueblo, porque en las sociedades democráticas avanzadas cada día se requieren más instancias con autoridad que limiten y controlen esta tendencia omnicompreensiva del poder, que aunque constitucionalmente dividida está muy concentrada;

y ésta puede ser una de las razones para explicar su actualidad y su auge en el mundo.

En definitiva, hemos resuelto algunos conflictos, pero todavía no hemos encontrado fórmulas para resolver otros nuevos, en un mundo que se interrelaciona y en donde los Estados se empequeñecen.

Muchas veces, ante estos vertiginosos cambios, el ciudadano se encuentra desorientado al no saber cuál es el órgano competente para resolver su problema o su queja. Las instancias de solución de los conflictos son cada vez más variadas, más indeterminadas, más confusas. Resulta más difícil saber quién tiene la competencia y el poder para intervenir, regular y decidir.

Es el caso, entre otros, de los efectos que se han derivado de un proceso de privatización de muchos servicios básicos y fundamentales para el desarrollo económico y social, hasta hace poco prestados desde el sector público y ahora privatizados, que plantea actualmente alguno de los problemas que aquí se apuntan.

Es obvio que no se discute la bondad de la universalización de la democracia y de los derechos fundamentales, que es el compromiso más noble que la modernidad ha contraído consigo misma, ni planteamos si hay otra alternativa, sino cómo dentro de esa globalización podemos resolver los problemas, cómo podemos avanzar y superar las dificultades que se nos presentan. En definitiva, cómo podemos garantizar al ciudadano y a las sociedades en su conjunto las conquistas democráticas obtenidas.

Precisamente en España, país que ha experimentado notables cambios en un espacio temporal pequeño como hemos tenido antes ocasión de poner de manifiesto, se pueden observar claramente algunos de los fenómenos antes aludidos.

Pensemos, a título de ejemplo, en los problemas que se derivan de un fenómeno como es la llegada masiva de inmigrantes, provenientes de países y culturas que en algunos casos nos resultan poco conocidas, cuando no ajenas, a un país que hasta hace pocos años enviaba a un importante contingente de su mano de obra a la emigración.

Por eso el Estado de Derecho debe ser capaz de enfrentarse con estas nuevas realidades y debe contribuir a la evolución de los sistemas de garantías con instituciones como el Defensor del Pueblo, otorgándole más competencias y medios para el ejercicio de su labor.

En definitiva, no debemos olvidar que la calidad de los sistemas democráticos se medirá cada vez más por la capacidad que demuestren para adoptar medidas, instrumentos e instituciones que sean capaces de impulsar el mayor respeto y la mejor aplicación efectiva y real de los derechos humanos. Para afrontar estos retos el Defensor del Pueblo es una de las instituciones, entre otras, que por su propia definición está llamada a representar un importante papel. Esperemos que así sea.



EL DEFENSOR DEL PUEBLO