

EL LIBRO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO



Madrid, 2016

Texto central y coordinación del libro
Antonio Mora

Capítulos sobre las sedes del Defensor del Pueblo
Íñigo Cobeta y Enrique Nuere

Fotografías
Luis Asín

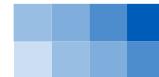
Diseño del libro y sobrecubierta
Antonio Otero

Corrección y supervisión general
Eva Cuenca

Traducción inglesa
Essential English

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato 31, 28010 Madrid
documentacion@defensordelpueblo.es
www.defensordelpueblo.es

Depósito legal: M-31000-2016
Maquetación e impresión: Composiciones RALI, S.A.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	7
LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	11
OMBUDSMAN Y DEFENSOR DEL PUEBLO: ANTECEDENTES, CREACIÓN Y EXPANSIÓN DE UNA INSTITUCIÓN	13
DERECHOS HUMANOS: DE LA DECLARACIÓN A SU APLICACIÓN ...	14
Los inicios: de una idea a su declaración – La Declaración Universal de 1948 – La institucionalización – Hacia una instancia jurídica: el Tribunal Penal Internacional	
LA MALA ADMINISTRACIÓN	25
LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN, DEFENSOR DEL PUEBLO.....	30
Origen e historia – Origen y desarrollo en la Europa escandinava – Difusión en las democracias tras la Segunda Guerra – Transiciones a la democracia en España e Iberoamérica – Transiciones a la democracia en la Europa del Este y Rusia – Transiciones a la democracia tras las guerras de los Balcanes – Tipos y límites del Ombudsman – Ombudsman general o Defensor del Pueblo – Mediador – Ombudsman o Defensor sectorial – Ombudsman o Defensor regional – Otras instituciones: (I) Comisiones parlamentarias: el Derecho de petición – Otras instituciones: (II) Comisiones nacionales de derechos humanos – Los límites de lo que es un Ombudsman	
UN OMBUDSMAN SUPRAESTATAL: EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO	53
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN.....	60
En el mundo – En Europa – En Iberoamérica	
EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA	67
ORIGEN Y CONTEXTO	67
Antecedentes remotos – La Constitución de 1978 – El lugar del Defensor del Pueblo dentro del marco constitucional	



EL DEFENSOR DEL PUEBLO VISTO DESDE SU LEY ORGÁNICA	71
Carácter, ámbito y competencias – Perfil y elección – Estructura interna – Procedimiento – Resoluciones – Medios personales y materiales	
LA INSTITUCIÓN VISTA DESDE SU FUNCIONAMIENTO	85
El procedimiento de las actuaciones. La queja – Los informes y los estudios – El recurso de inconstitucionalidad – El ámbito autonómico	
INSTAURACIÓN Y NUEVAS COMPETENCIAS	95
Primeros pasos – El primer informe anual a las Cortes – El Defensor como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura – Actividad internacional y acción exterior – Transparencia – El portal web institucional	
A LA MANERA DE UNA RECAPITULACIÓN.....	116
LAS SEDES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	
Estudios histórico-arquitectónicos	121
Las sedes del Defensor del Pueblo, dos edificios madrileños, por Íñigo Cobeta.....	
La madera en el Palacio del Marqués de Bermejillo, por Enrique Nuere	151
APÉNDICE NORMATIVO Y BIBLIOGRÁFICO	165
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)..... 168	
Principios de París (1993)	174
Constitución Española de 1978, artículo 54 y artículo 162.1	178
Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo	179
Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 18 de abril de 1983.....	191
Bibliografía sobre el Ombudsman en el mundo y sobre el Defensor del Pueblo de España.....	207
TEXTOS EN INGLÉS. The Ombudsman Book	213

PRESENTACIÓN

La institución del Defensor del Pueblo es una creación de la Constitución española, inscrita en la tradición del Ombudsman, del norte de Europa, pero confiriéndole unas características propias de acuerdo con las necesidades de las democracias avanzadas. Entonces ya no se trataba de un organismo sectorial (en defensa de los derechos de los niños, de los soldados, etc.), dependiendo de la jefatura del Estado o del poder ejecutivo, según el modelo originariamente sueco, sino de una institución de defensa global de todos los derechos que depende del Parlamento.

Esta fue la paradoja, que los países de la Europa occidental que más tarde vivieron sus transiciones a la democracia –junto a España, Portugal y Grecia– fueron los primeros en adoptar este instrumento de garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos. El eco fue tan grande que el modelo fue adoptado en la mayoría de los países iberoamericanos, en sus respectivas transiciones a la democracia, desde los años ochenta del siglo pasado, y posteriormente ocurrió lo mismo con los países europeos del este, en sus transiciones a la democracia desde regímenes comunistas. Y hoy esta institución también existe en algunos países de África y Asia.

Este libro explica toda esta trayectoria, española e internacional, sus antecedentes, los distintos tipos de institución que existen en el mundo y las relaciones entre ellas. Analiza igualmente las características de la institución española y su desarrollo a lo largo de casi treinta y cinco años de existencia. Se examinan los contenidos de la ley que la rige y su aplicación, además de los nuevos contenidos que ha visto añadidos a los iniciales, como el hecho de ser Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura –para lo cual da cuenta no solo ante las Cortes, sino también ante Naciones Unidas–, o su papel en lograr la transparencia de las acciones de los organismos públicos, el acceso a la información pública y el buen gobierno.

También forman parte del libro los textos normativos que afectan a la institución: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los llamados Principios de París, el artículo 54 y el 162.1 de la Constitución española, la Ley Orgánica y el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Puesto que la sede del Defensor ocupa dos edificios singulares, uno de ellos «bien de interés cultural», en el barrio de Almagro, de Madrid, se ha considerado oportuno incluir dos capítulos, encargados a dos especialistas, que explican su historia y sus características artísticas. Se trata de las aportaciones de Íñigo Cobeta, sobre las características de ambos edificios –el Palacio del Marqués de Bermejillo y el hotel de Agustín Díaz Agero y de Ogesto– y de Enrique Nuere, sobre la madera del primero de los dos edificios.

El Defensor del Pueblo es una instancia independiente que concilia intereses contradictorios: alguien que hace ver a las administraciones los posibles errores, abusos, vulneraciones de los derechos o indiferencia ante cuestiones que preocupan a los ciudadanos. Lo hace sin procedimientos judiciales de por medio, de una forma gratuita, sin necesidad de abogados ni procuradores, ante la gran complejidad administrativa de un Estado moderno.

Finalmente, se muestra e informa sobre la utilización de nuevas tecnologías para dar cuenta del trabajo que se realiza, los tiempos que se emplean, las respuestas de las administraciones o sus dilaciones, y se pone a disposición de todos los documentos, estudios y actuaciones realizadas. Se concede la máxima importancia a dar transparencia a todas las acciones de la institución, mostrar sus presupuestos, las retribuciones del personal y los contratos realizados para funcionamiento y mantenimiento.

Con el objetivo de dar cuenta del trabajo que se realiza y, por tanto, de las preocupaciones de los ciudadanos, la institución, procura comparecer ante las Cortes Generales con toda la periodicidad que los calendarios legislativos lo permiten, además de las preceptivas comparecencias para explicar los informes anuales, a los que se hace referencia en este libro.

La utilización de nuevas tecnologías de la comunicación permite mostrar ante la Comisión para las Relaciones con el Defensor de las Cortes Generales tablas comparativas de actuaciones y quejas recibidas en distintas anualidades, y, por otra parte, mantener un contacto permanente con quienes presentan quejas o hacen llegar sus

preocupaciones al Defensor del Pueblo, e informarles sobre la actuación que se inicia.

Este libro del Defensor del Pueblo pretende ser no solamente un documento sobre la historia, funciones derivadas de la legislación y evolución de la institución, sino también la muestra y explicación de lo que se hace para cumplir con los objetivos constitucionales de la institución en el siglo XXI y cómo se da cuenta de su papel en un Estado social y democrático de derecho, en una democracia consolidada, de la que los españoles se pueden sentir orgullosos.

Soledad Becerril

Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO

LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

OMBUDSMAN Y DEFENSOR DEL PUEBLO; ANTECEDENTES, CREACIÓN Y EXPANSIÓN DE UNA INSTITUCIÓN

En una ensوñación muy suya, el filósofo José Ortega y Gasset rememoró una magistratura llamada «inspector de la unanimidad» que se había instituido en el estado griego de Heraclea, en el siglo IV antes de JC: «Yo he dejado muchas veces vagar la mente en torno a ese título oficial tan sugestivo y, aunque detesto todo cargo público, solo ese me hubiera complacido ejercer».

Aunque él no se lo podía plantear así, pues entonces no existía, al filósofo le hubiera gustado ser Defensor del Pueblo, esa institución nacida en los países nórdico-europeos y con el tiempo difundida, no sin importantes variaciones, por el mundo. Es toda una historia. O un conjunto de historias que convendrá repasar separadamente, pues la idea y la misma evolución del Defensor del Pueblo tiene dos vías que acaban por converger. Por un lado, los derechos humanos, desde sus múltiples declaraciones nacionales hasta su internacionalización, su institucionalización y su efectiva aplicación. Por otro lado, la creciente implantación del Estado Social de Derecho, que supone una ampliación (de hecho multiplicación) de la administración, que a menudo implica la aparición de desvíos y de malas administraciones que, a su vez, hay que controlar y redirigir, pues se trata, sencillamente –no sin su complejidad– de la tendencia a la burocratización de la misma burocracia.

Entre ambos ejes nace y se desarrolla esta institución del Defensor del Pueblo que existe hoy en muchos países del mundo.

A veces se tiende a tener más en cuenta un tipo que otro, pero es con los dos y su compleja historia (especialmente la institucionalización de los derechos humanos) que se entiende su surgimiento y su implantación. Lo llamamos Defensor del Pueblo, que es el nombre que ha adoptado en España y con el que se le conoce en varios países latinoamericanos, pero también usaremos, a menudo de una forma indistinta, el nombre de origen escandinavo con el que se le conoce en todo el mundo, desde cualquier lengua: Ombudsman, según la palabra sueca.

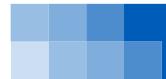
DERECHOS HUMANOS: DE LA DECLARACIÓN A SU APLICACIÓN

Los inicios: de una idea a su declaración

La idea de que todos los humanos deben gozar de unos derechos esenciales y comunes ya se puede encontrar en algunas de las antiguas civilizaciones, pues está en la base de muchas religiones. Pero conviene recordar que de una manera muy alejada de la idea moderna. La diferencia más decisiva está en que en la idea antigua, la igualdad, según la cual existe un vínculo común entre todos los humanos, consiste en la convicción de que se trata de algo que ya está dado –por ejemplo: todos los hombres son iguales ante Dios, en parte por ser todos sus hijos–, mientras que en las declaraciones modernas lo que realmente es innovador es el hecho de proclamar un empeño y un compromiso (ahí puede persistir la condición de ser hijos, y de ahí el concepto revolucionario francés de *fraternidad*).

Así, los derechos humanos a veces tienden a confundirse con el derecho natural –se dicen que son inalienables en cualquier persona–, pero lo que en verdad contiene toda declaración sobre ellos es un desiderátum: se quiere que así sea, de manera que se trata de un compromiso, incluso de una promesa para realizar algo que en ese momento de declaración está lejos de ser una realidad y que, por tanto, así se reconoce con el mismo hecho de declararlo. La idea moderna no hace una remisión a un origen, sino que apunta a algo que hay que realizar, de manera que hay que moverse para que eso señalado como deseable sea posible y se realice efectivamente. Así es como nace algo que enfáticamente podemos llamar la historia de los derechos humanos y, dentro de ella, sus distintas fases, la de su declaración, repetida en el tiempo, y su lenta realización, la de su institucionalización y su expansión por el mundo. Se trata de una historia que, evidentemente, no ha terminado. Está en pleno despliegue.

A finales del siglo XVIII se produjo una ebullición de declaraciones de derechos en dos lugares muy precisos del mundo: en las colonias inglesas de América, que muy pronto iban a convertirse en un país independiente, los Estados Unidos, y en el Reino de Francia, que se encontraba a punto de convertirse en República. A ambos aconte-



cimientos se los conoció en seguida con un nombre que hasta ese momento no se había empleado a los hechos producidos entre los humanos: Revolución.

La Declaración de los Derechos de Virginia (junio 1776), redactada para acompañar la Constitución de aquel Estado, fue utilizada por Thomas Jefferson para la primera parte de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (Filadelfia, 4 de julio de 1776), que contenía una enumeración bastante cercana a la noción moderna de los derechos del hombre: igualdad de todos los hombres, separación de poderes, poder al pueblo y a sus representantes, libertad de prensa, poder militar subordinado al civil, derecho a la justicia o libertad de culto religioso. La traducción de esta declaración a la lengua francesa tuvo su influencia en el comité de trabajo para la redacción de una Constitución y en la elaboración de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, en plena Revolución Francesa.

El inicio del artículo primero es desde entonces un punto de referencia que da sentido a toda declaración –y a toda mera aproximación– relativa a los derechos humanos: «Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos». Fue algo más que una declaración. El escritor francés Jules Michelet –autor, entre otras muchas cosas, de una *Historia de la Revolución Francesa*– la llamó el «Credo de la Nueva Edad».

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, además de enunciar una serie de principios fundamentales de orden político, atribuye a los pueblos y a los individuos unos derechos permanentemente actuales: el derecho a la resistencia contra la opresión (artículo 2), la presunción de inocencia (artículo 9), la libertad de opinión y de religión (artículo 10), la libertad de expresión (artículo 11) o el derecho a la propiedad (artículo 17).

Pero la Declaración no quedó establecida de golpe, de una vez por todas. La Revolución Francesa prosiguió, como es sabido, con complicadas vicisitudes que llevaron a nuevas declaraciones de los derechos. A la escritora Olimpia de Gouges, su autoría de un proyecto de Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana (1791) le costó literalmente la cabeza. Distintas suertes siguieron varias declaraciones consecutivas. La de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año I (1793) retomaba los contenidos de la de 1789, insistiendo especialmente en la igualdad y añadiendo el derecho a la asistencia (artículo 21), el derecho al trabajo (artículos 17 y 21), el derecho a la educación (artículo 22) o el derecho a la insurrección (artículo 35). El artículo 18 –«Todo hombre puede contratar sus servicios y su tiempo, pero no se puede vender ni ser vendido»– queda registrado como un primer empeño contra la esclavitud, aun sin nom-

Ilustración de los 30 artículos de la Declaración de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas

En 1985, diez artistas españoles y americanos ilustraron el texto de la Declaración de Derechos Humanos. Cada uno de ellos se encargó de tres artículos. La iniciativa fue un encargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como homenaje a fray Bartolomé de las Casas, considerado precursor en la defensa de los derechos humanos y civiles de los indígenas americanos.

[página siguiente:](#)

Autor:
Robert
Motherwell

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

brarla explícitamente. A esta declaración siguió la de los Derechos y de los Deberes del Hombre y del Ciudadano (1795), mucho más restrictiva que las dos precedentes (de hecho, suprimía todos los nuevos derechos de la de 1793) y que, tras el período del Terror, tenía la finalidad de restablecer el equilibrio entre derechos y deberes.

Lo que siguió fue una historia subterránea. La Revolución pareció revolverse a su vez y devorarse a sí misma, pero la idea de los Derechos del Hombre ya había pasado a ser mucho más que una idea sostenida por unos pensadores en unos libros, pues de la declaración y la proclamación se pasó a la realización a lo largo del siguiente siglo. Pero fue más tarde que reapareció con fuerza la fiebre de declaraciones. Entonces ya no con la euforia novedosa de las revoluciones (aunque también conservó algo de ello en algunos casos), sino con la novedad crucial del siglo XX: las guerras de alcance mundial.

Con el impacto de la Primera Guerra Mundial proliferaron nuevas declaraciones que de una manera u otra volvieron a ponerse en la línea de proclamar y proteger los derechos humanos: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la Declaración soviética de los derechos del pueblo trabajador y explotado (1918) o la Constitución de Weimar (1919). Pero la vocación de dimensión internacional, aunque fuera con alcances parciales, se adquirió con la Declaración de los Derechos del Niño, o Declaración de Ginebra, adoptada en 1924 por la Sociedad de las Naciones.

La Declaración Universal de 1948

El impulso decisivo para una posterior declaración con alcance universal fue una consecuencia directa de la siguiente guerra mundial: la Carta Atlántica. Surgió de un encuentro entre Winston Churchill y Franklin D. Roosevelt en un barco de guerra, en 1941, que obtuvo como fruto, en enero de 1942, la Declaración de las Naciones Unidas, por la que veintiséis Estados se declararon concernidos por la lucha contra las potencias nazi-fascistas del Eje, comprometiéndose a crear, tras el conflicto, una organización internacional que trabajara para la paz mundial.

Terminada la guerra se firmó la Carta de las Naciones Unidas, el 26 de junio 1945 –el primer tratado internacional cuyos objetivos se basan expresamente en el respeto universal de los derechos humanos–, a la que siguió el Acta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 1945.

Se ve, así, que la protección de los derechos humanos ha formado parte de la misma fundación de la Organización de las Naciones Unidas. Tras tres años de haberse creado, se consideró necesario un

I

en

ligeridad

iguales

y

libres

An
2011

reconocimiento universal y específico de esos derechos, por lo que se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en París, el 10 de diciembre de 1948.

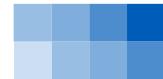
La proclamación está hecha en estos términos iniciales que han llegado a ser tan conocidos: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros». Por primera vez los derechos humanos fueron reconocidos «sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otro ídole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición». Su carácter innovador no se limita a la mera proclamación de objetivos, sino que incluye el compromiso de promover «el respeto universal a los derechos humanos [...] y a la efectividad de tales derechos».

Para poder cumplir tal misión, la Carta confirió en este momento a la ONU unas atribuciones y métodos en torno a tres conceptos: «estudio», «examen» y «recomendación». La Asamblea determinó que todos los Estados miembros publicaran y divulgaran el texto, de forma que fuera «distribuido, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios».

Los derechos humanos quedaron definidos internacionalmente en estos términos y alcance: «como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto en los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción».

El artículo 30, que cierra el texto de la Declaración, es el que le da el carácter que determina su alcance mundial, cosa que no ha hecho más que afirmarse y confirmarse a lo largo de los años: «Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración».

Desde la Declaración, ha sido uno de los objetos principales de la ONU desarrollar sus contenidos, dotándose de nuevos instrumentos a lo largo de los años. Eso empezó a ponerse en marcha ya en una fecha tan cercana a la Declaración como el 12 de agosto de 1949,



fecha en que se firmó el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), aprobado por la Conferencia diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de guerra.

Siguiendo esta línea de reforzamiento, la Declaración de Derechos Humanos se complementó con dos Pactos distintos, pero estrechamente relacionados con ella: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, por un lado, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por otro. Ambos pactos son de 1966 (si bien no entraron en vigor hasta 1976). En el primero se resaltan varios puntos relacionados directamente con la Declaración de 1948, al señalar que «El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente» (artículo 6).

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dentro de la misma línea de protección universal, se esfuerza para crear soluciones a medida de los países firmantes, teniendo en cuenta la gran diferencia de desarrollo que existen entre ellos, diferenciando entre países desarrollados y otros en vía de desarrollo: «Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales» (artículo 2). Para asegurar la eficacia de estos dos pactos se crearon varios mecanismos encargados del control de su cumplimiento por parte de los países firmantes.

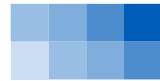
La institucionalización

Dentro de la ONU, el Consejo Económico y Social ya habló de la necesidad de crear instituciones nacionales en una fecha tan temprana como 1946 (dos años antes de la Declaración, pues). Se trataba de la convicción de que había que crear instituciones de implantación nacional, incluso con sedes regionales, para lograr una dinámica real a favor de la protección y desarrollo de los derechos humanos.

Fue sobre todo en 1978 que este tipo de instituciones recibieron un fuerte impulso. En un seminario celebrado ese año por la ONU en Ginebra, se fijaron unas primeras directrices relativas a la estructura y al funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Las funciones que se fijaron entonces fueron:

- ser fuente de información sobre esos derechos para los gobiernos y para la población del país;
- contribuir a la educación de la opinión pública y promover la conciencia y el respeto de los derechos humanos;
- considerar cualquier situación particular que pudiera existir en el país que afectara a los derechos humanos;





- dar su opinión sobre cualquier cuestión que afecte a esos derechos.

Respecto a la estructura de las instituciones, las recomendaciones aprobadas fueron las siguientes:

- reflejar la composición más amplia posible de la población, de tal forma que hagan participar a todos los sectores de la población en el proceso de adopción de decisiones relativas a los derechos humanos;
- un funcionamiento regular, con un acceso inmediato a cualquier particular o autoridad;
- estar dotadas, en su caso, de órganos locales o regionales de asesoramiento.

En años sucesivos, a lo largo de la década de los ochenta, se crearon muchas de estas instituciones en el mundo. En 1991 se celebró en París la primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos. Sus conclusiones se concretaron en una resolución acerca de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (comúnmente llamados «Principios de París»), que fueron aprobados por la Asamblea General, en 1993, y cuyos rasgos generales ampliaban los ya mencionados. Entre las atribuciones fijadas para estas instituciones se consideraron las siguientes:

- presentar al Gobierno, al Parlamento y a cualquier órgano pertinente recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a los derechos humanos;
- procurar que la legislación y las prácticas nacionales se armonicen con las normas internacionales;
- estimular la ratificación y aplicación de las normas internacionales;
- contribuir a la preparación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales;
- colaborar en la elaboración de programas dedicados a los derechos humanos;
- cooperar con las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones nacionales de otros países.

La conformación de este tipo de comisiones varía de un país a otro, dado que aun siendo una recomendación por parte de la ONU, su implantación siempre depende de una manera muy directa de un proceso nacional y de una legislación específica. Muchos países han optado por otro tipo de institución, en otros incluso se mantienen varias en función paralela. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, celebrada en Viena, se firmó una declaración en la que al abordar esta cuestión se reconocía la conveniencia de

[página anterior:](#)

Autor:
Rufino Tamayo

Artículo 2
Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

que cada Estado elija el marco de institución nacional que mejor se adapte a sus necesidades.

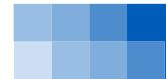
Hacia una instancia jurídica: el Tribunal Penal Internacional

Paralelamente a este proceso que va de las diversas declaraciones de los derechos humanos a su concreción internacional e institucionalizada por parte de la ONU, se desarrolla un proceso que lleva a la creación de un tribunal penal internacional. Su raíz está ya en el Tratado de Versalles (1919), en cuyo artículo 227 se declaró culpable al káiser Guillermo II por haber desencadenado una guerra de agresión. Se castigaba por primera vez un crimen internacional, aunque no se llamó crimen contra la paz o delito de agresión. En 1945, los vencedores de la Segunda Guerra, el Reino Unido, la Unión Soviética, los Estados Unidos de América y Francia, aprobaron el Acuerdo de Londres que permitió la creación del Primer Tribunal Militar Internacional, conocido como el Tribunal de Núremberg, en el cual se incluían cuatro delitos: conspiración, crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

Un año más tarde, tras un acto unilateral del gobernador americano en Extremo Oriente, nació un tribunal internacional (el Tribunal Militar Internacional de Extremo Oriente), cuyos jueces no solo pertenecían a las cuatro grandes potencias, sino también a todos los demás beligerantes como Japón y otros países neutrales como la India. Poco después de la creación de este tribunal, apareció otro en Filipinas para juzgar a los filipinos que habían cometido atrocidades contra los americanos y a los americanos que habían cometido atrocidades contra los filipinos (Sentencia Yamashita).

En la década de los noventa del siglo pasado se crearon, al amparo del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, dos tribunales *ad hoc*. En su resolución 827, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en el que se juzgaba a todas las personas implicadas, incluidos los jefes de estado (artículos 6 y 7), que cometieron crímenes internacionales en el territorio de la antigua Yugoslavia a partir del 1 de enero de 1991 hasta una fecha que será determinada por el Consejo de Seguridad (artículo 8). Este tribunal conoce de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario (artículo 2 de la Convención de Ginebra de 1949), violaciones de normas y costumbres de guerra (artículo 3 del Derecho de la Haya y artículo 4 de la Convención contra el Genocidio) y crímenes de lesa humanidad, es decir asesinatos, torturas y violaciones contra civiles de forma sistemática o masiva (artículo 5).

El segundo tribunal mencionado se creó en 1994, a petición del Gobierno de Ruanda. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 955 para crear un tribunal internacional que

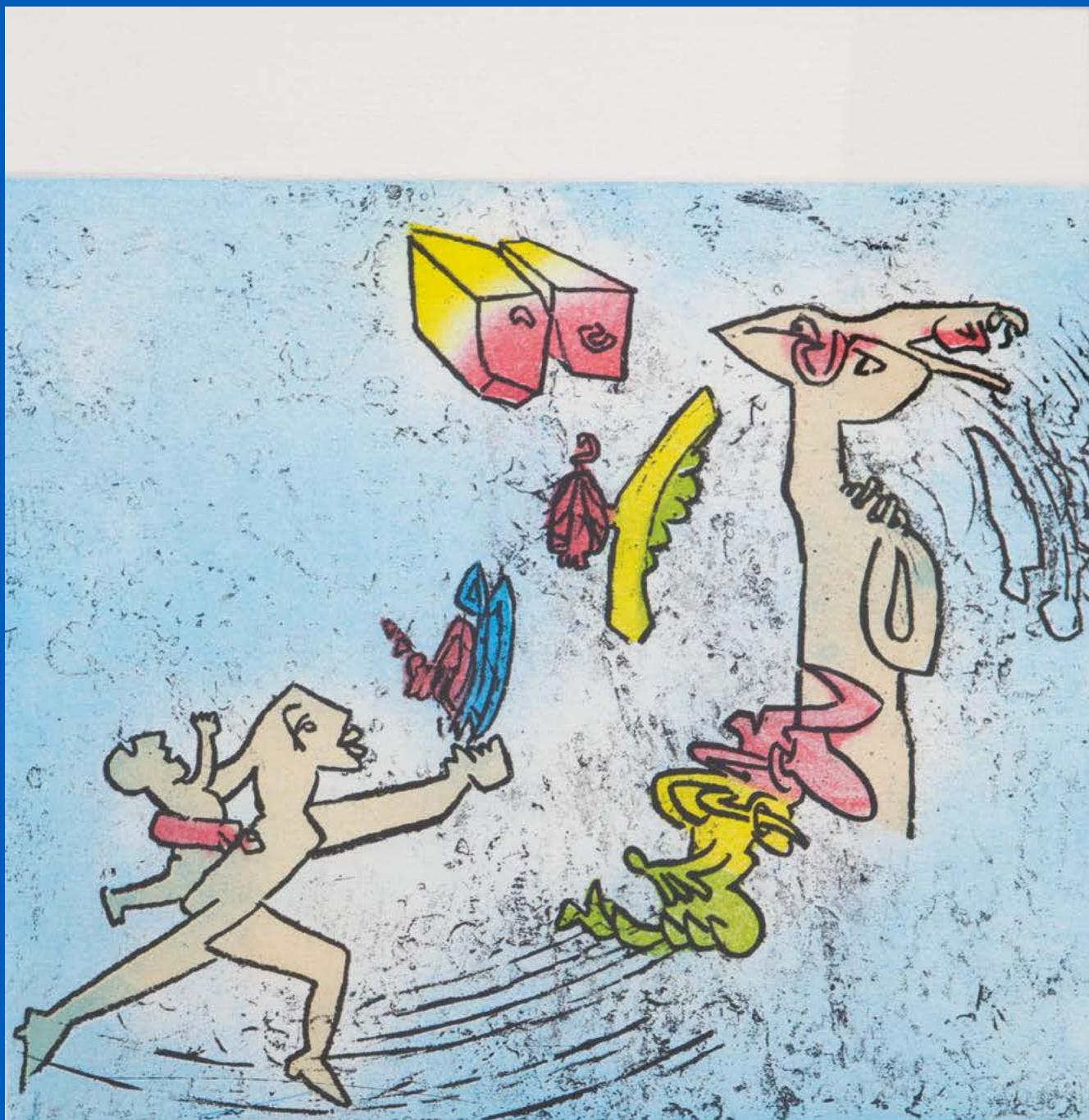


juzgaría los crímenes cometidos en el territorio de Ruanda y el territorio de los Estados vecinos (Burundi, Zaire, Uganda y Tanzania), entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994 (artículo 7). Este tribunal conoce de los delitos de genocidio (artículo 2 de la Convención contra el Genocidio) y crímenes de lesa humanidad (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II).

En 1989 había surgido, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, un movimiento impulsado por países de América Latina para reactivar el proceso de creación de una jurisprudencia penal internacional, en el que ya se había pensado en 1947, pero que nunca se concretó por la falta de acuerdo entre los Estados. En la Conferencia de Roma del 17 de julio de 1998, los diversos estados, así como asociaciones de representantes de la sociedad civil y ONG negociaron los textos del tratado que consagra el Estatuto de Roma y aprobaron por unanimidad más de cien de los ciento veintiocho artículos. Hasta el 31 de diciembre de 2000, ciento treinta y nueve estados firmaron el estatuto de la Corte. Después, en una segunda etapa se ratificó el tratado por un tercio de la comunidad internacional, el mínimo necesario para que se establezca una institución internacional representativa de todos los países del mundo.

La creación de la Corte Penal Internacional es un intento de crear un tribunal internacional de carácter permanente, general y universal, porque los tribunales presentes hoy en día se prestan fácilmente a críticas, dado que su justicia es de carácter selectivo y ocasional y son tribunales que fueron creados después de la comisión de los hechos. La Corte Penal Internacional tiene competencia para juzgar crímenes de genocidio (artículo 6), de lesa humanidad (artículo 7), de guerra (artículo 8) y de agresión (artículos 5, 121 y 123). Su competencia territorial se extiende a todos los Estados partes y los Estados que acepten su competencia (artículo 12). La Corte podrá juzgar a todas las personas nacionales de estos Estados que hayan cometido uno de los crímenes para los que la Corte tiene competencia (artículo 25), así como todos los crímenes que se cometieron en un Estado parte.

En el desarrollo de los derechos humanos y la implantación de instituciones que los promueven y defienden, la sustancialización de un ámbito jurídico, concretado en un tribunal penal, es una pieza más, una parte de un mismo proceso.



U.P.

LA MALA ADMINISTRACIÓN

No puede decirse que la mala administración sea un concepto fácil yívoco a la hora de definirlo, aunque, de no tener que entrar en definiciones más o menos exactas, todo el mundo sabe de qué se trata, pues ha sufrido en un momento u otro ese tipo de fenómeno. Hay quien, sencillamente, lo llama 'burocracia', o exceso y desbocamiento de ella. De una manera genérica suele identificarse la mala administración con la forma de agravio administrativo o con el tipo de incorrección administrativa que en principio no es susceptible de recurso ni justiciable. Es un mal de la administración desarrollada, pero también de su descontrol. El concepto está especialmente contemplado por el derecho francés y anglosajón (en los textos de administración pública de estos países –en principio en medios académicos, pero poco a poco también en medios políticos y aun periodísticos– se habla a menudo de *maladministration*). Pero puede decirse que hoy en día es un problema mundial.

Lo que resulta más fácil de precisar son los síntomas y los casos que puede acordarse como distintivos de mala administración. Hagamos una primera lista: irregularidades y omisiones administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, falta o denegación de información, demoras innecesarias, favoritismos, disfuncionamiento o incompetencia... Pero el más extremo exponente de mala administración es la incapacidad de un servicio público para plantearse, localizar y superar estos síntomas y casos, pues entonces sus efectos no harán más que permanecer y repetirse, cuando no multiplicarse.

Para algunos tratadistas –y la mala administración cada día es objeto de una mayor atención– hablar de este concepto no implica necesariamente tachar a ningún aparato administrativo con adjetivos denunciantes o acusar a unos funcionarios de ser incompetentes. Al contrario, vienen a decir, se trata de la localización de un núcleo sano de la democracia. Consciente de los efectos secundarios de su funcionamiento, el aparato burocrático debe reconocer y buscar los contratiempos y desviaciones de su marcha. Digamos que es como el principio mínimo para la solución de cualquier mal: el reconocimiento de que existe. Así, solo revisándose periódicamente puede renovarse y mejorar el rendimiento organizativo de una administración o de un servicio público.

[página anterior:](#)

Autor:
Roberto Matta

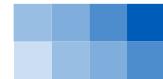
Artículo 3
Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

La administración, según una definición muy común, debe estar al servicio del interés general y preocupada por el respeto de los derechos que asisten a sus usuarios, tratando de manera conveniente las misiones que tiene asignadas. Esto se entiende mejor cuando se traslada la cuestión al ámbito y criterio de la economía de la empresa, algo que, al fin y al cabo, suele hacerse más allá del criterio comparativo. En el ámbito empresarial se reconoce sin ninguna dificultad que un aparato de control de presupuestos es un signo de autocritica en el terreno de gestión económica que solo suele conllevar beneficios (y en el mejor de los casos, no solo económicos).

Pero, claro, en el servicio público los daños a los que se expone el posible mal-administrado pueden ser más lacerantes que el de la pérdida económica. En el terreno sanitario, la mala administración puede generar daños sencillamente irreparables, y aunque generalmente los daños sean indemnizados, en ocasiones esto puede ser lo de menos si de lo que se trata es de la vida o de la integridad física del afectado (en este ejemplo, doblemente paciente). Alcanzar un sistema de administración sanitaria con el mínimo –si es que no con la eliminación– de posibles efectos adversos es el objetivo de una sociedad democrática. Aquí, pues, no se trata de pequeños desperfectos o de algunas disfunciones, sino del posible empeoramiento –si no la muerte– de enfermos en lista de espera. Y, como queda dicho, no puede quedarse todo en que el aparato administrativo y el poder judicial solucionen el caso con la indemnización a los familiares y el castigo a los responsables puntuales, que a menudo forman parte de un círculo vicioso de burocracia. Por seguir con el ejemplo sanitario, la solución realmente efectiva del problema pasará por la localización de sus últimas raíces y todos sus desarrollos.

A menudo la mala administración se ataja por los sectores menos visibles y aún menos vistosos de una gran política: acaso con la modificación de la pequeña normativa, antes (y sobre todo después) de la gran reforma legislativa; tanto procediendo al inevitable aumento de las plantillas de médicos (siempre en el ejemplo sanitario en el que estamos), como a la reorganización de esas plantillas, adecuadas a nuevas situaciones; la formación continua no solo del personal sanitario, sino también de los funcionarios encargados de procesar burocráticamente los datos de los pacientes... Estos pasos pueden formar parte del replanteamiento de una política sanitaria que a su vez sea sana, y el índice de la conciencia de todos los escalafones de la administración frente a los problemas generados por su propio funcionamiento.

Los servicios públicos no son valorados de la misma forma según el lado desde donde se los mire, esta puede ser una buena divisa para hablar de la mala administración (y hablar de ella al mal administrador). Acaso al ciudadano no quepa mostrarle mejor sondeo

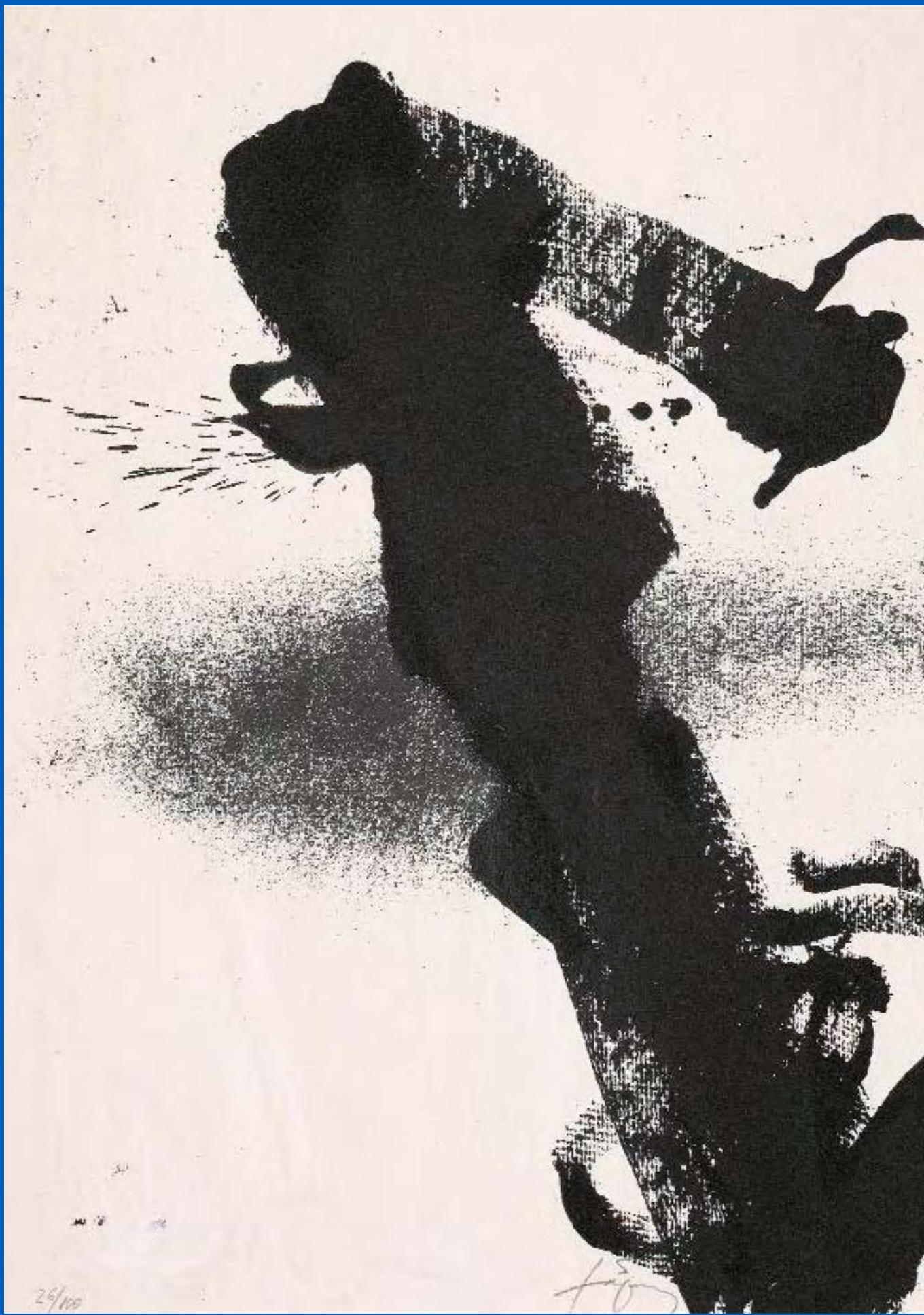


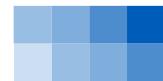
que el de su opinión a pie de cola ante una ventanilla. Lo que es seguro es que el usuario afectado por la mala administración se siente impotente, inquieto y desconfiado porque desconoce los procesos burocráticos y no siempre mantiene una relación favorable con el funcionario que se ocupa de su caso. A eso cabe añadir los textos de unos formularios que tienden a ser difíciles de entender, los retrasos en la devolución de los documentos, etc.

El teórico de la mala administración suele argumentar que el límite de una eficaz vigilancia de este fenómeno está en el hecho de que tenga que ser el propio organismo administrativo –y a menudo la misma administración– quien le ponga límite y solución. De ahí la importancia de un sistema de control externo: externo no solo a una administración dada, sino a la misma administración en cuanto tal. Independencia y autonomía, pues. Se trata entonces de una instancia que va más allá del servicio de reclamaciones. Este tiene una función, pero debe haber una instancia que esté fuera de ella a la vez que tenga capacidad de controlarla.

Con ello estamos de lleno en otro de los cometidos de los Defensores del Pueblo. Todo lo que seguirá en este libro sobre esta institución abordará de una manera más o menos directa la cuestión de la mala administración y la manera de enfrentarse a ella. Dejemos dicho ahora que quien ha insistido muy especialmente en el concepto de mala administración vinculándola a la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo ha sido el Defensor del Pueblo Europeo. Lo ha hecho en varios de sus documentos hasta llegar a elaborar un Código europeo de buena conducta administrativa, aprobado por el Parlamento Europeo, en 2001. Un recorrido por lo esencial de su articulado da una idea bastante cabal, a la manera un tanto sentenciosa, de lo que se puede entender por lo contrario de la mala administración, y que no es otra cosa que eso que ese código llama buena conducta administrativa (dicho llanamente, buena administración):

- Legitimidad
- Ausencia de discriminación
- Proporcionalidad
- Ausencia de abuso de poder
- Imparcialidad e independencia
- Objetividad, legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento
- Justicia
- Cortesía
- Respuesta en la lengua del ciudadano
- Acuse de recibo e indicación del funcionario competente
- Obligación de remisión al servicio competente
- Derecho a ser oído y a hacer observaciones
- Plazo razonable de adopción de decisiones
- Deber de indicar motivos de las decisiones





Indicación de las posibilidades de apelación
Notificación de la decisión
Protección de datos
Mantenimiento de archivos adecuados

Y para que el código, a su vez, sea objeto de buena conducta y de buen uso, en el antepenúltimo artículo se prescribe que sea de acceso público.

Vale la pena repasar el camino recorrido hasta aquí. Por un lado, se ha visto cómo desde finales del siglo XVIII se ha desarrollado un proceso que va de la declaración de los derechos humanos a su efectiva institucionalización, sobre todo a partir de la Declaración de 1948 y el trabajo que desde entonces ha efectuado la ONU. Por otro lado, la concreción de los efectos negativos de la burocracia de las Administraciones públicas en el concepto de mala administración.

Ahora hay que ver que ante ambos hechos, la vulneración de los derechos humanos y la práctica de la mala administración, se han ido erigiendo unas instituciones por todo el mundo que habrá que examinar en las siguientes páginas.

[página anterior:](#)

Autor:
Antoni Tàpies

Artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN, DEFENSOR DEL PUEBLO

Origen e historia

En muy pocos años se han ido implantando instituciones de defensa de los derechos fundamentales y de control o supervisión de la administración, con distintas configuraciones y denominaciones.

La figura del Ombudsman fue creada en el siglo XIX en los Reinos Escandinavos del norte de Europa. Esa palabra, que se ha impuesto en muchas partes del mundo, suele traducirse como 'tramitador', 'representante', o incluso más libremente con el sentido de 'tramitador e intérprete de leyes', si bien ha terminado por ser equivalente a Defensor del Pueblo.

Fue el rey Carlos XII –en el reino repartido en comarcas que entonces conformaban Suecia y Finlandia– quien en 1713 nombró a un representante llamado *Hägsteombudsmännen* para controlar la administración del gobierno. Su cometido venía a añadirse a la de un canciller de justicia en Suecia, que tenía la obligación prioritaria de velar por el cumplimiento de leyes y normas por parte de los funcionarios públicos. Existía entre ambos representantes, pues, una cierta complementariedad, prefigurando entre los dos lo que en el futuro sería el Ombudsman. A partir de 1766, el canciller de justicia dejó de ser designado por el rey, pasando a serlo por las representaciones de los cuatro estados, convirtiéndose poco a poco en un funcionario real, hasta que a raíz del golpe de estado del rey Gustavo III pasó a tener las competencias de un ministro de Justicia.

Origen y desarrollo en la Europa escandinava

El Ombudsman propiamente dicho, con el nombre de *Justitie Ombudsman*, apareció en Suecia, en la nueva Constitución de 1809, resultado del enfrentamiento revolucionario de la época, que hacía un especial hincapié en la separación de poderes: entre el rey y su Consejo, el Parlamento y los tribunales. El Ombudsman, nombrado por el Parlamento, tenía encomendado el control de las actividades



gubernamentales, la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de todas las irregularidades y negligencias de los funcionarios y administradores de justicia, además de investigar las reclamaciones de los ciudadanos. Parte de esta Constitución sigue en vigor hoy en Suecia, especialmente el capítulo relativo a la forma de Gobierno, donde se establece la figura del Ombudsman.

Más tarde, otros textos han ido desarrollando y complementando la Constitución: la Ley Orgánica de Sucesión, de 1810, la Ley Orgánica del Parlamento, de 1866, y, por último, la Ley de Libertad de Prensa, de 1949, en la que se establecen una serie de parámetros relacionados con el Ombudsman, como el Derecho de la ciudadanía a consultar los documentos oficiales. Estos cuatro textos han sido objeto de múltiples modificaciones de detalle desde su entrada en vigor.

En dicha Constitución (artículo 6 del capítulo XII sobre el control parlamentario) el Ombudsman quedaba previsto en los siguientes términos: «El Parlamento designará uno o varios procuradores parlamentarios (*Ombudsmän*) encargados, conforme a las instrucciones dadas por la asamblea, de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en el ámbito de las actividades públicas, y que serán habilitados para actuar ante la justicia en los supuestos previstos en tales instrucciones». En este contexto se preveía la posibilidad de designar tantos procuradores (*Ombudsmän*) como se considere necesario, creando así la tradición vigente hasta hoy de varios Defensores, tales como, el de Justicia, el del Consumidor, el del Libre Comercio, el Militar y más recientemente el de Medio Ambiente. La unión de los distintos Ombudsman suecos en una sola institución, con la supervisión general de uno de ellos, se llevó a cabo en 1968.

Finlandia, que había conocido a los antecesores de Ombudsman al formar parte del Reino de Suecia, readoptó, tras conseguir su independencia de Rusia, la institución en su primera Constitución de 1919. Dinamarca instituyó, en el transcurso de una reforma constitucional de 1953, el Ombudsman, ampliando su competencia de lo sectorial a lo general, encargándole del control de la Administración, tanto civil como militar. En la misma época, Noruega creó un Ombudsman militar en 1955, que en 1962 se duplicó con otro civil.

País	Institución	Tipo	Implantación
Dinamarca	Ombudsman	estatal	1953
Finlandia	Ombudsman Parlamentario	estatal	1919
Noruega	Ombudsman	estatal y sectoriales	1955, 1962
Suecia	Ombudsman	estatal y sectoriales	1809

Cuadro 1:
Los primeros
Ombudsman en la
Europa
escandinava

Difusión en las democracias tras la Segunda Guerra

La reconstrucción de Europa, tras la devastación que supuso la Segunda Guerra Mundial, se hizo con la convicción de que los ideales de libertad y democracia deben ir acompañados de instrumentos institucionales específicos que les sirvan de garantía (también se hace, tal reconstrucción, con una guerra fría, todo hay que decirlo, y así se entiende mejor la enorme lentitud y la continua zozobra con que avanzó todo). Hemos visto el proceso que lleva a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y la conciencia que desarrolló la ONU para que se crearan instituciones nacionales que trabajaran activamente para esos derechos.

Paralelamente, en varios Estados se adoptaba la figura del Ombudsman. La historia de ello no es solo la de la adopción o el despliegue de una idea (y ya realidad en el norte de Europa), pues se trata de un proceso más complejo de variaciones, reformas y reestructuraciones que, propiamente, no ha finalizado. Tanto es así que muchos países en los que se implantan estas instituciones, a los pocos años se hacen pequeñas reformas en su ley que le dan nuevas competencias. Y, como veremos luego, hay instituciones que llevan el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos que, de hecho, tiene buena parte de las características –si no todas– del Ombudsman, mientras que alguna institución que asume el papel de Ombudsman (con el nombre que sea) no reúne todas esas características (empezando por una de las más importantes, la de ser elegido por el Parlamento).

[página siguiente:](#)

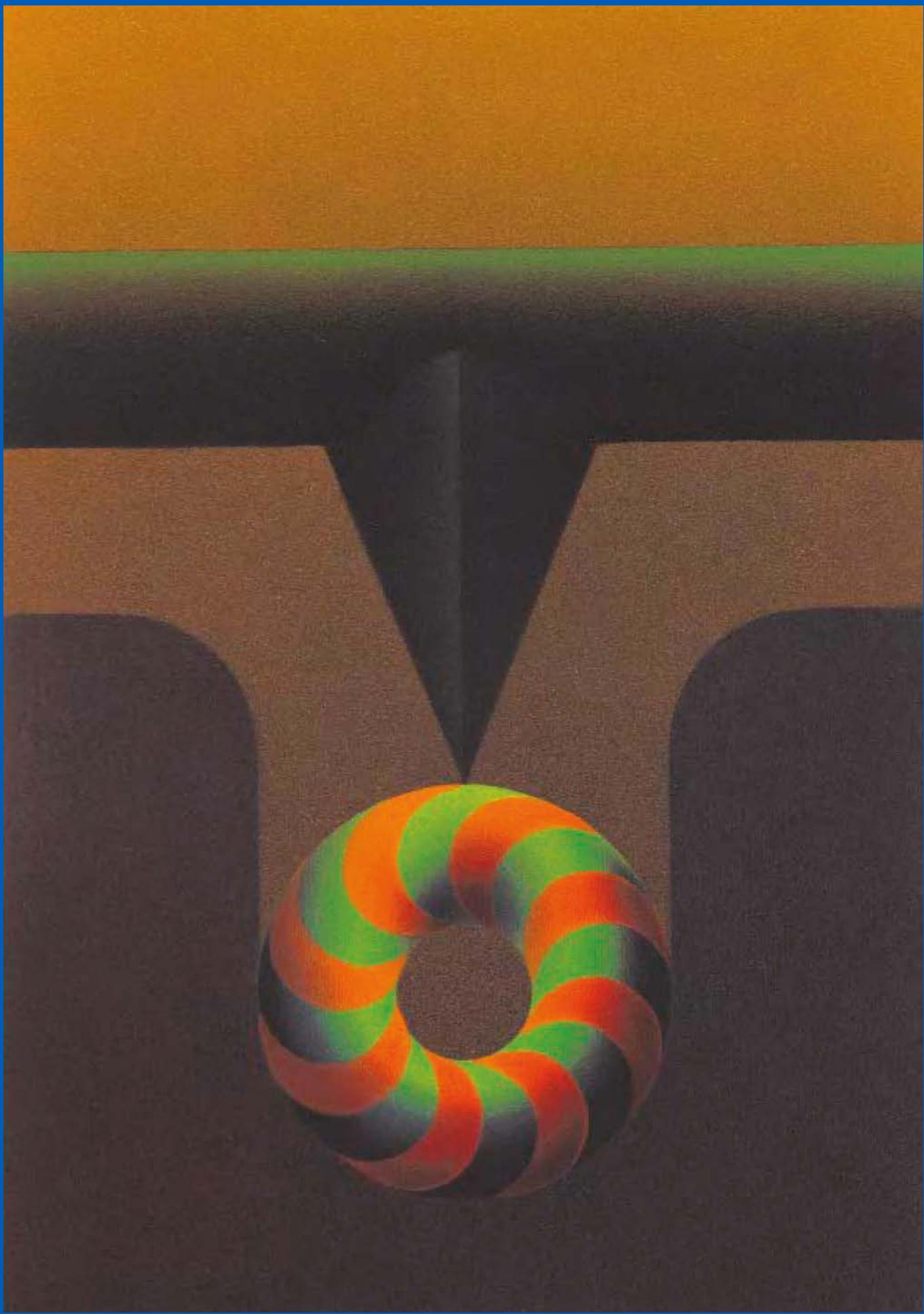
Autor:
Julio Le Parc

Artículo 5
Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Israel conoció una figura afín (Controlador del Estado) casi al tiempo que nacía su Estado, en 1949, reformulándose en 1971 como un Ombudsman propiamente dicho. En cambio Alemania Federal adoptó el modelo del Ombudsman militar en 1956, considerando que no era necesario establecer uno civil, al fortalecer la Comisión de derecho a petición que debería desarrollar la misma función. Así, la Ley de los Poderes de la Comisión de Peticiones del Bundestag Alemán, de 1975 (con varias modificaciones posteriores), otorga unas competencias, como la de investigación, que van más allá de las funciones que tiene asignada una comisión parlamentaria de peticiones en otros países (por otro lado, la Comisión alemana pertenece como un miembro más en los dos institutos del Ombudsman, el internacional y el europeo).

Cuadro 2:
El Ombudsman o Defensor del Pueblo en Europa

País	Institución	Tipo	Implantación
Albania	Abogado del Pueblo	estatal	2000
Alemania	Comisión de Peticiones del Bundestag Alemán	sectoriales	1956, 1975
Andorra	Raonador del Ciutadà	estatal	1998
Armenia	Defensor de los Derechos Humanos	estatal	2004



País	Institución	Tipo	Implantación
Austria	Ombudsman	estatal	1982
Bélgica	Le Médiateur fédéral	regionales	1991
Bosnia-Herzegovina	Ombudsman DDHH	estatal	1996
Bulgaria	Ombudsman	estatal y regional	2004
Chequia	Ombudsman	estatal	2000
Chipre	Comisionado de la Administración	estatal y regionales	1991
Croacia	Ombudsman	estatal	1993
Dinamarca	Ombudsman	estatal	1953
Eslovaquia	Defensor Público de los Derechos Humanos	estatal	2002
Eslovenia	Defensor del Pueblo de los Derechos Humanos	estatal	1995
España	Defensor del Pueblo	estatal y regionales	1981
Estonia	Canciller de Justicia	estatal	1999
Francia	Médiateur de le République Défenseurs des Droits	estatal estatal	1973-2011 2011
Georgia	Public Defender	estatal	1997
Grecia	Ombudsman	estatal	1998
Groenlandia	Ombudsman	estatal	1994
Hungría	Commissioner for Fundamental Rights	estatal	2012
Irlanda	Ombudsman	regionales	1980
Islandia	Ombudsman Parlamentario	estatal	1997
Italia	Difensore Cívico	regional	1971
Kosovo	Ombudsman	estatal	2000
Letonia	Ombudsman	estatal	1996
Lituania	Ombudsman	estatal	1995
Luxemburgo	Commission des Pétitions	estatal	2001
Macedonia	Ombudsman	estatal	1997
Malta	Ombudsman	estatal y regionales	1995
Moldavia	Abogado Parlamentario	estatal	1998
Montenegro	Ombudsman	estatal	2004
Noruega	Ombudsman	estatal y sectoriales	1955-62
Países Bajos	Ombudsman Nationale	estatal	1981



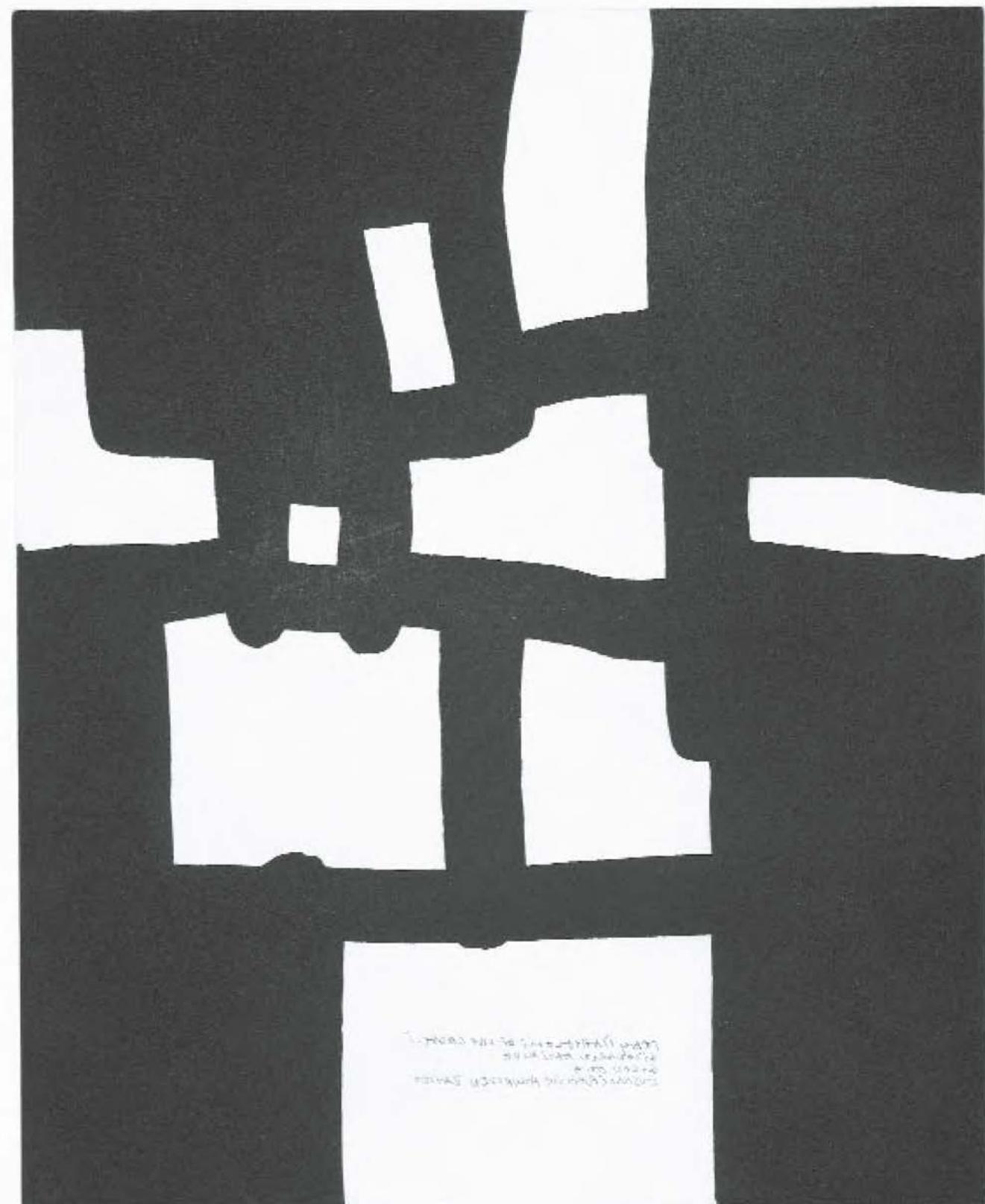
País	Institución	Tipo	Implantación
Polonia	Comisionado para los Derechos Humanos	estatal	1987
Portugal	Provedor de Justiça	estatal	1975
Reino Unido	Ombudsman	regionales	1967, 1994
Rumanía	Abogado del Pueblo	estatal	1997
Serbia	Protector del Ciudadano	estatal	2007
Suiza	Ombudsman	regional	1971
Turquía	Ombudsman	estatal	2012

En Nueva Zelanda se creó el Ombudsman en 1962. Entre los años 1972 y 1979, en Australia se establecieron Ombudsman federales del Norte y del Sur (ambos en 1972), de la Commonwealth de Australia (1976).

Paralelamente, en algunos países han ido apareciendo otro tipo de instituciones similares, sin coincidir plenamente con el modelo de Ombudsman estatal y con el carácter de comisionado parlamentario que tampoco es la Comisión de peticiones. Es el caso de Gran Bretaña, que en 1967 (con revisiones en 1994), se creó el Comisario Parlamentario para la Administración (llamado 'Ombudsman' solo por extensión), formalmente nombrado por el rey, a propuesta del Gobierno. Entre las limitaciones de investigación que le caracterizan está la de no poder investigar a la policía ni a las autoridades locales. O fue el caso de Francia y su Mediador de la República, creado en 1973, que era nombrado por el Gobierno y solo podía recibir las quejas de los ciudadanos a través de un miembro del Parlamento (situación resuelta con la creación de una nueva institución, la del Defensor de los Derechos, en 2011).

País	Institución	Tipo	Implantación
Australia	Ombudsman	regionales	1972
Canadá	Ombudsman/Protecteur du Citoyen	regionales	1967
Corea del Sur	Ombudsman	estatal	1994
EE.UU.	Ombudsman	regionales	1969
Israel	Ombudsman	estatal	1971
Japón	Oficina Evaluación Administrativa	estatal	2001
Nueva Zelanda	Ombudsman	estatal	1962
Rusia	Plenipotenciario para los Derechos Humanos	estatal	1996

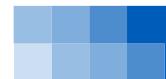
Cuadro 3:
Otros países



1960-1961
1962-1963
1964-1965

26/10/00

W. M. G.



A su vez se han ido desarrollando distintos modelos de Defensor sectorial, como el ya mencionado militar de Alemania Federal, o generales, pero de alcance regional, caso de Italia, donde tras implantarse un Defensor regional en la Toscana, en 1971, entre 1979 y 1989 se crearon hasta 11 en las distintas regiones (ejerciendo el de Toscana ciertas funciones de coordinación). Instituciones regionales (federales o autonómicas), variadamente relacionadas con el Ombudsman han ido apareciendo a lo largo de los años en América. En Canadá existe la institución en Alberta y New Brunswick, 1967; Québec, 1969; Manitoba, 1970; Nueva Escocia, 1971; Saskatchewan, 1973; Ontario, 1975; Newfoundland, 1975; British Columbia, 1979; Yukon, 1996.

En 1980 se instituyó un Defensor del Pueblo en Irlanda y en 1981 (con modificaciones, tras la Constitución de 1983) en Holanda. En Austria existe la Junta del Defensor del Pueblo, contemplada por la Constitución y cuya ley es de 1982 (si bien cuenta con un antecedente en 1976). Les siguieron los de Hong-Kong (1988), Corea del Sur y Malasia (1994). En Groenlandia existe un Defensor del Pueblo desde 1994. En Bélgica existían mediadores federales –Flandes, 1991, el Valón, en 1994–, regulados por una ley de 1995. Son elegidos por el Parlamento.

Sudáfrica estableció en 1996 el Protector Público. En Grecia se ha dado el caso peculiar de adoptar un Defensor del Pueblo, en 1997, nombrado por el Consejo de Ministros, pero que fue modificado a partir de una reforma de la Constitución, en 2001, tras la cual existe un Defensor independiente del poder ejecutivo y con mayores competencias.

En África puede decirse que se dio una correlación entre la independencia de varios países y la instauración de un Defensor o institución próxima. Son los casos de Tanzania, independencia de 1964, Defensor de 1966; en Ghana, respectivamente, 1957 y 1969; Mauricio, 1968 y 1970; Zambia, 1964 y 1973.

[página anterior:](#)

Autor:
Eduardo Chillida

Artículo 6
Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

País	Institución	Tipo	Implantación
Botswana	Ombudsman	estatal	1997
Burquina Faso	Médiateur	estatal	1995
China	Ombudsman	estatal	1988
Gabón	Médiateur de la République	estatal	1992
Gambia	Ombudsman	estatal	1997
Ghana	Commissioner for Human Rights & Administrative Justice	estatal	1969
India	Ombudsman	regionales	1972
Indonesia	Ombudsman Commission	estatal	2000
Jamaica	Parliamentary Ombudsman	estatal	1978
Madagascar	Défenseur du Peuple	estatal	1992

Cuadro 4:
Defensores del Pueblo en África y Asia

País	Institución	Tipo	Implantación
Malasia	Public Complaints Bureau	estatal	1994
Malawi	Ombudsman	estatal	1994
Marruecos	Mediador del Reino de Marruecos	estatal	2011
Mauricio	Ombudsman	estatal	1968
Mauritania	Médiateur de la République	estatal	----
Namibia	National Ombudsman	estatal	1990
Nigeria	Public Complaints Commission	estatal	1975
Pakistán	Federal Ombudsman	estatal	1972
Senegal	Médiateur de la République	estatal	1991
Sudáfrica	Public Protector	estatal	1996
Sudán	Public Grievances and Correction Board	estatal	1995
Tailandia	Ombudsman	estatal	1999
Taiwán	Ombudsman	estatal	1992
Tanzania	Permanent Comission of Enquiry	estatal	1966
Túnez	Médiateur Administratif	estatal	1992
Uganda	Inspector General of Government	estatal	1986
Zambia	Investigator General	estatal	1973
Zimbabwe	Ombudsman	estatal	1982

Transiciones a la democracia en España e Iberoamérica

Portugal y España viven con muy pocos años de diferencia el final de dos dictaduras muy longevas. En ambas transiciones a la democracia, y en sus respectivos procesos constituyentes, surge la institución del Ombudsman. En uno y otro caso es importante el énfasis que se pone en su cometido, la defensa de los Derechos Fundamentales. Creado en 1975, en Portugal es llamado Provedor de Justiça.

El Defensor del Pueblo español es de 1981. Tendremos ocasión de volver a él con detalle en la segunda parte de este libro. Poco después de su implantación se fueron creando defensores regionales en distintas autonomías españolas, cada uno de ellos dependiente de su respectivo parlamento:

- en 1983, el Defensor del Pueblo Andaluz;
- en 1984, el Síndic de Greuges de Catalunya y el Valedor do Pobo de Galicia;
- en 1985, fueron creados por sus respectivas leyes el Ararteko (Defensor del País Vasco), el Justicia de Aragón y el Diputado del Común de Canarias;
- en 1988, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana;



- en 1994, el Procurador del Común de Castilla y León;
- en 2000, el Defensor del Pueblo de Navarra;
- en 2001, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha;
- en 2005, el Procurador General del Principado de Asturias;
- en 2006, el Defensor del Pueblo de la Rioja; y
- en 2008, el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia.

Algunas de estas instituciones, debido a la reorganización administrativa de varias comunidades autónomas de los últimos años, han dejado de existir. Es el caso de los defensores de Castilla-La Mancha (2011), Región de Murcia (2012) y La Rioja y Asturias (2013). Por otro lado, existe una ley para el Síndic de Greuges para las Islas Baleares, desde 1993, aunque aún no se ha implantado la institución, de la misma manera que el Estatuto de Autonomía de Extremadura prevé un Defensor del Pueblo sin que se haya aprobado todavía su ley.

Y si la implantación del Defensor del Pueblo en España –incluidos los autonómicos– corresponde a una consecuencia de la transición a la democracia, cabe ver como un proceso relativamente comparable la implantación de esta institución en distintos países de Iberoamérica. En ese proceso, 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, aún sin dejar de tener esta segunda competencia.

En varios países latinoamericanos dicha implantación ha partido de una reforma constitucional, como es el caso del primero de ellos en tener Defensor, la República de Guatemala, que previó esa institución –Procurador de los derechos humanos– en su Constitución de 1985. México es el siguiente país americano en adoptar un Defensor nacional, si bien no dejó de contar con claros antecedentes, empezando por el más remoto, el de la Procuraduría de los Pobres, del Estado de San Luis de Potosí (1847) y alguno más directo y reciente, como la Procuraduría Federal del Consumidor, creada en 1975 y puesta en marcha el año siguiente. En 1990 se creó una Dirección General de Derechos Humanos que fue el antecedente directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada en 1992 (mediante una reforma constitucional) y que, si bien empezó como el tipo de institución que lleva ese nombre que no coincide plenamente con el Ombudsman parlamentario, ha terminado por asimilarse plenamente a él desde la reforma de su ley, en 1999.

También tiene su historia particular el Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, que existe desde 1977, aunque es años más tarde que deja de ser elegido por el Gobierno, para serlo por el ejecutivo (desde su re-

página siguiente:

Autor:
Antoni Clavé

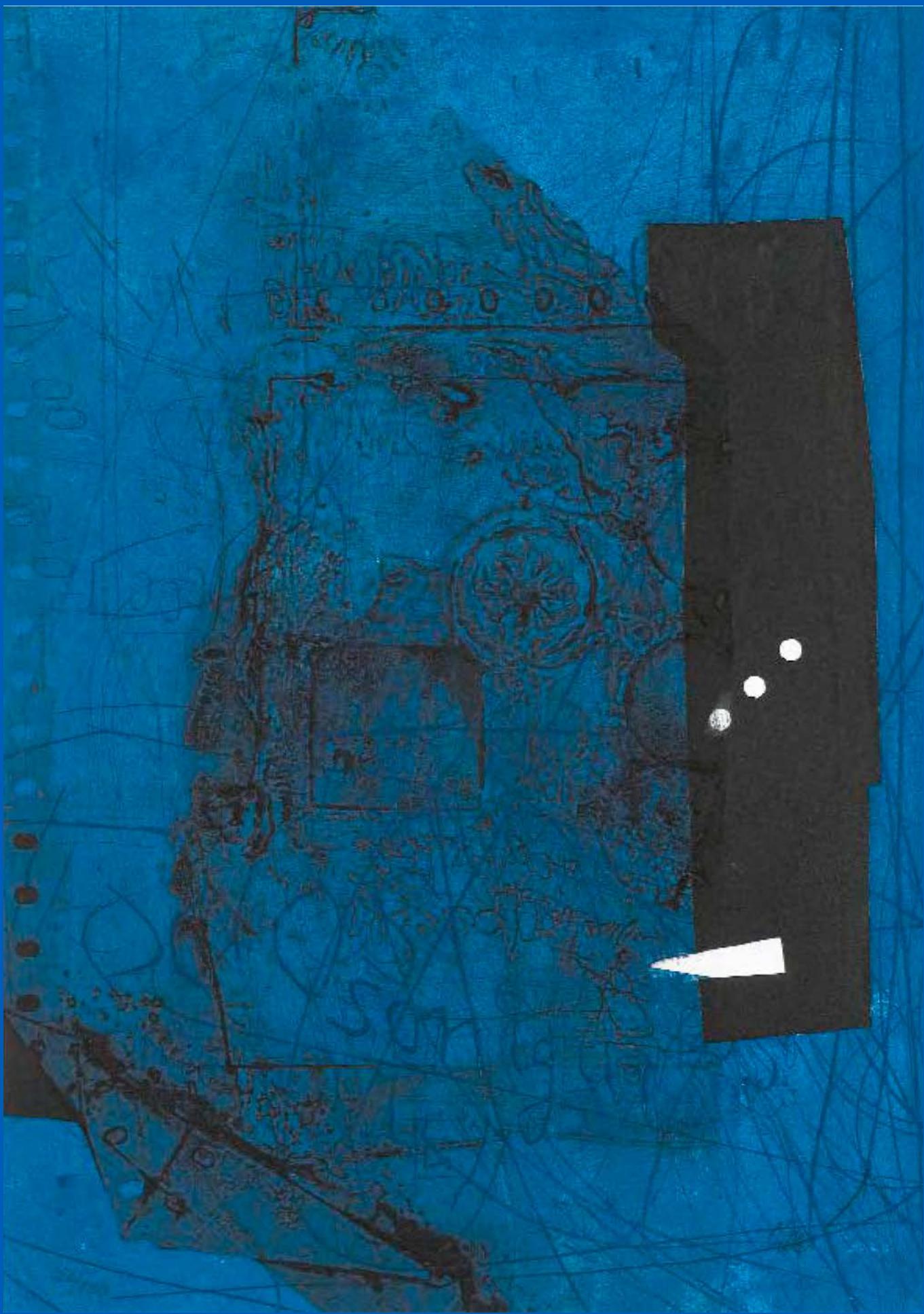
Artículo 7
Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

forma de 1987). En El Salvador se creó un Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en 1991, a raíz de la reforma constitucional que siguió al fin de la guerra civil. Y de la Constitución de Colombia, de aquel mismo año, nació su Defensor del Pueblo, contándose varios intentos anteriores para crear una figura parecida. En Perú se configura un Defensor del Pueblo en su Constitución de 1993.

En Costa Rica se creó la Defensoría de los Habitantes en 1992, después de varios intentos en la década anterior. En Argentina existe una tradición de defensores regionales y municipales (el pionero es el de Buenos Aires, de 1985) hasta que se creó el Defensor del Pueblo de la nación en 1993. Siguieron el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, en 1995; la Procuraduría para los Derechos Humanos de Nicaragua, en 1995; la Defensoría del Pueblo de Paraguay, en 1995; el Defensor del Pueblo de Ecuador, en 1997; la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, en 1997; el Defensor del Pueblo de Bolivia, en 1997. En el cuadro siguiente se puede ver la creación de todos ellos y los que han seguido posteriormente.

País	Institución	Tipo	Implantación
Argentina	Defensor del Pueblo	estatal y regionales	1993
Bolivia	Defensor del Pueblo	estatal	1998
Brasil	Procurador Federal dos Direitos do Cidadao	estatal	2000
Colombia	Defensor del Pueblo	estatal	1991
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	estatal	1992
Ecuador	Defensor del Pueblo	estatal	1997
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	estatal	1991
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	estatal	1985
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	estatal	1995
México	Comisión Nacional de Derechos Humanos	estatal	1992
Nicaragua	Procuraduría para los Derechos Humanos	estatal	1995
Panamá	Defensoría del Pueblo	estatal	1997
Paraguay	Defensoría del Pueblo	estatal	1995
Perú	Defensor del Pueblo	estatal	1993
Puerto Rico	Commonwealth Ombudsman	regional	1977
Venezuela	Defensoría del Pueblo	estatal	1999

Cuadro 5:
Defensores del Pueblo en Latinoamérica



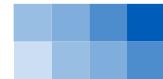
Transiciones a la democracia en la Europa del Este y Rusia

Con la misma expresión «transición a la democracia» se puede hablar de situaciones considerablemente distintas. Una cosa es la transición a la democracia de los tres países del sur de Europa, que vivieron unas dictaduras muy largas en contraste con su contexto geopolítico –que es el caso de Portugal, España y Grecia– y otra muy distinta es la transición de los países que vivieron décadas de «socialismo real», bajo la órbita de mayor o menor influencia de otros países (los países del telón de acero y la dominación que ejerció sobre ellos la URSS). En el primer caso se trató de una transición de un régimen dictatorial a otro democrático, mientras que en el segundo hay que hablar de un cambio de régimen político tanto como social y económico.

Respecto a lo que nos ocupa aquí, el Ombudsman, la diferencia no resulta de poca trascendencia: en los países del primer grupo, el Defensor del Pueblo nació en –y propiamente como resultado de– un proceso constituyente, de manera que la institución es una consecuencia directa de la democratización (eso es muy claro en España, donde se implanta el Defensor del Pueblo cuando ya se habían celebrado varias elecciones generales, y más aún en Grecia, donde la institución fue implantada bastante tardíamente respecto a la liquidación de la dictadura); en las lentes transiciones de los países del este de Europa, la aparición de los Ombudsman es a menudo un activo factor de democratización que hay que tener en cuenta en esta condición.

Pero a esto hay que añadir algo aparentemente opuesto: los Defensores del Pueblo instaurados en estos países de lenta transición a la democracia se encuentran con problemas específicos y a veces muy agudos cuando tratan de aplicar sus competencias y prerrogativas, pues el proceso de transición se produce con un cambio, a veces muy acelerado, de legislación que va acompañado de una falta de tradición democrática que afecta a la misma interpretación de las nuevas normas. Las propias constituciones de estos países (nuevas o en algún caso restauradas, como en Letonia) pasan por un período de asimilación por parte de los mismos gobiernos, cuando no de las sociedades en su conjunto, que poco o nada tiene que ver con la rápida y efectiva implantación de las Constituciones todavía no muy lejanas, como las referidas de los países del sur de Europa.

Por otro lado, el proceso de democratización es muy distinto entre estos mismos países, empezando por el hecho de que la tradición constitucional es muy variada: están los países que contaban con constituciones democráticas antes de la Segunda Guerra Mundial (casos de Checoslovaquia, Rumanía, además del período constituyente de Polonia); países que contaron con un cierto control constitucional durante la etapa socialista (Yugoslavia, Rumanía, Che-



coslovaquia y Hungría, estos dos últimos países en fechas tan tardías como 1982 y 1985); y países para los que la justicia constitucional ha sido un concepto completamente nuevo, surgido durante la etapa de la transición (Albania, Bulgaria, las Repúblicas Bálticas y Rusia).

Muchas de las nuevas constituciones incluyen la institución del Ombudsman (Albania, Eslovenia, Estonia, Hungría, Macedonia, Polonia, Rumania, Rusia y Ucrania). Ya se han implantado el Protector de los Derechos Civiles, de Polonia (1987); el Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos, de Hungría (1993); el Ombudsman de Eslovenia (1993); la Oficina Nacional de los Derechos Humanos, de Latvia (1996); el Ombudsman de Rumania (1997), el Ombudsman de Estonia (1999), y el Ombudsman de la República Checa (2000). Como ocurre en todas partes, las competencias difieren de uno a otro.

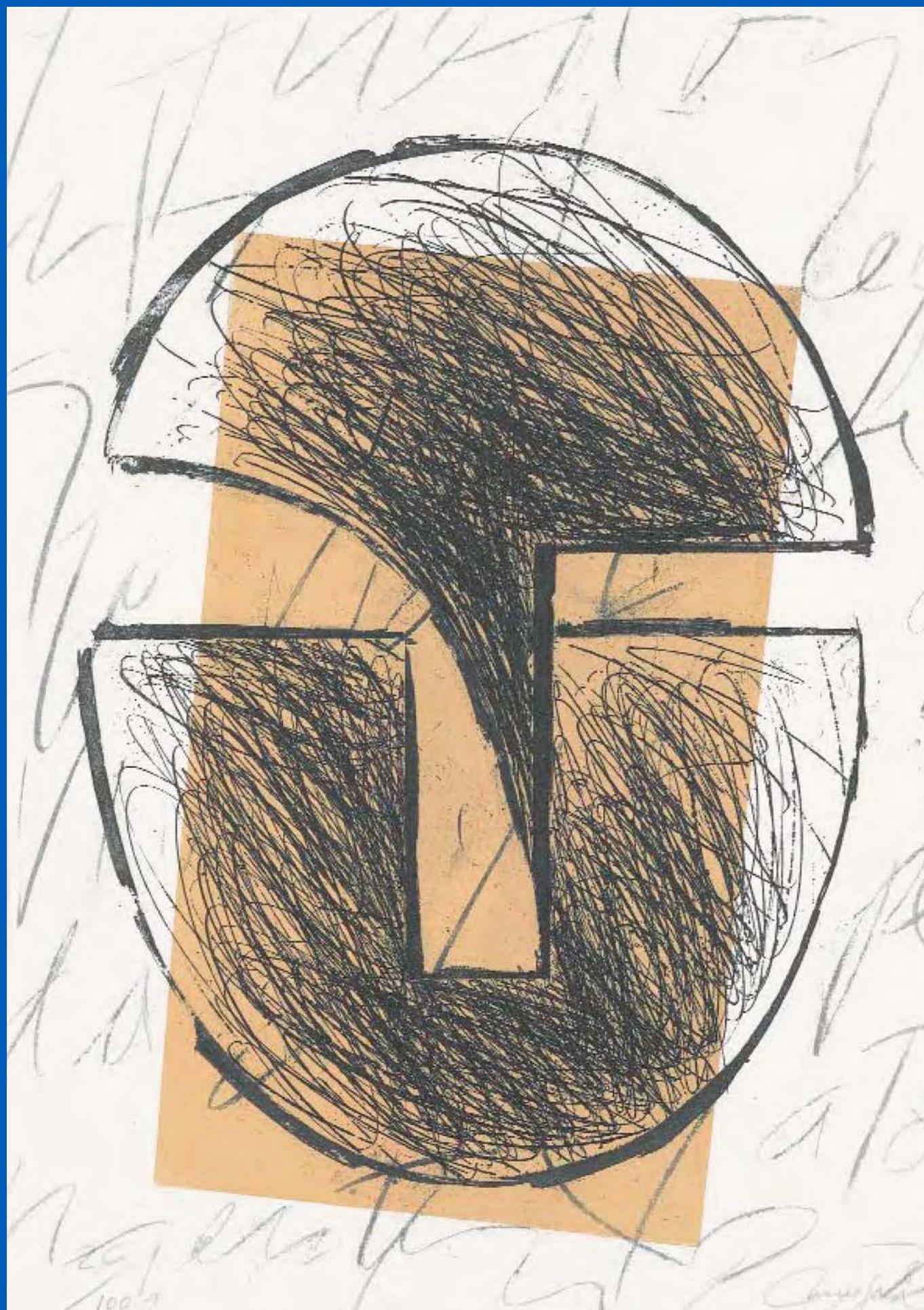
Transiciones a la democracia tras las guerras de los Balcanes

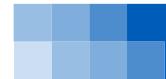
Las guerras de los Balcanes marcan otro punto de inflexión en los procesos de democratización de Europa. Aunque el proceso tiene que ver con el desencadenado tras la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de la URSS, en una parte de la zona de los Balcanes se da un contexto de nuevo peculiar, pues se trata de unas transiciones muy marcadas por la situación de inmediata posguerra. Esto, y la misma forma como se produjo el desenlace de la guerra, determinan que estas transiciones se produzcan bajo la vigilancia y asesoramiento muy directo de otros países. Hay que recordar que fue entre estas guerras que se aprobó, el 14 de diciembre de 1995, en París, el Plan de Paz para Bosnia, firmado por los presidentes de Bosnia, Croacia y Serbia, con los presidentes de Francia, los Estados Unidos de América y los primeros ministros del Reino Unido, Alemania y Rusia, además del primer ministro de turno de la Unión Europea, como testigos.

Tras las guerras, en las nuevas Constituciones también tiende a implantarse la institución del Defensor del Pueblo, que ya existe en Croacia (1993) y Bosnia-Herzegovina (1995).

Tipos y límites del Ombudsman

Una de las diferencias principales que existe entre la variedad de modelos de Ombudsman y su original escandinavo puede señalarse en que de un modelo inicialmente sectorial y centrado muy especialmente en el control del Gobierno ha derivado hacia un tipo de Defensor estatal, de competencias generales y con un especial énfasis en los Derechos Fundamentales. Pero existen formas muy distintas de Ombudsman, más allá de la evolución del modelo escandinavo y más allá de la implantación de ese modelo a otros sitios. Los hay con los más variados criterios y peculiaridades: de competencias generales o sectoriales, estatales o regionales, dependientes del Parlamento





o del poder ejecutivo, con mayor o menor énfasis en el control de la Administración o en la protección de los derechos humanos, etc.

La clave de la independencia de un Ombudsman está, obviamente, en quién le elige y qué obligaciones tiene con quien le ha elegido, mientras que la clave del alcance de su capacidad está en las atribuciones y competencias de investigación con que se le dota. Al margen de ello, orientando unas veces y desorientando muchas más, está la variedad de nombres: *Ombudsman* en un sentido universal, que es el caso del Defensor del Pueblo de España y buena parte de los países latinoamericanos y los que se han ido implantando en la Europa oriental y en otros sitios del mundo; *Mediador*, sobre todo en las zonas de influencia francófona, aunque con una tendencia a convertirse en *Ombudsman*, como el mismo caso francés, desde 2011; y un sinfín de *Comisiones* (las llamadas Comisiones nacionales de derechos humanos con una trayectoria específica, vinculada a la ONU, y las comisiones de peticiones de los parlamentos), *Procuradurías*, etc. Ensayemos una tipología general, para la cual nos puede servir de guía un cuadro general de distinciones.

- | | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Institución incluida o no en la Constitución ■ Mayor o menor énfasis en la protección de los DD.HH. ■ Órgano que lo elige: <ul style="list-style-type: none"> Parlamento o Gobierno ■ Mandato independiente o no del período legislativo ■ Capacidad de recibir quejas: <ul style="list-style-type: none"> directamente del ciudadano o indirectamente a través de un parlamentario ■ Ámbito de investigación: <ul style="list-style-type: none"> Territorial Estatal o Autonómico Competencial General o Sectorial | | <p>Características distintivas del tipo de <i>Ombudsman</i> o <i>Defensor del Pueblo</i></p> |
|---|--|--|

página anterior:

Autor:
Rafael Canogar

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Ombudsman general o Defensor del Pueblo

Institución independiente, de control no jurisdiccional, con un titular nombrado por el Parlamento, única instancia ante la que tiene que rendir cuentas, que tiene encomendada la doble misión de velar por los derechos fundamentales y controlar el buen funcionamiento de todas las administraciones públicas. Tiene alcance estatal y la obligación específica de atender y tramitar las quejas que recibe directamente de los ciudadanos en los casos de vulneración de derechos fundamentales o de supuesta mala administración, además de poder actuar por iniciativa propia. Su mandato no coincide con los períodos de las legislaturas. Normalmente está instituido por la Constitución y tiene capacidad de recurrir la inconstitucionalidad de las leyes.

Es el modelo que nació en los países escandinavos y que tiende a ser considerado como el Ombudsman o Defensor del Pueblo propiamente dicho en la medida que se aúnan en él todas las características señaladas. Normalmente lleva uno de estos nombres y además de los países Escandinavos está implantado en buena parte de Europa –Austria, Portugal, España, etc.– e Iberoamérica.

Mediator

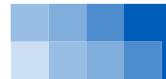
Como el Ombudsman general, tiene competencias de control de la administración en todo su ámbito estatal, pero es nombrado por el poder ejecutivo (o por el rey o el presidente de la República) y en ocasiones no está facultado para recibir directamente quejas de los ciudadanos. A menudo su mandato coincide con el período legislativo y suele tener limitaciones en el ámbito de sus competencias.

Es el modelo adoptado especialmente por Francia y por la mayoría de países francófonos, como Senegal, Gabón, etc., si bien, como ya ha sido señalado, desde 2011 la institución del Mediador de la República ha sido sustituida por un Defensor de los Derechos (*Défenseur des Droits*), a raíz de la reforma constitucional de 2009. Esta institución recoge prácticamente las mismas características que los Defensores ya señalados.

Ombudsman o Defensor sectorial

Nombrado por el Parlamento, tiene las funciones parecidas al Ombudsman general, solo que restringidas temáticamente a un sector de la población (los menores, los ancianos, los militares, los consumidores...).

Como hemos visto, es el modelo que nace en los países escandinavos europeos, aunque desarrollándose luego como generales.



Ombudsman o Defensor regional

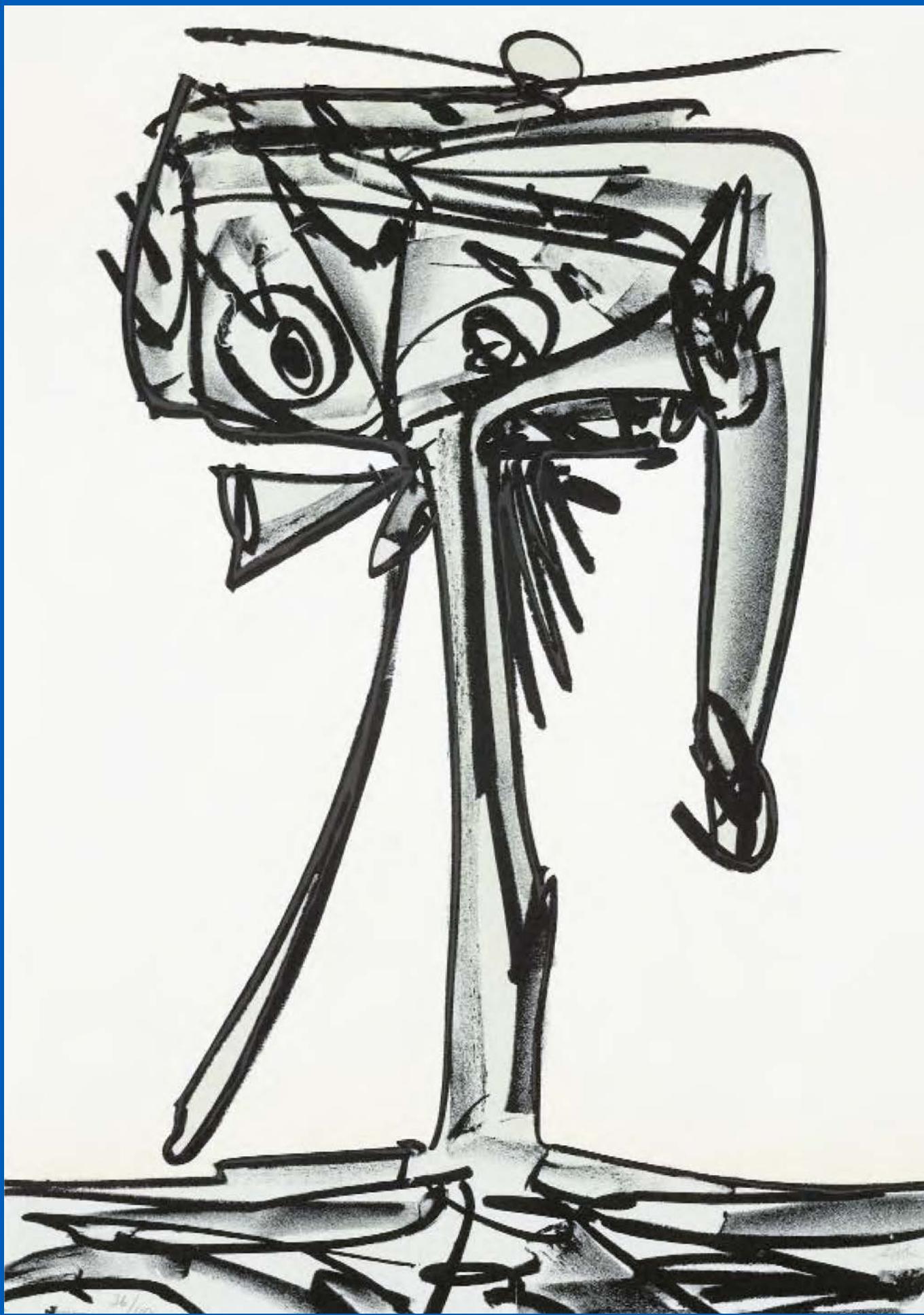
Nombrados por un Parlamento regional (o federal o autonómico), tienen las mismas competencias que un Ombudsman general pero restringidas al ámbito de la administración regional (o autonómico). Es el caso de Italia o Alemania.

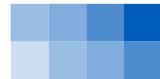
Las combinaciones son múltiples. En Alemania coexisten un Ombudsman sectorial estatal (el militar), una comisión de peticiones con amplias competencias y algunos Ombudsman regionales. En España, como tendremos ocasión de ver más detalladamente, existe el Defensor del Pueblo de ámbito general y estatal (que tiene competencias sobre todas las administraciones públicas), varios defensores autonómicos y algunos sectoriales (e incluso, por un tiempo, coincidieron sectorial y regional, como fue el de los defensores de menores, durante unos años, en la Comunidad de Madrid y en el País Vasco, aunque en ambos casos acabó por considerarse que ya cumplían sus funciones el Defensor del Pueblo y el Ararteko, respectivamente).

Otras instituciones: (I) Comisiones parlamentarias: el Derecho de petición

Su mención, de hecho, nos retrotrae a otro antecedente, y así otra tradición, que lleva a algo que tiene ciertos puntos en común con la institución del Defensor del Pueblo. La Petición de Derecho (*Petition of Rights*) se remonta al año 1628, cuando al convocar el rey Carlos I de Inglaterra al Parlamento para pedir fondos para su campaña de guerra contra España y Francia, se le impuso como contrapartida la Petición de Derechos. Entre las reclamaciones que incluía estaba la obligación de no establecer nuevos impuestos sin consultar antes al Parlamento. También se pedía la anulación de las detenciones arbitrarias, de los tribunales de excepción, al igual que la garantía de los acusados a un procedimiento judicial regular, respetando en todo momento los derechos y libertades establecidas por las leyes del reino y aceptadas por el rey mismo. La aplicación de esa petición duró los dos años que se prolongó el conflicto con Francia y España, dado que una vez concluido dicho conflicto, el rey volvió al absolutismo, prescindiendo del Parlamento hasta su muerte en 1649. Pero ahí quedó el antecedente.

En el curso de su funcionamiento actual, una comisión de derecho a petición desarrolla dentro del Parlamento una tarea parcialmente similar a la del Ombudsman, en la medida que está facultado para recibir peticiones de la ciudadanía. En algunos países coexisten ambas figuras, es decir el Ombudsman y la Comisión de derecho de petición, aunque entonces, por lo general, esta última queda bastante inactiva. Sin embargo, en ciertos países donde no se ha desarrollado un Ombudsman nacional, como es el caso que hemos citado de Alemania, se ha reforzada esta Comisión parlamentaria.





Al igual que el Ombudsman, dicha comisión no posee ningún poder resolutivo y actúa con cierto carácter informativo y de sugerencia al Parlamento en relación con casos de mala administración. La diferencia principal con la institución del Ombudsman está en que dicha comisión es presidida por un senador, y formada por senadores de varios grupos parlamentarios, como es el caso alemán.

España es uno de los países donde coexisten el Ombudsman nacional y la Comisión de derecho a petición, esta última regulada por la Constitución en sus artículos 29.1 («Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determina la ley») y 77 («1. las cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. las cámaras pueden remitir al gobierno las peticiones que reciban. El gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido siempre que las cámaras lo exijan»). La Ley Orgánica reguladora del Derecho de petición, de 2001, precisa el funcionamiento ordinario de las peticiones.

En cualquier caso, al cabo de los años ha resultado evidente el contraste entre las peticiones dirigidas a las Cámaras y las quejas al Defensor. Entre 1982 y 1989 (legislaturas 1982-86 y 1986-89), entre ambas Cámaras se recibieron 4.566 peticiones, mientras que en el mismo período el Defensor del Pueblo recibió un total de 132.795 quejas. Con el tiempo se ha regularizado el traslado, por parte de las comisiones, de un importante número de peticiones al Defensor del Pueblo al año, que en buena medida son susceptibles de ser convertidas en quejas que forman parte de su tramitación habitual.

Otras instituciones: (II) Comisiones nacionales de derechos humanos

Si queda claro que las comisiones parlamentarias de peticiones no son Defensores del Pueblo, aunque se le parezcan en algunos aspectos e incluso en algunos países se afirme que ellas ya cumplen esa función, algo parecido, pero acaso un poco más taxativamente y en otro sentido, hay que decir respecto a las comisiones nacionales de derechos humanos: no son instituciones de Ombudsman, aunque coincidan muy estrechamente en alguno de sus cometidos, muy especialmente en la protección de los mencionados derechos.

Como ya se ha señalado estas comisiones están impulsadas directamente por Naciones Unidas, aunque en última instancia no dependan necesariamente de esa organización internacional. Su cometido se centra en la defensa y promoción de los derechos humanos y su configuración depende de la legislación que se desarrolle al respecto en cada país que la adopta. No existe en España, aduciéndose

[página anterior:](#)

Autor:
Antonio Saura

Artículo 9
Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

a menudo que ya existe el Defensor del Pueblo que cumple con sus funciones, y unas cuantas más.

Los límites de lo que es un Ombudsman

El éxito de esta institución es evidente en esa doble generalización que hemos visto, de modelos y de extensión en el mundo. Pero la práctica de la generalización, en opinión de algunos, ha llegado a ser excesiva. Se ha llegado a dar el nombre de Ombudsman a instituciones y sobre todo a organismos que no lo son propiamente dicho o incluso que no lo son en absoluto. Cuando a una oficina de reclamaciones se le llama Ombudsman o Defensor, o un nombre parecido, puede decirse que se ha cerrado el círculo, pues se ha vuelto a lo que fue un antecedente, perdiéndose entonces el rasgo definitorio de Ombudsman, la independencia y autonomía reales, el carácter externo a la misma administración.

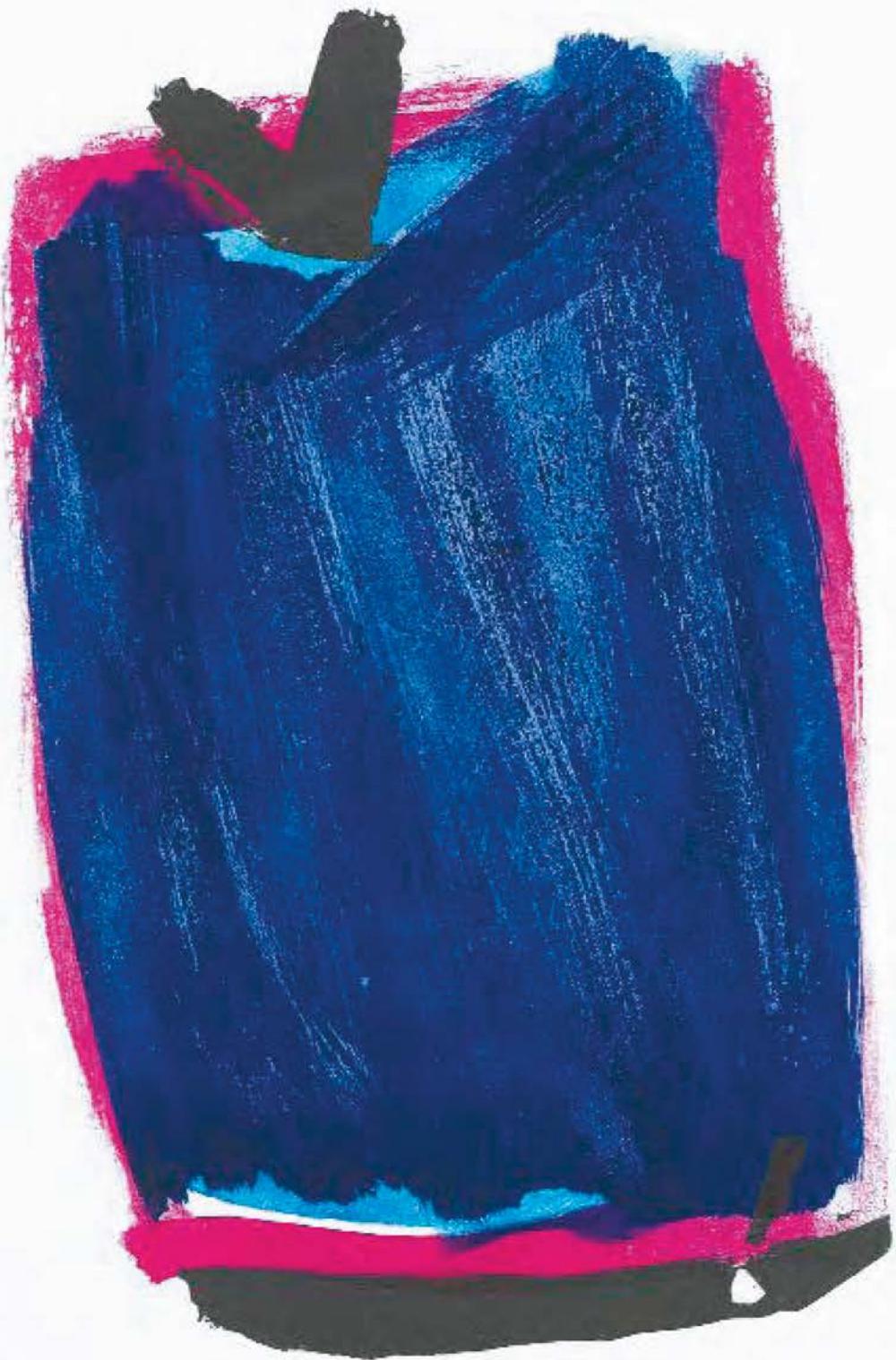
Se está produciendo también un salto de ámbito, prueba del éxito de estas instituciones a la vez que de cierto uso que algunos han llegado a considerar como inmoderado: algunas empresas privadas de todo el mundo han introducido el nombre de Ombudsman que toma algunos rasgos de este tipo de institución sin serlo plenamente (pues no pertenece al ámbito parlamentario, ni siquiera de la Administración pública). Es el caso que ha cuajado en muchos medios de comunicación, especialmente la prensa diaria, que tienen un «Ombudsman o Defensor del lector» (algunas televisiones, el «Defensor del espectador»). También muchas universidades tienen una figura parecida, con ese nombre o similar, e incluso en el seno de la Iglesia católica se ha debatido en ocasiones acerca de la conveniencia de crear un Defensor de la iglesia. Evidentemente, nadie puede pretender tener la exclusiva de un nombre, incluso de una idea: solo habrá que saber distinguir los distintos usos de una palabra con prestigio que a menudo también designa un hábito, una vocación, un talento democrático. Pero un Ombudsman o Defensor del Pueblo es una institución comisionada por un Parlamento para la protección de los Derechos Fundamentales y el control de la buena administración pública. Si se aplica el término en otros ámbitos solo podrá reconocerse que se hace por aproximación, mimetismo o gusto por la metáfora.

[página siguiente:](#)

Autor:
José Guerrero

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.



24/100

Jorgewero



UN OMBUDSMAN SUPRAESTATAL: EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

Vista toda la variedad de Ombudsman o Defensores del Pueblo que a veces así se llaman pero no lo son, sin olvidarse de los que a menudo así no se llaman pero sí que lo son, y visto también que a la tendencia de crear Defensores estatales o nacionales ha seguido la de institucionalizar otros de ámbitos más restringidos, nacionales dentro de estados y directamente regionales, uno podía considerar que ya solo faltaba que se pensara en instituciones parecidas de ámbito supraestatal. Dicho y hecho, desde hace tiempo se habla de ello de una manera insistente. Los Derechos Humanos, al fin y al cabo, o son universales o no son. Así también la Administración pública y su negativo, la mala administración. Dado un gran proceso de globalización, también el Defensor del Pueblo puede globalizarse. O parece que puede que también se globalice. De momento es una realidad el Defensor que se ha creado en el proceso de construcción de una Europa unida. No es exactamente supranacional, en la medida que controla una sola administración, pero recibe y tramita quejas procedentes de nacionales de los distintos Estados de la Unión (siempre referidas a la administración europea).

El interés por crear una figura similar a un Defensor del Pueblo de ámbito europeo se remonta a los tiempos de la creación del Consejo de Europa. Entonces se pensaba en una figura que podría estar integrada en la Comisión Europea de Derechos Humanos. En 1974, un proyecto de recomendación de la Comisión de cuestiones jurídicas a la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa argumentaba esta posibilidad, señalando la conveniencia de que se dispusiera de una instancia que garantizara la aplicación y protección de los derechos humanos. Posteriormente, en el proceso de creación de la Unión Europea, la importancia otorgada a la esfera política, y no solo a la económica, puso de manifiesto la existencia de una carencia democrática dentro de la Comunidad, además de un evidente alejamiento del ciudadano europeo respecto al proyecto que estaba en marcha. Por eso, la Comunidad propuso en el Consejo europeo de junio de 1985, en Milán, la idea inicial de crear un Mediador europeo. Pero, esta propuesta tampoco fue considerada en la aprobación del Acta Única Europea, en 1986, arguyéndose que en el fondo se podría estar duplicando el Derecho de petición.

[página anterior:](#)

Autor:
Robert
Motherwell

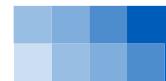
Artículo 11
1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

El 4 de mayo de 1990, el presidente del Gobierno español dirigió una carta al resto de los miembros del Consejo en la que proponía la creación de un Defensor del Pueblo Europeo que garantizara los derechos vinculados a la condición de ciudadano europeo. Esta propuesta fue muy bien acogida por el Consejo Europeo de Roma de 1990. En noviembre del mismo año, el Gobierno danés, basándose en el buen funcionamiento de su Defensor nacional y en el sentimiento de seguridad jurídica que trae a sus ciudadanos ante la administración, hizo una nueva propuesta para la creación de un Defensor Europeo basada en su propio modelo. La sugerencia danesa obtuvo una buena acogida, encargándosele la elaboración de un proyecto de texto. Dicho proyecto fue presentado en marzo de 1991. En el Tratado de Maastricht, de 1992, se introdujeron varios elementos encaminados a implicar formalmente al ciudadano en la vida comunitaria. El más importante y constructivo de esos elementos fue la creación de un Defensor del Pueblo Europeo.

La prioridad de esta institución, tal y como viene definida en ese Tratado, es defender a los ciudadanos, dándoles la posibilidad de recurrir ante un caso de mala administración de las instituciones comunitarias. Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea se centran en los principios generales sobre la competencia, los poderes, la independencia y la duración del mandato del Defensor del Pueblo Europeo. El resultado es la creación de un nuevo tipo de Defensor, que presenta al mismo tiempo características de distintos modelos existentes (Defensor general, sectorial y comisión parlamentaria) y que está concebido como un órgano democrático de la Unión que se propone crear una relación de confianza entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias.

El perfil de un candidato a defensor europeo se dibuja con los siguientes requisitos: ser ciudadanos de la Unión, gozar de todos sus derechos civiles y políticos y reunir «las condiciones necesarias en sus países para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales o poseer una experiencia y una competencia notorias para el ejercicio de la función de Defensor» (Punto III del informe de la Comisión de peticiones). Algunas de estas exigencias corresponden a las establecidas por las legislaciones nacionales de los distintos países para el acceso a la función pública o puestos de alta responsabilidad política, mientras que otras derivan de la naturaleza europea del Defensor.

Es el Parlamento Europeo quién designa por mayoría al defensor para un período de cinco años. El artículo 195.6 del Tratado de la Unión Europea dispone que «El Defensor del Pueblo será nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de este y hasta el final de su legislatura. Su mandato será renovable». El mecanismo de elección prevé que las candidaturas cuenten con el apoyo de un grupo de 29 diputados como mínimo y que sean nacionales de



al menos dos Estados miembros, pudiendo apoyar cada diputado a una sola candidatura.

Después de su mandato, el defensor puede volver a presentar su candidatura. El Parlamento europeo puede asimismo pedir la dimisión del defensor si este deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si comete un error grave.

La característica más destacada de la función del Defensor del Pueblo Europeo es su independencia de las instituciones comunitarias, de manera que no tiene que solicitar o aceptar instrucciones de ningún organismo, sea la Comisión, el Consejo o el Parlamento. Del mismo modo, es independiente del poder jurisdiccional nacional y comunitario. En este sentido, la persona que asume este puesto no puede ejercer ninguna otra actividad o función profesional, política o administrativa, aunque no sea remunerada. Para asegurar su independencia, el defensor europeo tiene el mismo rango, derechos y privilegios que un juez de la Corte de Justicia. Además, el defensor goza de unas garantías suplementarias como la inmunidad de jurisdicción para los actos que lleva a cabo en el territorio de los Estados miembros y del tratamiento acordado a las misiones diplomáticas en el seno de la Unión.



Logotipo del
Defensor del
Pueblo Europeo

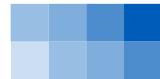
Dentro de las instituciones comunitarias, el Defensor tiene una relación estrecha con el Parlamento europeo, ya que es él quien lo nombra y quien puede pedir su dimisión, quien fija el organigrama de su secretariado y controla el presupuesto que le es destinado. Del mismo modo, el Defensor europeo debe dirigir un informe anual al Parlamento sobre los resultados de sus actuaciones.

El Defensor está habilitado para tratar todos los casos de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos comunita-



WT

24/100



rios, con la excepción de la Corte de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. Es competente para recibir quejas de cualquier ciudadano de la Unión y de cualquier persona física o moral que resida o tenga su sede en un Estado miembro. Eso difiere de las competencias atribuidas a los Defensores nacionales, ya que el Defensor Europeo no puede recibir quejas de personas nacionales de un estado de la Unión pero que no residan en su territorio.

Existen tres mecanismos que permiten al Defensor empezar una actuación: tras recibir una queja directamente de un ciudadano de la Unión, por el intermediario de un parlamentario europeo o por su propia iniciativa. Estas disposiciones son, por lo tanto, más flexibles que la práctica de defensores de ciertos estados que solo permiten uno u otro modo. Si el Defensor considera que la queja o la situación que observa está relacionada con una infracción o una mala administración en la aplicación del derecho comunitario y que, por lo tanto, está justificada, puede mandarla al Parlamento europeo para que este la examine y constituya, si lo considera oportuno, una comisión temporal de investigación o la dirija a la Comisión de las Comunidades europeas para que decida si hay que iniciar un proceso de infracción. Para que el Defensor pueda llevar a cabo su tarea de manera eficaz, las instituciones y los órganos comunitarios están obligados a facilitarle todas las informaciones que pida y permitirle asimismo el acceso a todos los documentos que solicite.

El Defensor del Pueblo Europeo, como todos los Ombudsman, según ya hemos visto, tiene un poder de recomendación. Cuando constata que ha habido un caso de mala administración, presenta un informe al organismo concernido y le propone la manera de remediar la situación. Conforme a lo dispuesto en el Tratado, dicho organismo tiene un período de tres meses para explicar los hechos y las razones por los que se incurrió en prácticas de la mala administración. Después, el Defensor transmite su aviso definitivo en un informe al Parlamento europeo, a la vez que al organismo en cuestión. Si no obtiene una respuesta satisfactoria, el Defensor incluye sus recomendaciones en dicho informe, que no tiene en ningún caso un carácter obligatorio. Si el organismo persiste en su comportamiento, el Defensor puede seguir dirigiendo nuevas demandas a las instituciones, informando de los hechos a las autoridades competentes.

A través de sus investigaciones, evaluaciones, informes y sus resoluciones (recomendaciones y sugerencias), el Defensor del Pueblo Europeo ha encontrado su papel y función en el ámbito que tiene encomendado. Pero la importancia que obtenga en el futuro dependerá no solo de su aplicación y trayectoria, sino de la realidad que adquiera la misma Unión Europea. Ante un escéptico que se pregunte por el alcance de las competencias de ese Defensor –¿y solo puede actuar en la administración europea?– cabe responderle con

[página anterior:](#)

Autor:
Roberto Matta

Artículo 12
Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.





una enumeración todo lo exhaustiva que a uno se le ocurra de las instituciones y organismos europeos sobre los que tiene capacidad de control: la Comisión, el Consejo de la Unión, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia (excepción hecha de lo que se refiere a su función jurisdiccional), el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Instituto Monetario, el Banco Central y el Banco de Inversiones... Así visto, puede responderse a este hipotético euroescéptico que dependerá del futuro de la unidad política europea que eso que hemos considerado como el primer Defensor del Pueblo del mundo que tiene una conformación supraestatal, en el fondo no sea más que otra institución con alcance y vocación estrictamente nacional: la de la nación de Europa.

página anterior:

Autor:

Rufino Tamayo

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

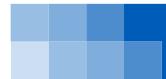
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN

El auge de instituciones de Defensor del Pueblo en todo el mundo ha puesto en evidencia la necesidad de crear organizaciones internacionales que las agrupe, a fin de propiciar su coordinación, el intercambio de experiencias o la misma promoción de los derechos humanos y la creación de este tipo de instituciones ahí donde todavía no existen.

En el mundo

El primero de estos organismos en crearse fue el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), nacido en 1978 como una organización internacional de oficinas de Ombudsman, regida conforme a la Ley de Sociedades de Canadá, de manera que tiene rango de persona jurídica. Los miembros con derecho a voto son las oficinas de Ombudsman independientes del sector público de todo el mundo, mientras que las oficinas de Ombudsman especializadas y las organizaciones públicas de derechos humanos pueden ser miembros con derecho a voto si reúnen unos determinados requisitos. Su secretaría permanente está en Canadá, por lo que en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta, Edmonton, dispone de una oficina de apoyo administrativo y una biblioteca especializada. La financiación de las actividades regulares del IOI depende solamente de las cuotas de sus miembros, mientras que los proyectos especiales son subvencionados por los organismos oficiales gubernamentales de asistencia de desarrollo y fundaciones privadas.

El IOI está dividido en seis capítulos regionales: 1) África, 2) Asia, 3) Australia-Pacífico, 4) Europa, 5) Latinoamérica-Caribe y 6) América del Norte. La mayoría de las regiones tienen una estructura para celebrar reuniones regulares y mantener comunicación entre las oficinas de Ombudsman. El Estatuto del IOI establece los siguientes objetivos: promoción del concepto del Ombudsman y fomento de su desarrollo en todo el mundo; propuesta y ejecución de programas para permitir el intercambio de información y experiencia entre los Ombudsman del mundo; propuesta y ejecución de programas educacionales para Ombudsman, personal a cargo y otras personas interesadas; fomento y apoyo para la investigación y estudio de las oficinas del Ombudsman; recopilación, almacenamiento y difusión de información y datos



de investigación sobre la institución del Ombudsman; organización de Congresos Internacionales; y concesión de becas, subvenciones y otro tipo de ayuda financiera para investigadores, a fin de fomentar el desarrollo del concepto del Ombudsman y alentar su estudio.

El instituto está dirigido por un Consejo Directivo formado por los representantes de los miembros con derecho a voto del mundo, repartidos según las seis regiones señaladas. Ese Consejo Directivo es elegido por los miembros con derecho a voto de cada región particular. El número de los miembros del Consejo por Región (3 o 4 personas) depende de la cantidad de miembros con derecho a voto de cada región. Sus miembros ejecutivos (elegidos por el Consejo) son el presidente, un vicepresidente y un tesorero, además de contar con un secretario ejecutivo. Los directores de cada región eligen su propio vicepresidente regional.

Una de las principales actividades del IOI son los Congresos Internacionales del Ombudsman que se celebran cada cuatro años. Desde 1978 se han organizado en Edmonton (Canadá), Jerusalén (Israel), Estocolmo (Suecia), Canberra (Australia), Viena (Austria) y Buenos Aires (Argentina).

Otras actividades son los talleres de trabajo y congresos organizados periódicamente, que en los últimos años han tenido como objetivo principal promover la oficina del Ombudsman en los países en transición a la democracia o con democracias recientes. El IOI tiene un Comité de Proyectos Especiales cuyo fin consiste en ayudar a conseguir financiamiento para proyectos y la organización de esos talleres y congresos. Asimismo, las distintas regiones del IOI organizan sus propios congresos, talleres y reuniones regionales. De una manera puntual, los miembros del Consejo Directivo del IOI brindan asesoramiento y apoyo a las nuevas oficinas de Ombudsman del mundo y a los países interesados en crear una. Por ejemplo, en años anteriores, el asesoramiento y apoyo se brindó a las nuevas oficinas de Europa Central y del Este y a los países de Iberoamérica y África que están considerando o ya han creado una institución.

El instituto publica un *Anuario internacional del Ombudsman* (anteriormente llamado *Diario del Ombudsman*), además de un boletín trimestral, que reúne textos presentados en sus congresos, el directorio de las oficinas del Ombudsman, e información general sobre el Ombudsman en el mundo. Por otro lado, el instituto mantiene la mencionada biblioteca de la Facultad de Derecho, Universidad de Alberta, Edmonton, que constituye uno de los centros especializados en el mundo en el tema del Ombudsman.

En Europa

Existe un Instituto Europeo de los Defensores del Pueblo que se rige por el derecho austriaco. Su sede permanente se encuentra en

Innsbruck, Tirol, donde fue fundado en 1988, después de haber funcionado como una agrupación no institucionalizada desde 1983, en la Universidad de Innsbruck, con el nombre de Academia Europea de los Defensores del Pueblo.

Este Instituto europeo se define como un organismo de utilidad pública que tiene el objetivo de tratar científicamente cuestiones sobre los derechos humanos, sobre la protección del ciudadano y sobre todo lo concerniente con el ámbito de los Defensores del Pueblo. Promueve investigaciones sobre estos temas, divulga y apoya la idea del Defensor del Pueblo y colabora con organizaciones similares. Puede ser miembro ordinario del instituto toda persona física o jurídica que se ocupe de cuestiones referidas a la institución del Defensor del Pueblo y que se declare conforme con los objetivos del instituto. También existen los miembros extraordinarios: lo pueden ser aquellas personas que comparten los objetivos del instituto o bien que se ocupan fuera de Europa de cuestiones referidas a la institución europea del Defensor del Pueblo.

Un objeto de estudio permanente del instituto ha sido el de la reforma de este tipo de institución en el mundo. Se ha planteado si debería ser un derecho del Ombudsman el intervenir en los procedimientos y prestar asistencia legal. También se ha discutido la conveniencia de mantener o suprimir la afectación legal del ciudadano individual como condición para la posibilidad de presentar una queja ante el Ombudsman, en beneficio de la «queja popular» (como es el caso existente en Suecia, Finlandia y Dinamarca). También promueve la preferencia del modelo de Defensor elegido por el Parlamento por una mayoría cualificada, al menos de dos tercios, para garantizar una legitimación sustancialmente democrática y el necesario distanciamiento de los intereses partidistas.

[página siguiente:](#)

Autor:
Julio Le Parc

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Su Junta directiva, votada por los miembros ordinarios, está compuesta por el presidente, dos vicepresidentes, un secretario, un tesorero, un representante de cada sección y como mínimo tres, como máximo diez miembros más, teniendo en cuenta la estructura de los miembros en cada momento. Esa Junta Directiva se vota para un período de dos años.

En la práctica, este instituto se ha convertido en un importante punto de referencia y encuentro sobre todo para los defensores de tipo regional de Europa. Desde 1985 ha organizado encuentros en los distintos países.

Desde 2007 existe la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo, fundada inicialmente por el Ombudsman de Marruecos, el entonces Mediador de Francia (ahora Defensor de los Derechos) y el Defensor del Pueblo de España. Sus miembros son todas las instituciones equivalentes de la zona.



En Iberoamérica

También en el ámbito iberoamericano se sintió la necesidad de crear un organismo que agrupara las distintas iniciativas nacionales para promover la implantación del Ombudsman o Defensor del Pueblo en cada país y, a medida que ello ha llegado a ser una realidad, un punto común de referencia y de coordinación. Antes de crearse la federación que ha terminado por asentarse existieron dos antecedentes: el Instituto Iberoamericano del Ombudsman, creado en 1984, en Caracas, y la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, en Buenos Aires, 1992.

En 1995 se creó la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en Cartagena de Indias, Colombia. Tiene personalidad jurídica propia y está compuesta por Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, de ámbito nacional, estatal, regional-autonómico o provincial de los países iberoamericanos. Se define como un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción, independientemente del nombre específico que reciban y siempre que reúnan el perfil básico del Ombudsman y estén previstos en la Constitución de su Estado o hayan sido creados por una ley específica aprobada por el órgano legislativo competente. Los representantes de cada organismo en la Federación son sus titulares.

Entre sus objetivos destaca el de estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Iberoamérica, España y Portugal; apoyar la gestión de sus miembros; fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los países iberoamericanos; establecer y mantener relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, que persigan el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos; denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones de los derechos humanos; apoyar la promoción del Ombudsman en los países de la región que no cuenten con esta institución; realizar programas conjuntos de trabajo tendentes al fortalecimiento y modernización de las instituciones que la integran; promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos.

Se estructura mediante una Asamblea General y un Comité Directivo. La primera constituye la máxima autoridad de la Federación y está conformada por los titulares de los organismos o por los suplentes que ellos designen. Cada miembro tiene igual derecho a voz y a voto. Se reúne una vez al año y en sesión extraordinaria cuando así



lo requieren las necesidades de la Federación. El Comité Directivo se designa por un período de dos años, y está integrado por titulares de los organismos nacionales miembros de la Federación y por tres representantes designados –entre sus pares– por los Ombudsman de ámbito estatal, regional-autonómico y provincial, por un sistema que asegura la representación de las distintas regiones geográficas.

Su sede es rotativa, instalándose en el país de quien sea designado presidente del Comité Directivo, el cual queda obligado a establecer una oficina para la Federación por todo el tiempo que dure su encargo. La asamblea se ha ido reuniendo periódicamente en distintos países de ambos lados del Atlántico.

EL DEFENSOR EL PUEBLO DE ESPAÑA

ORIGEN Y CONTEXTO

Antecedentes remotos

La Constitución de 1978 introduce la institución del Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico-político español. Pero a veces se han querido ver unos antecedentes históricos que tendrían una relación más o menos directa con esta figura que de hecho, y como ya hemos visto, proviene de una tradición del norte de Europa de no mucho más de doscientos años, y con importantes cambios por el camino.

Para este tipo de antecedente remoto –sombra de un auténtico antecedente– se ha señalado que en la España musulmana hubo un cierto Sahib-al-Mazalim que cumplía las funciones de una especie de juez encargado de oír y substanciar las quejas de contrafuero o agravio de autoridad y empleados públicos. Más común es señalar el antecedente del Justicia Mayor del reino de Aragón, del siglo XIV. Se trataba de un «dictaminador» que actuaba de una manera preventiva sobre los proyectos de actos y normas para impedir su abuso.

De hecho, el Justicia Mayor de Aragón era un juez cuyos dictámenes eran vinculantes para la autoridad a quien se dirigían, de manera que su incumplimiento podía comportar graves penas. Pero el Justicia no dejó de tener sus problemas con España: a raíz de las alteraciones de 1591, y por defender los Fueros y enfrentarse a la voluntad del rey español, Felipe II, fue decapitado don Juan de Lanuza, el Mozo. Y fue otro rey de España, Felipe V, quien se encargó de suprimir la figura del Justicia, en el año 1711. Hoy queda el recuerdo de este antecedente al retomar su nombre el Comisionado Parlamentario de la Comunidad Autónoma Aragonesa, creado en 1985.

También se ha hablado del antecedente que puede verse en las figuras del «personero» de las Partidas (Procurador) y del «vocero» (Abogado) en las antiguas prácticas jurídicas hispánicas, cuya misión se centraba en la defensa de los condenados ante los tribunales. También hay quien señala la existencia de los contrafueros o agravios (o greuges) entendidos como infracciones al Derecho cometidos por el rey.

La Constitución de 1978

Ya hemos visto que el origen europeo y su posterior implantación en el mundo de la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo obedece a unos procesos generales bien comunes a la vez que con unos condicionamientos nacionales bien específicos. En España, no hay duda de que el Defensor del Pueblo nació con una fuerza y alcance especiales dado el contexto en que se empezó a debatir la posibilidad de crear esa institución: tras la dictadura, en 1975, en la transición a la democracia que le siguió, el período constituyente y, por fin, la aprobación de la Constitución de 1978.

En España, pues, es la Constitución de 1978 la que establece por primera vez la institución del Defensor del Pueblo, en su artículo 54, dentro del Título primero –«De los derechos y deberes fundamentales»–, capítulo IV –«De las garantías de las libertades y derechos fundamentales». Lo hace en los siguientes términos: «Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Conviene recordar aquí que ese capítulo cuarto, consagrado a las garantías de las libertades y derechos fundamentales, enfatiza la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos y libertades, de manera que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos (que le son reconocidos en el artículo 14) ante los tribunales ordinarios y, a través del recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional.

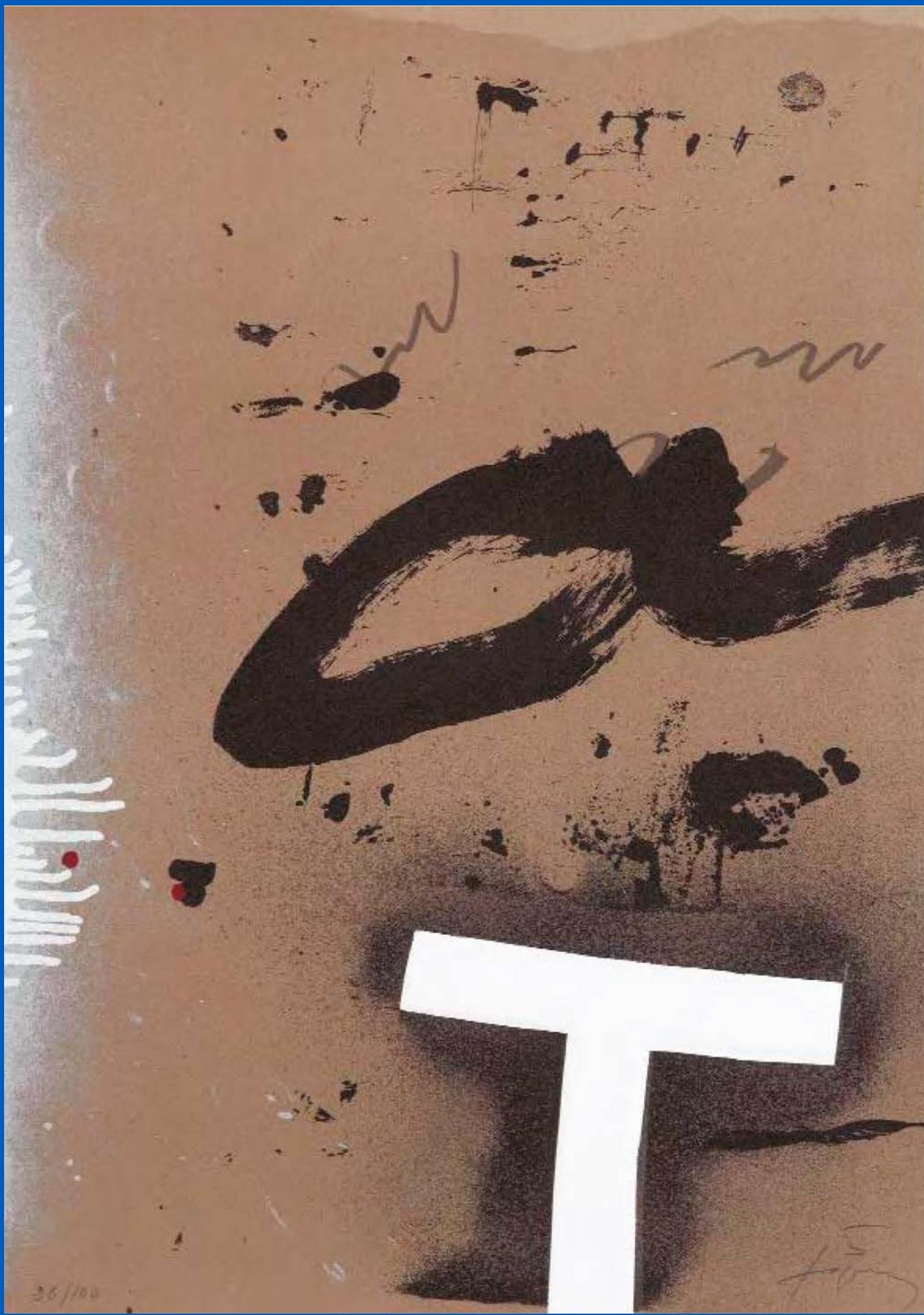
En la definición que hace la Constitución del Defensor del Pueblo, como alto Comisionado parlamentario, es un rasgo importante el hecho de hacerlo depender únicamente de las Cortes Generales, a la vez que quede establecida su libre actuación respecto de ellas mismas. Así, su actuación solo se ve constreñida por la propia Constitución, que le señala claramente que para el cometido de su finalidad y objetivo –la defensa de los derechos fundamentales– le dota con la competencia de poder interponer recurso de inconstitucionalidad contra la actividad que es la más propia del mismo órgano que le nombra, la de legislar. Por ello no cabe confundir la obligación que tiene el Defensor del Pueblo de rendir cuentas de su actuación con una dependencia funcional.

Respecto a la importancia de esta legitimación al Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad, que le otorga la Constitución en su artículo 162, conviene señalar que se trata de una facultad que solo tienen, además, el presidente del Gobier-

[página siguiente:](#)

Autor:
Antoni Tàpies

Artículo 15
1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.



36/100

no, cincuenta diputados, cincuenta senadores y órganos colegiados de las Comunidades Autónomas.

El lugar del Defensor del Pueblo dentro del marco constitucional

El cometido de defensa de los derechos fundamentales, que caracteriza tan específicamente la misión que tiene encomendada la institución del Defensor del Pueblo, no es un cometido que le asigne la Constitución solamente a ella. Conviene ver, entonces, cuál es su lugar específico. La Constitución, en su artículo 124.1, encomienda al Ministerio Fiscal la misión de «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o de petición de los interesados». Este cometido no le es encomendado a la Fiscalía en solitario, pues, en el mismo artículo ha quedado indicado que ello se establece «sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos». Evidentemente, entre estos otros órganos hay que tener presente al Defensor del Pueblo. Y ahí se da una zona de coincidencia entre el Ministerio Fiscal y el Defensor –la defensa de los derechos de los ciudadanos– que es útil matizar para ver el lugar específico que ocupa cada órgano, pues lejos de tener una misma competencia, la ley distribuye complementariamente sus funciones. La misma ubicación de cada uno de estos dos órganos en la Constitución nos da la pista de la diferente naturaleza de cada una: en lo relativo a «los derechos y deberes fundamentales» (título I), lo hemos visto, el Defensor, y en el dedicado al Poder Judicial (título IV), el Ministerio Fiscal. El ámbito de este es el de los Tribunales, siendo un cometido suyo el promover su acción; como el Defensor, puede interponer recurso de amparo, pero a diferencia de él, no está legitimado para interponer el de inconstitucionalidad. A su vez, se da un implícito campo de cooperación entre ambos, pues las disfunciones de las que tenga conocimiento el Defensor respecto a la Administración de Justicia debe dirigirlas al Fiscal para que sea él quien actúe. Pero con ello entramos ya en el campo de la Ley Orgánica.

Primera visita del entonces príncipe de Asturias a la sede del Defensor del Pueblo, en 1989, acompañado de Álvaro Gil-Robles, en aquel momento Defensor del Pueblo



EL DEFENSOR DEL PUEBLO VISTO DESDE SU LEY ORGÁNICA

Carácter, ámbito y competencias

La actividad del Defensor se puede caracterizar a grandes rasgos –y siguiendo formulaciones que se han hecho sobre distintos Ombudsman en el mundo– como la del control no jurisdiccional, y, por tanto, no vinculante. Se trata de lo que se ha dado en llamar una magistratura de opinión y persuasión, de manera que se distingue básicamente por su *auctoritas*: su actividad es de influencia, en ningún caso jurisdiccional. Su condición nada formalista, gratuita y de gestión ágil le permite ser un colaborador de la jurisdicción, pues está en un plano distinto al de juzgar. Carece de las competencias de control propiamente dicho, pero si se entiende su función como previa al control entonces se ve su capacidad para convertirse en un importante instrumento para la actuación de las instituciones que sí tienen tales competencias, o sea, las Cortes, los Tribunales o la propia Administración.

El ámbito competencial del Defensor queda claramente establecido en el artículo de la Constitución que ya hemos tenido ocasión de referirnos: la defensa de los derechos reconocidos en su Título I. En ocasiones se ha producido un cierto debate entre constitucionalistas acerca de la restricción o no de la «lista» de derechos a tener en cuenta en ese título, pero ha tendido a predominar un tipo de consideración amplia, de tal lista, de manera que puede decirse que los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente están abiertos a una interpretación que es implícita a lo que es un Estado social, democrático y de Derecho. Y ese Estado es el ámbito propio del Defensor del Pueblo.

Un segundo aspecto del mismo artículo de la Constitución establece que el Defensor «podrá supervisar la actividad de la Administración». Ello supone que su ámbito de actuación abarca la totalidad de la Administración pública en todos sus grados y estratos: estatal, local, autonómica, militar, sanitaria, educativa, de justicia, entre tantas otras.

Perfil y elección

Para ser elegido Defensor del Pueblo la ley no pone otro límite que el ser mayor de edad y disfrutar de los derechos civiles y políticos. Entre las prerrogativas e incompatibilidades que marca la ley (capítulo III) se encuentra la de no estar sujeto a ningún imperativo y no recibir instrucciones de ninguna autoridad, desempeñando sus funciones con autonomía. El Defensor goza de inviolabilidad, no pudiendo ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado respecto a las opiniones que formule o a los actos que realice en su condición de titular de la institución. Pero al margen del cargo, en los demás casos, no podrá ser detenido mientras esté en ejercicio del cargo, salvo en casos de flagrante delito, dependiendo entonces su procesamiento de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

[página siguiente:](#)

Autor:
Eduardo Chillida

Artículo 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad nubil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Solo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

El cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo, cargo político, servicio activo de la Administración pública, afiliación a partido político, desempeño de funciones directivas en sindicato o incluso asociación o fundación, con el ejercicio de la carrera judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. En este sentido, tiene un margen de diez días tras su nombramiento para cesar en todas las situaciones de incompatibilidad en el cargo.

Como alto Comisionado que es de las Cortes Generales, el defensor es nombrado por estas, por un período de cinco años. Su elección se hace a partir de la propuesta de la Comisión mixta (Congreso de los Diputados y Senado) del Defensor del Pueblo. Una vez propuesto el candidato o candidatos, con un acuerdo adoptado por mayoría simple, corresponde a los plenos de las cámaras proceder a su votación. Para que esta sea favorable, el candidato debe obtener el respaldo de las tres quintas partes del Congreso, tras lo cual pasará a ser ratificado por la misma mayoría del Senado. En caso de no conseguir esas mayorías, se repite el proceso, proponiéndose en la Comisión mixta nuevas candidaturas, que deberán conseguir los tres quintos en el Congreso y la mayoría absoluta en el Senado. El nombramiento es acreditado conjuntamente con las firmas de los presidentes del Congreso y del Senado, tomando posesión el titular ante las Mesas de ambas Cámaras, ante las que presta juramento o promesa de fiel desempeño de su función.

Al ser el nombramiento por cinco años, el defensor está previsto que cese automáticamente al alcanzar dicho plazo, si bien puede darse su renuncia o una incapacidad sobrevenida, o por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes en el cargo o por haber sido condenado por delito doloso. Una vez vacante el cargo, se inicia el procedimiento anteriormente descrito para el nombramiento de un nuevo defensor.



Whitney
4

Los defensores del pueblo

El cargo de defensor del pueblo es elegido por las Cortes Generales, por las tres quintas partes de los miembros del Congreso, y ratificado a continuación, por la misma mayoría, por parte del Senado.

El mandato es de cinco años, transcurridos los cuales entra en funciones de defensor el adjunto primero, hasta que es elegido el nuevo titular.

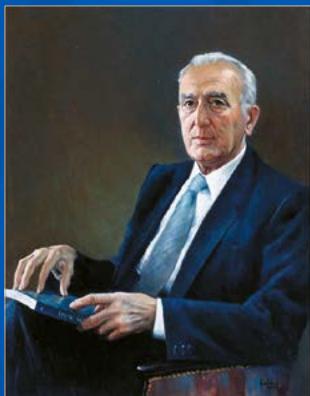
Desde 1982 han ocupado el puesto cinco defensores. El primero en desempeñar el cargo fue Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, entre diciembre de 1982 y diciembre de 1987.

Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, entre marzo de 1988 y marzo de 1993. Durante los meses siguientes, la adjunta primera, Margarita Retuerto Buades, desempeñó el cargo de defensora en funciones.

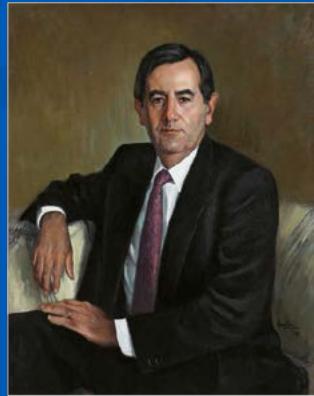
Fernando Álvarez de Miranda y Torres desempeñó el cargo entre diciembre de 1994 y diciembre de 1999. Antonio Rovira Viñas, entonces adjunto primero, desempeñó el cargo en funciones durante unos meses.

Enrique Múgica Herzog fue defensor a lo largo de los dos mandatos siguientes, de junio de 2000 a junio de 2005 y de junio de 2005 a julio de 2010. Durante unos meses María Luisa Cava de Llano y Carrión desempeñó el cargo en funciones.

Soledad Becerril Bustamante es defensora del pueblo desde julio de 2012.



Joaquín Ruiz-Giménez Cortés
Retrato por: José Antonio Avila



Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado
Retrato por: José Antonio Avila



Fernando Álvarez de Miranda y Torres
Retrato por: José Ramón Gabilondo



Enrique Mújica Herzog
Retrato por: José Ramón Gabilondo



Soledad Becerril Bustamante
Foto por: Luis Asín

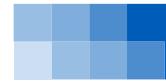
Estructura interna

Aun tratándose de una institución marcadamente unipersonal –tanto es así que institución y titular se funden en su nombre–, el Defensor del Pueblo tiene una cierta estructura colegiada. La ley que lo regula establece que el titular estará auxiliado por dos adjuntos (adjunto primero y adjunto segundo), «en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán, por su orden, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal o en los de ceso» (artículo 8). Queda establecido que esos adjuntos son elegidos por las Cortes a propuesta del defensor.

Las competencias de los adjuntos vienen especificadas por el artículo 12 del reglamento. Entre ellas, además de la delegación y sustitución de las funciones del defensor que marca la ley y de colaborar con él en sus relaciones con las Cortes y en la elaboración de los informes anuales o extraordinarios, destaca una función bien concreta que determina el trabajo más cotidiano que tienen encomendado ambos adjuntos: «Dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio, proponiendo, en su caso, al Defensor del Pueblo, la admisión a trámite o rechazo de las mismas y las resoluciones que se estimen procedentes, y llevando a cabo las actuaciones, comunicaciones y notificaciones pertinentes».

Por lo demás, corresponde al defensor la delimitación de la distribución de los contenidos del trabajo de los adjuntos, informando de ello a la Comisión Mixta del Parlamento. Solo existe una diferencia de un adjunto a otro (además de la prelación determinada «por su orden» al sustituir al titular en sus funciones), que señale el Reglamento: la coordinación de los servicios dependientes de la institución y el despacho con su Secretario General. A ello vino a añadirse lo dispuesto por la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (de 1996), al determinar que uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo se haga cargo de modo permanente de las cuestiones relativas a los menores.

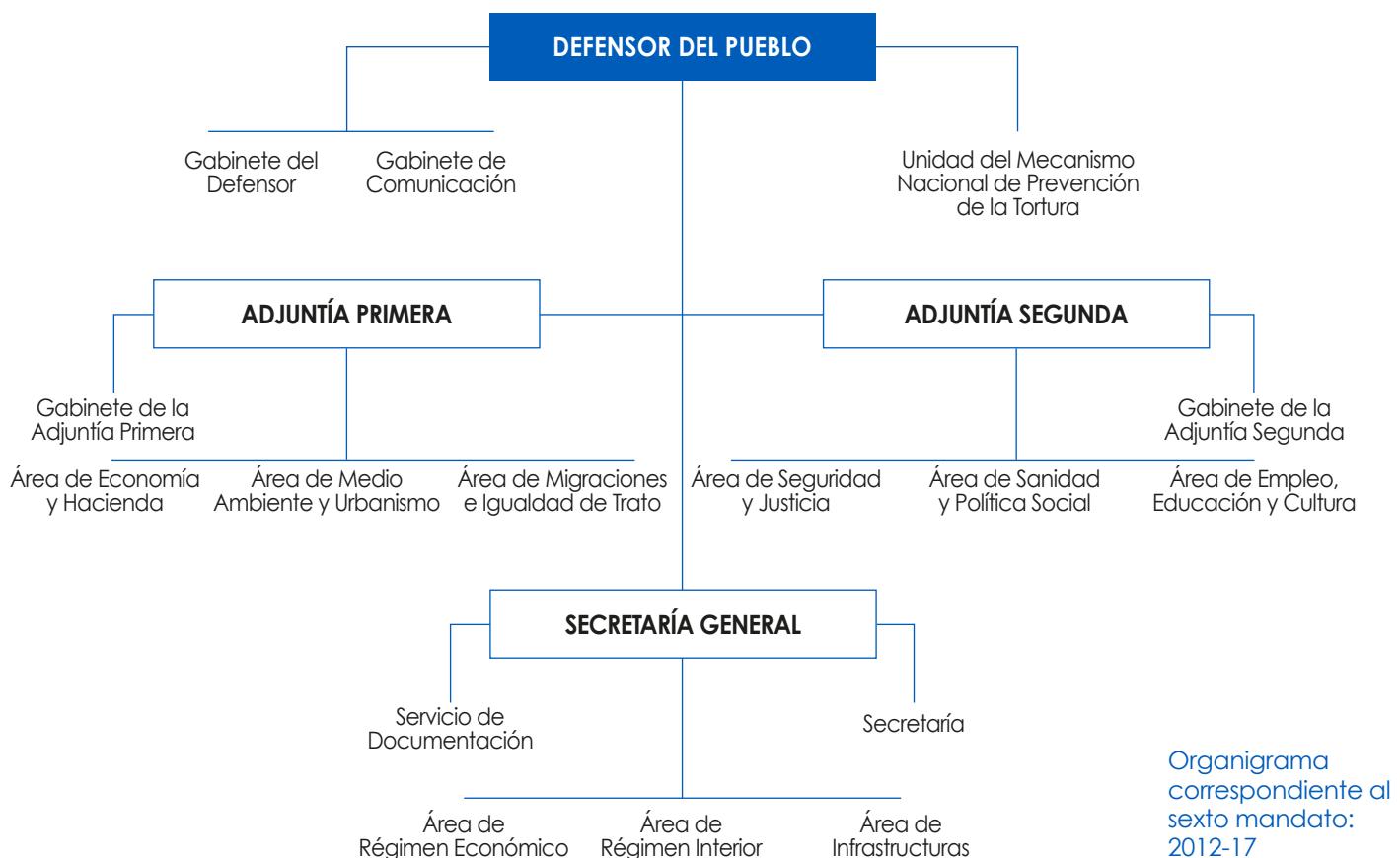
En el Reglamento del Defensor se especifica un poco más la estructura relativamente colegiada de la institución al señalar que sus funciones rectoras y administrativas corresponden al defensor y a los adjuntos y que el órgano regulador de esas funciones es la Junta de Coordinación y Régimen Interior, compuesta por el defensor, los adjuntos y el secretario general, que asiste a las reuniones con voz y sin voto. Se trata de un organismo consultivo, de deliberación y asesoramiento. El cometido de esta junta se concreta en los siguientes aspectos: la información y asesoramiento en materia económico-financiera, obras, servicios y suministros, y de personal de la institución. La junta conoce y es informada del nombramiento y cese del

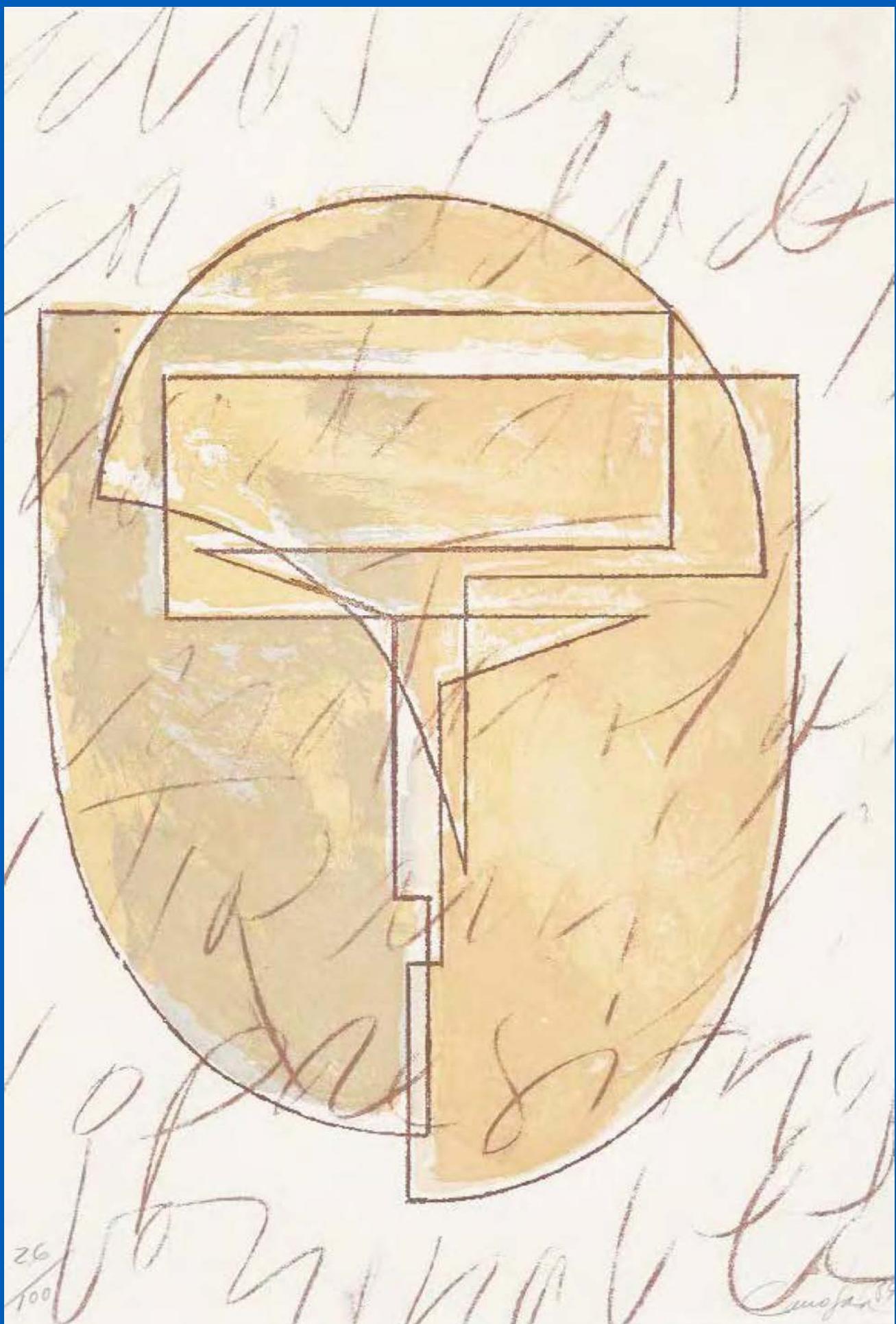


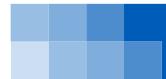
secretario general, además de conocer e informar sobre la posible interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional, sobre los informes anuales y extraordinarios a las Cortes y sobre la modificación del propio Reglamento del Defensor. Por fin, la junta coopera en la coordinación de las áreas de trabajo y en la ordenación de los servicios y la asesoría en aquellas materias que determine el defensor.

Respecto a las áreas de trabajo de la institución, no queda especificado por el reglamento cuál deba ser su contenido y distribución. En cada mandato el defensor ha optado por una conformación que, vistas todas en conjunto, no difieren especialmente en sus contenidos, sino más bien por el número de áreas y su asignación y distribución entre las Adjuntías. Por ello, nos podemos limitar a señalar la composición actual de seis áreas:

- de la Adjuntía Primera dependen las áreas de Economía y Hacienda; Medio Ambiente y Urbanismo; Migraciones e Igualdad de Trato.
- de la Adjuntía Segunda dependen Seguridad y Justicia; Sanidad y Política Social; Empleo, Educación y Cultura.







Procedimiento

Le Ley del Defensor del Pueblo determina en su artículo 9 que la institución «podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título primero». Ahí está establecida la doble tarea del Defensor, de manera que vale la pena detenernos en ella. El título primero es suficientemente explícito, pues, como es sabido, hace referencia a los Derechos y deberes fundamentales. Pero para lo que respecta a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución mejor lo citamos literalmente: «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Por lo demás, la Ley del Defensor del Pueblo precisa que sus atribuciones se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas.

Para dirigirse al Defensor no existe ninguna limitación de nacionalidad, residencia, sexo, edad, incapacidad legal, encontrarse en un centro de detención, ni ninguna relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder público. La ley no contempla otra condición que la del interés legítimo. También especifica que pueden solicitar la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos, los Diputados y Senadores individualmente, así como las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas. Solo se establece que no podrá presentar quejas ante el Defensor ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia. En cualquier caso, todas las actuaciones del Defensor son gratuitas para el interesado y todas las investigaciones que realice la institución, incluidos todos los trámites procedimentales deben verificarse dentro de la más absoluta reserva.

La actividad del Defensor del Pueblo –que ya ha quedado dicho que es nombrado por un mandato de cinco años– no se verá interrumpida cuando expire el mandato de las Cortes Generales, o en el caso de su disolución, en tal circunstancia la institución se dirige a las Diputaciones permanentes de las Cámaras. Tampoco en los estados de excepción o de sitio se interrumpirá la actividad del Defensor.

Respecto al ámbito de sus competencias, la ley señala tres aspectos a tener en cuenta: el autonómico, el de la justicia y el militar. El De-

[página anterior:](#)

Autor:
Rafael Canogar

Artículo 17
1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

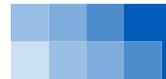
fensor puede supervisar las administraciones autonómicas al margen de que en ellas existan Defensores autonómicos. Podrá coordinarse con ellos o solicitar su cooperación, pero no les podrá delegar (según precisa el Reglamento del Defensor) la competencia que tienen encomendada respecto a la defensa de los derechos fundamentales. Las quejas que reciba que afecten al funcionamiento de la administración de Justicia, deberán ser dirigidas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de queja que se trate. Las quejas relacionadas con la Administración militar, no podrán entrañar una interferencia al mando de la Defensa Nacional.

En cuanto a la tramitación de las quejas, se precisa que deberán ir firmadas por el interesado, indicando nombre y domicilio en un escrito razonado, en papel común y en el plazo máximo de un año de ocurridos los hechos. De todo escrito de queja se acusará recibo, al margen de que sean objeto de posterior tratamiento como tal queja o de su inadmisión. Se rechazan, en todo caso, las quejas anónimas y aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento, falta de pretensión o cuya tramitación pudiera implicar perjuicio a terceros. Como ha quedado dicho, el Defensor del Pueblo no puede investigar quejas sobre cuestiones que estén pendientes de resolución judicial, aunque ello no impide la investigación sobre los problemas generales planteados en esos casos. Por otro lado, las investigaciones se deben llevar a cabo dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás organismos públicos, al margen de las consideraciones que el Defensor considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales.

Para el efectivo desarrollo de las tareas de investigación y supervisión de las Administraciones, la ley señala la obligación que tienen



Acto de entrega
del Premio de
Derechos Humanos
Rey de España



todos los poderes públicos de auxiliar al Defensor del Pueblo con carácter preferente y urgente. El propio defensor, sus adjuntos o la persona delegada pueden personarse en cualquier dependencia o centro de la Administración pública para comprobar todos los datos que necesite para llevar a cabo cualquier investigación iniciada por una queja o de oficio. Igualmente puede solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos los que están clasificados legalmente como secretos.

La persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en el informe anual. El funcionario que incurra en tal actitud incurrirá en el delito de desobediencia.

El Código Penal (Ley Orgánica 10/1995), en su artículo 502, ha determinado la responsabilidad penal de quienes dificulten la labor del Defensor del Pueblo o de los Comisionados parlamentarios autonómicos, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para su investigación.

Resoluciones

Aunque no tiene competencia para anular los actos y resoluciones de la Administración, el Defensor del Pueblo puede sugerir la modificación de sus criterios. Cuando, como consecuencia de sus actuaciones, llegue al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir cambios legislativos. Pero por lo común, como resultado de su trabajo, el Defensor del Pueblo suele formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas una serie de resoluciones que podemos resumir en los siguientes términos:

- recomendaciones destinadas a la revisión o adopción de determinados actos administrativos, o modificación de los criterios o las instrucciones en la aplicación de normas en vigor, o su modificación;
- sugerencias para la reconsideración o la adopción de determinados actos administrativos que afectan a un caso específico;
- recordatorios del cumplimiento de deberes legales;
- advertencia de la existencia de una situación de hecho o práctica que precisa de mejora.

En cualquier caso, del resultado de sus actuaciones informa al interesado, lo mismo que a la autoridad afectada en ellas.

Medios personales y materiales

El Defensor elige libremente al personal de la institución que, al igual que los adjuntos, cesa automáticamente en el momento en que toma posesión el nuevo defensor, además de establecerse para ellos unas incompatibilidades parecidas a las del defensor y los adjuntos. El artículo 35.1 de la Ley Orgánica señala que este personal, mientras permanece al servicio del Defensor, se considerará como personal al servicio de las Cortes Generales, si bien, en la práctica, orgánica y funcionalmente depende únicamente del defensor (y esto vale para la totalidad del personal: asesores responsables de área, asesores técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos). Todo el personal, pues, es eventual, y ello, que no ha dejado de ser motivo de especulación, está motivado por la voluntad del legislador de dar la mayor autonomía e independencia al titular de la institución.

Respecto a los medios materiales, queda dispuesto que dependerá de una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales, aplicándosele el mismo régimen general (contabilidad, intervención, estructura presupuestaria, ordenación de pagos, etc.).

página siguiente:

Autor:
José Guerrero

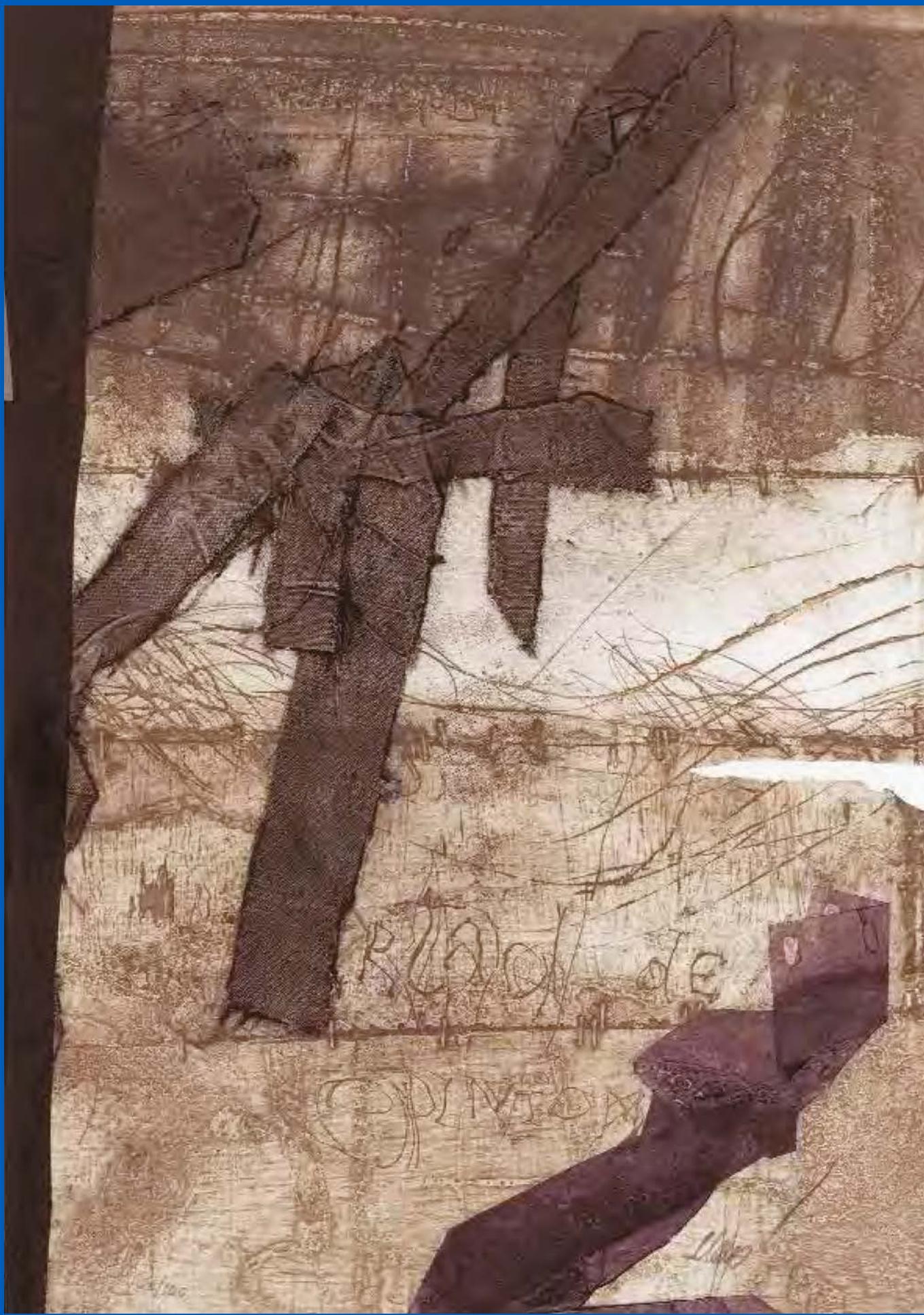
Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.



26/00

josef albers



LA INSTITUCIÓN VISTA DESDE SU FUNCIONAMIENTO

El procedimiento de las actuaciones. La queja

El trabajo cotidiano del Defensor del Pueblo gira sobre todo en torno a la queja. Tanto es así que la queja del ciudadano es lo que define más popularmente a la institución. Se habla de presentar una queja, de quejarse ante el Defensor del Pueblo. Esa manera de definirse el trabajo del Defensor por la queja tiene su sentido, pues tuvo que abrirse camino una expresión con la que identificarse la nueva institución y sus contenidos más inmediatamente operativos, eso es, la relación con el ciudadano. Así, el concepto de queja difiere sustancialmente de la reclamación y de la petición, aun teniendo rasgos de ambas.

La reclamación, propiamente, la presenta el ciudadano ante la Administración, y esta tiene sus cauces para recibirla, contestarla y resolverla. La reclamación no satisfecha (o tratada irregularmente, o demorada innecesariamente, o que ha sido objeto de discriminación, etc.) puede ser objeto, a su vez, de queja presentada al Defensor del Pueblo, dejando de ser entonces una reclamación. Por otro lado, las peticiones tienen su marco y su cauce parlamentario que ya hemos visto páginas más arriba, en la comisión que lleva este nombre, en las Cortes. Entre la reclamación y la petición, la queja al Defensor se caracteriza por una agilidad y una eficacia, una informalidad y una inmediatez que aquellas no tienen.

Una queja, pues, es el mecanismo más común por el cual un ciudadano se dirige al Defensor del Pueblo. Se trata de un escrito firmado por el interesado, en el que deben constar los datos básicos de identificación como el nombre, apellidos y domicilio, a efecto de notificaciones, y una exposición razonada que motiva la solicitud de intervención del Defensor, además de la documentación que pueda considerarse oportuna. El ciudadano puede consultar directamente a la oficina del Defensor, personándose en ella o por teléfono, para ser asesorado. En cualquier caso debe saber que su tramitación no suspenderá en ningún caso los plazos previstos por las leyes para recurrir, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, ni la ejecución de la resolución o acto afectado.

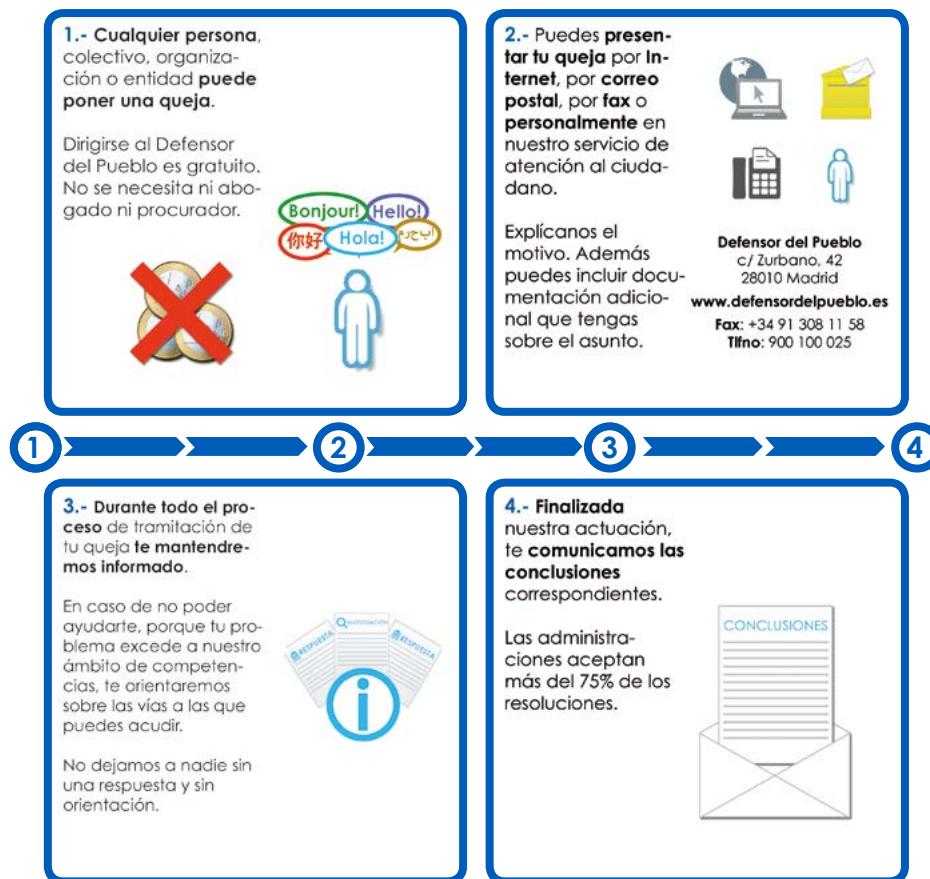
[página anterior:](#)

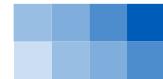
Autor:
Antoni Clavé

Artículo 19
Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Recibida la queja en la institución, se registra y se envía acuse de recibo a su firmante. En la institución, en registro es mandada al área que corresponde por su contenido, donde es estudiada para evaluar si existe vulneración de derechos o mala práctica administrativa. Si la cuestión planteada está dentro del ámbito de competencias del Defensor y se aprecian indicios de lesión de derechos o irregularidad administrativa, se inicia una actuación. De no ser así, se comunica al reclamante la no admisión, en escrito motivado, informándole, si es posible, de las mejores vías para hacer valer sus derechos. Sobre este punto conviene matizar que la admisión o inadmisión a trámite de una queja, es decir, el hecho de que proceda o no su actuación, forma parte ya de la tarea del Defensor. Así, la inadmisión a trámite suele ir acompañada del envío de información al ciudadano que ha presentado la queja.

Cuando la queja es admitida a trámite, el Defensor del Pueblo promueve la oportuna actuación, dirigiéndose al organismo o dependencia administrativa pertinente e informando de ello al interesado. La negativa o negligencia del funcionario o de sus responsables superiores al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor como hostil y entorpecedora de sus funciones. En ese proceso, el Defensor no tiene competencia para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administra-





ción Pública, pero puede sugerir la modificación de los criterios utilizados. Ya hemos visto la capacidad que tiene el Defensor, tras sus actuaciones, de formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Paralelamente a la recepción de quejas por parte de los ciudadanos, el Defensor inicia actuaciones de oficio ante posibles vulneraciones de derechos o irregularidades administrativas de cuyo indicio pueda tener noticia. Ya queda dicho que en el trabajo cotidiano de la propia institución a estas actuaciones se las denomina «quejas de oficio», aunque en rigor no se inicien como tales quejas, sino por el conocimiento de posibles irregularidades o vulneraciones de derechos que tiene por otros cauces.

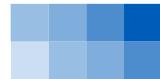
Es parte de su actividad de oficio la labor de inspección y de visita a centros públicos de distinta índole. De todos ellos, y de una manera regular, el Defensor del Pueblo visita periódicamente todos los centros penitenciarios del país, al margen de que en ocasiones lo haga por el motivo expreso de la presentación de una queja por parte de un interno. También son motivo de visita los centros de internamiento de extranjeros. Respecto a otro tipo de centros públicos, como cuarteles, hospitales, escuelas, etc., la visita depende más de investigaciones puntuales.

Los informes y los estudios

El tener que dar cuentas de su gestión a las Cortes Generales, señalado ya en el artículo 54 de la Constitución, está precisado en el artículo 32 de la Ley Orgánica. Se trata, queda señalado ahí, de un informe anual y de informes extraordinarios «cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen». El informe anual se presenta en la Comisión Mixta de las Cortes Generales, donde los grupos lo debaten con el titular, y posteriormente este lo expone en cada Cámara, debatiéndolo luego los grupos sin la presencia del Defensor.

El contenido del informe anual está determinado en algunos aspectos: debe incluir el número y tipo de quejas presentadas, aquellas que no han sido admitidas y el motivo de ello, así como las quejas que han sido objeto de tramitación, con la indicación de su resultado y la especificación de las recomendaciones y sugerencias admitidas por la Administración. También se señala que en el informe no deben constar datos personales que permitan identificar públicamente a los interesados, de manera que se entiende que la confidencialidad debe amparar también a los propios funcionarios administrativos que son objeto de investigación. En anexo, el informe debe incluir la liquidación del presupuesto del Defensor del Pueblo correspondiente al ejercicio del año objeto de informe.





Además de los informes anuales, hay que hablar de los informes monográficos. Por un lado, están los que hacen referencia a la permanente atención que presta el Defensor del Pueblo a los centros penitenciarios, que en ningún caso se limita a la recepción de las quejas de los reclusos, sino que gira visita periódicamente a la totalidad de centros. Si bien en cada informe anual el Defensor da cuenta de ese trabajo cotidiano en prisiones, periódicamente emprende investigaciones globales o parciales que posteriormente presenta como informe escrito. Hasta el momento ha publicado tres: *Situación penitenciaria en España* (1988), *Situación penitenciaria en Cataluña* (1990) y *Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos 1988-1996* (1997).

En otro ámbito de investigación destacan distintas cuestiones relativas a 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), *La escolarización del alumnado* (2003), *Daño cerebral sobrevenido en España: un acercamiento epidemiológico y sociosanitario* (2006), *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria 1999-2006* (2007, actualización del informe de 2000), *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social* (2009), *Programación y contenidos de la televisión e Internet: la opinión de los menores sobre la protección de sus derechos* (2010), *La presencia de los valores democráticos en el proceso educativo* (2011), *¿Menores o adultos?* (2011). También ha dedicado dos informes extraordinarios a los ancianos: *Residencias públicas y privadas de la tercera edad* (1990) y *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos* (2000).

[página anterior:](#)

Autor:
Antonio Saura

Artículo 20
1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.



Distintas publicaciones del Defensor del Pueblo (informes y estudios)

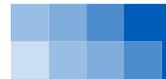
Tres informes extraordinarios se han centrado en diversas cuestiones relativas a las personas con discapacidad: *Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España* (1991), *Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos* (1996) y *Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado* (2000). También informes sobre distintas cuestiones que igualmente constituyen una parte esencial de su trabajo: *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España* (1994), *La violencia doméstica contra las mujeres* (1998), *La gestión de los residuos urbanos en España* (2000), *Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud* (2003), *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionabilidad y temporalidad en el empleo público* (2003), *Contaminación acústica* (2005), *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España* (2005), *Agua y ordenación del territorio* (2010), *Trata de seres humanos en España* (2013). También sobre los efectos de la crisis económica de los últimos años, con informes como *Crisis económica y deudores hipotecarios* y *Realidad catastral en España* (ambos de 2012).

En los últimos años se ha elaborado una serie de estudios dedicados a cuestiones mucho más específicas que los monográficos. En 2013: *Participaciones preferentes*, *Viviendas protegidas vacías*, *Crisis económica y deudores hipotecarios*, *La trata de seres humanos en España. Seguimiento del informe*, *Gratuidad de los libros de texto* y *Crisis económica e insolvencia personal*. En 2014: *La escucha y el interés superior del menor (Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia)*, *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*, y *Telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos*. En 2015: *La situación de los presos españoles en el extranjero*, *La escucha del menor, víctima o testigo*, *Seguridad y accesibilidad en las áreas de juego infantil* y *Tramitación de licencias urbanísticas*. También en 2015 se elaboró un estudio conjuntamente con los defensores autonómicos: *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud*.

Todos estos estudios e informes extraordinarios, una vez presentados y debatidos en las Cortes Generales, y en ocasiones son punto de referencia para reformas legales, se editan en formato de libro u opúsculo y se pueden consultar y descargar desde el portal web institucional.

El recurso de inconstitucionalidad

Una de las tareas que llaman especialmente la atención de todas las que lleva a cabo el Defensor del Pueblo es la de ejercitar su facultad para interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra las leyes aprobadas por el Parlamento. Es evidente que no forma parte de su trabajo más cotidiano, pero el recurso de inconstitucionalidad tiene un calado político –a veces muy puntual– que hace que se centre la atención en este aspecto concreto de su labor.



Al presentar uno de sus primeros informes a las Cortes Generales, el correspondiente a 1984, el defensor del pueblo hizo unas consideraciones muy específicas acerca de las connotaciones que implicaba el hecho de estar facultado para interponer este tipo de recursos. Vale la pena referirnos a ellas. Empezaba por señalar la diferencia del sentido que tiene estar legitimado para promover el recurso de amparo y el de inconstitucionalidad: el primero, indicaba el defensor entonces, no tiene las connotaciones políticas o sociales de especial relevancia del segundo, ya que, salvo casos excepcionales, ningún ciudadano queda indefenso al tener abierto él mismo el camino al Tribunal Constitucional, al igual que el propio Defensor del Pueblo.

Pero la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad contra normas de rango legal aprobadas por las Cortes Generales o por los Parlamentos o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas «tiene un alcance ético-político de indiscutible envergadura», manifestaba el defensor. Y añadía que le había resultado un motivo de especial reflexión el hecho de que al hacer uso de esa facultad, el comisionado de las Cortes Generales se transforma «en Defensor de la Constitución frente al poder legislativo no ya solo al reafirmar su autonomía contra cualquier mandato imperativo, o incluso instrucciones de cualquier autoridad (artículo 6º de la Ley Orgánica), sino que da un paso más y se erige en fiscalizador de la legitimidad constitucional de una norma emanada del Parlamento, que asume o representa la soberanía popular». Esta meditación, añade, no está encaminada a inhibirse ante una norma legal que considere inconstitucional, si bien, concluye, «nadie dejará de comprender la sobrecarga de responsabilidad que entraña el ejercicio de tan grave prerrogativa».

De ahí la necesidad de lograr una «pauta racional» de comportamiento en esta materia. Para ello, en ese informe de 1984 el defensor explicaba haber ejercitado su acción contra normas del poder legislativo en aquellos casos que encontró sólidas razones jurídicas para ello y, en cambio, cuando no tuvo motivos para ejercitar tal acción expresó a los peticionarios de esos recursos los motivos que tuvo para no hacerlo, empleando, en cambio, su facultad de proponer al Gobierno o a las Cortes Generales las recomendaciones o sugerencias que estimó pertinentes. Se puede decir, vista la actuación del Defensor del Pueblo en años siguientes, recogida en los pertinentes informes anuales, que este ha sido el criterio que han mantenido ante las sucesivas peticiones de recursos de inconstitucionalidad.

El ámbito autonómico

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo determina que esta institución podrá recibir queja o actuar de oficio la actividad de la Administración de las comunidades autónomas en el mismo

ámbito de competencias que el resto de las administraciones públicas. Es evidente que con ello la ley ya tenía en cuenta la previsión de una institución parecida en muchos estatutos de autonomía que en aquel momento ya estaban en vigor y que en años sucesivos se iban a desarrollar en leyes específicas. Así que ese artículo 12 seguía en un segundo apartado: «A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación».

En la práctica, pues, el Defensor del Pueblo tiene una competencia que alcanza la totalidad de las administraciones territoriales del Estado, incluidas las autonómicas, mientras que los comisionados parlamentarios de las Autonomías tienen su ámbito de actuación en la administración de su Autonomía. En la medida que esos comisionados emanan de sus respectivos parlamentos, y dada la misma configuración de sus leyes, hay que señalar que son auténticos Ombudsman o Defensores del Pueblo. Pero dicho esto, vale la pena señalar que, como Ombudsman regionales que son, difieren del Defensor del Pueblo estatal en la medida en que este actúa no solo sobre la Administración, sino también sobre las decisiones de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales –de la manera que lo determina su propia ley.

Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las instituciones autonómicas similares están reguladas por una ley específica (36/1985). En ella se establece que en los casos de irregularidades relativas a las Administraciones Públicas no autonómicas que se planteen a un comisionado autonómico, este notificará al Defensor del Pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado, ante lo cual el Defensor podrá intervenir. Por otro lado, en su tarea de supervisión de la actividad de los órganos de la Administración pública estatal ubicada en el territorio de una Comunidad Autónoma, el Defensor podrá recabar la colaboración del correspondiente Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones.

En los casos en que la Administración pública afectada es la autonómica, la citada ley se limita a determinar que el Defensor del Pueblo y el comisionado parlamentario autonómico actuarán en régimen de cooperación, 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. Dicho en otras palabras, corresponde a las propias instituciones, estatal y autonómicas, ponerse de acuerdo ahí donde se planteen dudas.

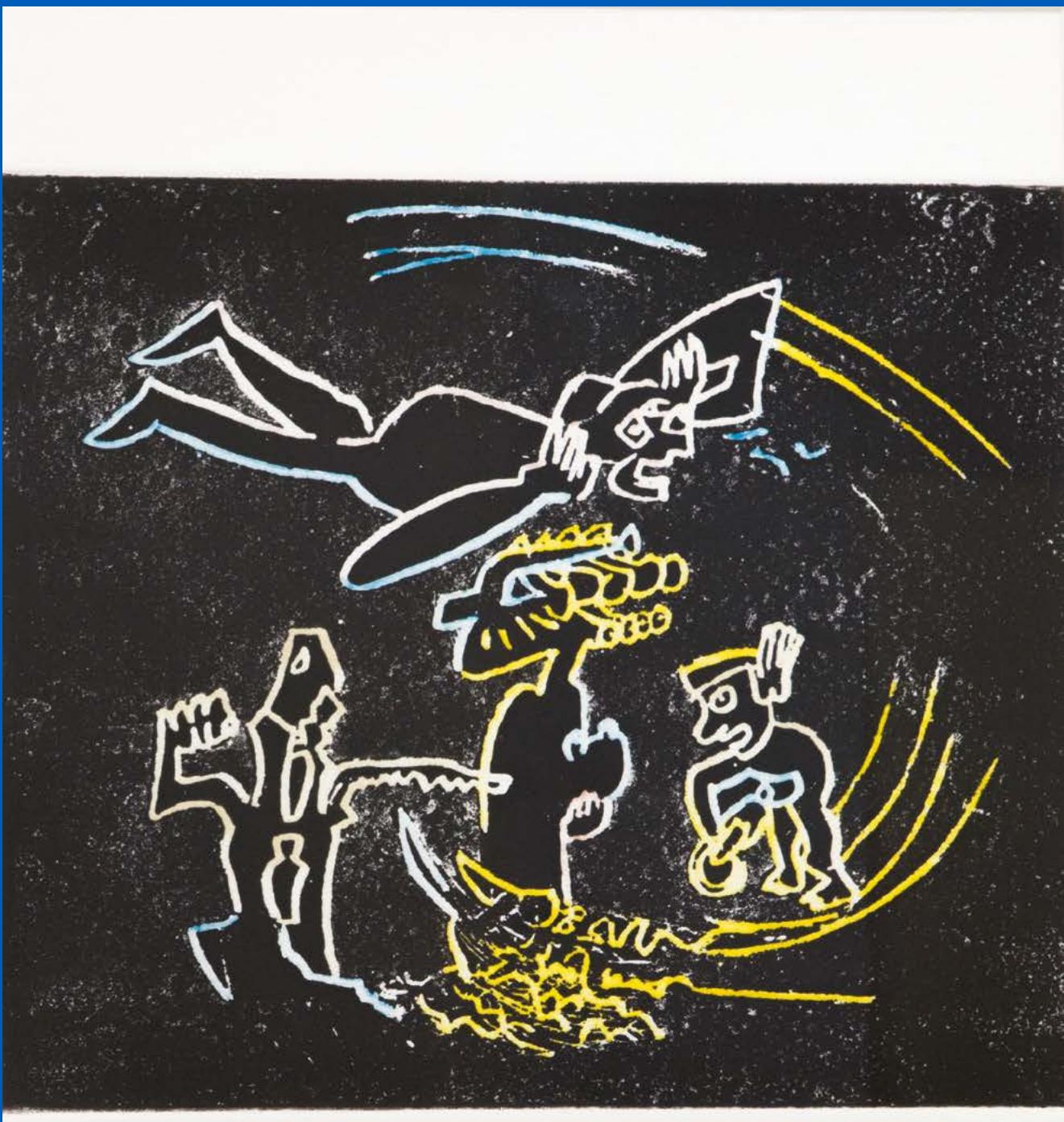
En la práctica, el Defensor del Pueblo ha suscrito acuerdos de cooperación y coordinación con cada uno de los comisionados parlamentarios autonómicos, además de reunirse anualmente todas las

[página siguiente:](#)

Autor:
Roberto Matta

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.



W.H.

26/300

instituciones equivalentes en jornadas de debate y coordinación que se celebran anualmente.

Autonomía	Institución	Implantación
Andalucía	Defensor del Pueblo Andaluz	1984
Aragón	Justicia de Aragón	1988
Castilla-La Mancha	Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	2002-11
Castilla y León	Procurador del Común	1994
Cataluña	Síndic de Greuges	1984
C. Valenciana	Síndic de Greuges	1993
Galicia	Valedor do Pobo	1990
Illes Balears	Síndic de Greuges	pendiente
Islas Canarias	Diputado del Común	1986
La Rioja	Defensor del Pueblo Riojano	2006-13
Navarra	Defensor del Pueblo de Navarra	2001
País Vasco	Ararteko	1989
Principado de Asturias	Procurador General del Principado de Asturias	2005-13
Región de Murcia	Defensor del Pueblo de la Región de Murcia	2008-12

Cuadro 6:
Comisionados
Autonómicos

INSTAURACIÓN Y NUEVAS COMPETENCIAS

Primeros pasos

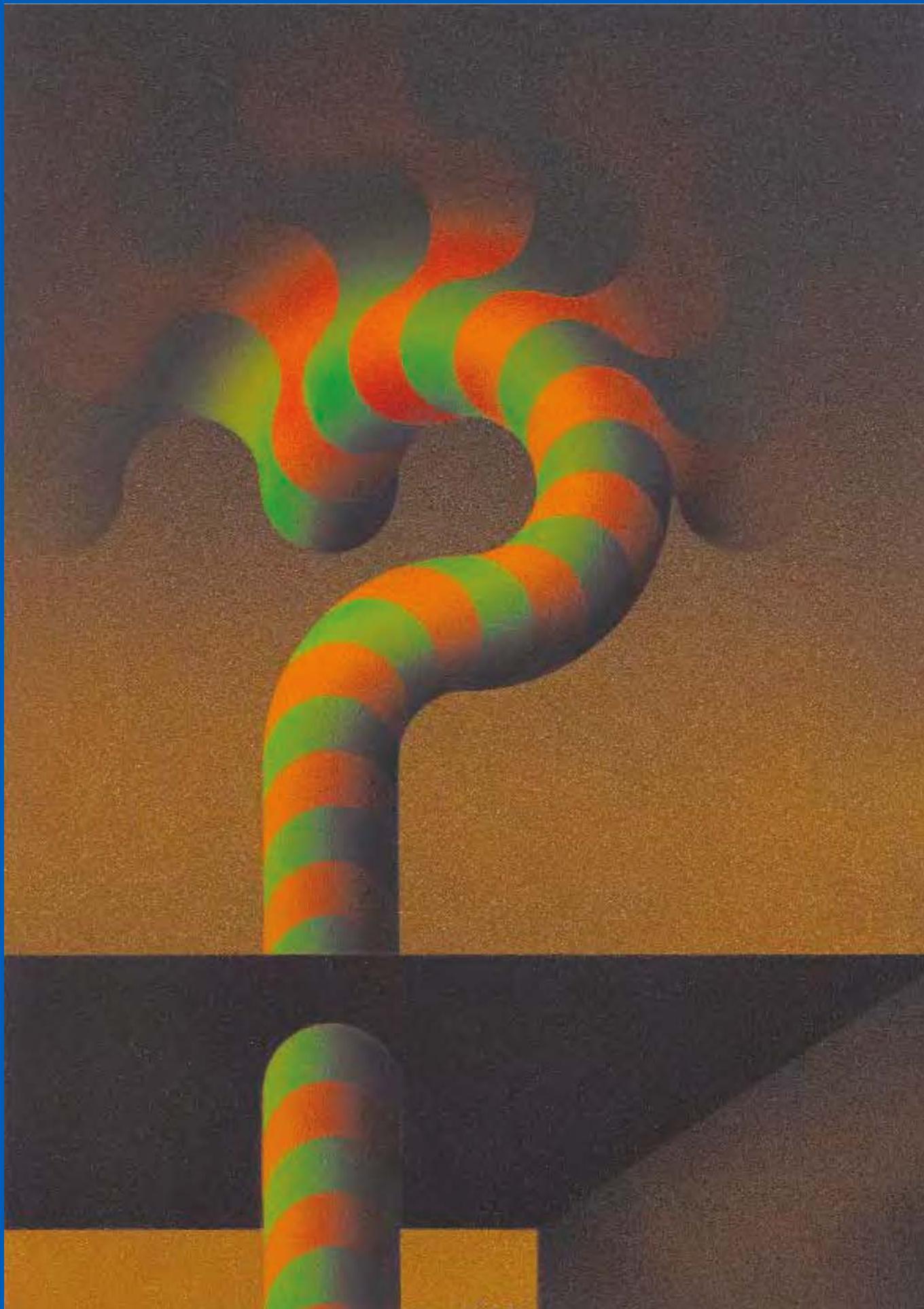
Prevista la institución del Defensor del Pueblo, como queda dicho, en la Constitución de 1978, fue tres años más tarde, el 24 de marzo de 1981, que el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica que la regula (Ley Orgánica 3/1981 del 6 de abril). Un año más tarde, el 28 de diciembre de 1982, conforme a la propuesta de las Comisiones del Congreso de los Diputados del Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo, el Pleno del Congreso de los Diputados aceptó, después de no haberlo hecho en una primera vez, la candidatura de Joaquín Ruiz-Giménez como primer defensor del pueblo español, ratificada por el Pleno del Senado al día siguiente.

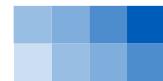
El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo fue aprobado el 6 de abril del año siguiente y a continuación fueron nombrados Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado y Margarita Re-tuerto Buades como sus adjuntos primero y segundo.

Durante los primeros meses de su actuación, el recién nombrado defensor y su secretaría tuvieron su sede provisional en el edificio de ampliación del Congreso de Diputados, mientras sus primeros colaboradores se instalaron provisionalmente en unas oficinas alquiladas por las Cortes, en la calle Alfonso XI. Fue a finales de aquel 1983 que todas las oficinas de la institución se trasladaron a la calle Eduardo Dato, 31, de Madrid. Ese edificio, el Palacio del Marqués de Bermejillo (cuya historia y arquitectura son comentadas más adelante), es desde entonces la sede del Defensor del Pueblo. Desde 2005 la institución dispone de una segunda sede, cercana a la mencionada. Sobre ambas se ofrece un detallado estudio histórico y arquitectónico en la segunda parte del presente libro.

El primer informe anual a las Cortes

En la medida en que el Defensor del Pueblo era una institución de nuevo cuño sin antecedentes inmediatos en España, además de su peculiaridad intrínseca y atípica por definición, los primeros pasos dados a partir de su implantación fueron muy decisivos para su desarrollo posterior. Un buen reflejo de los contenidos de aquellos primeros





pasos lo encontramos expresado en el primer informe anual presentado a las Cortes, así como el debate suscitado en ellas.

Ese primer informe, correspondiente a la gestión realizada en 1983, fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 17 de mayo de 1984 y fue debatido en los plenos de las Cámaras en septiembre y octubre de aquel año. Se abre con esta significativa declaración de intenciones: «Con la vista puesta en el horizonte, nos reafirmamos en el empeño de lograr que esta institución pueda ser, cada vez más plena y fructificante, un instrumento de diálogo, intercomunicación y honda solidaridad en la vía de nuestro pueblo». El informe mismo es presentado con una elevada conciencia de que con él se está decidiendo, en buena medida, una parte esencial del rumbo que tomará la institución tras sus primeros meses de gestión. Así, ya en su inicio hace referencia a los «criterios interpretativos de su actuación».

Se señala a continuación que se ha planteado el concepto de queja con un criterio de máxima flexibilidad y economía de actuación, de manera que se evite en lo posible que las trabas formales impidan a la institución valorar a fondo las cuestiones que le planteen los ciudadanos. De esta manera, los supuestos de inadmisibilidad fueron reducidos a aquellos casos en los que la ley imponía estrictamente su rechazo (las cuestiones jurídico-privadas, la inexistencia de actuación irregular por parte de la Administración, el hecho de

[página anterior:](#)

Autor:
Julio Le Parc

Artículo 22
Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.



Intervención del primer defensor del pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, en la presentación del informe anual en el Congreso

estarse tratando la cuestión por un proyecto de ley en las Cortes o el hecho de encontrarse en trámite un procedimiento judicial).

Las quejas fueron expuestas en aquel informe según las áreas de trabajo en que se distribuyó en aquel primer mandato del Defensor: residencia, asuntos exteriores, defensa e interior, justicia, asuntos económicos, administración territorial, trabajo, sanidad, seguridad social, obras públicas, urbanismo, vivienda, transportes, turismo, comunicaciones, educación y cultura, y asuntos generales.

El informe concluye con unas consideraciones finales para estimular futuras reformas de carácter general. Las retomamos aquí como testimonio del sentido con que el Defensor del Pueblo inició sus actividades:

- flexibilizar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración;
- coordinación entre las Administraciones;
- objetividad en la revisión de los actos administrativos;
- inejecución o retraso en la ejecución de las sentencias;
- alcance de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa para su aplicación a quienes se encuentren en idéntica situación que los recurrentes cuyos derechos han sido reconocidos;
- no caducidad de los derechos a las prestaciones sociales y cumplimiento del artículo 14 de la Constitución.

En el debate parlamentario que se produjo en la presentación de ese primer informe –en las comisiones y en las dos Cámaras– se insistió en algo que se ha convertido en un lugar común en ulteriores debates: la necesidad de una mayor fluidez y frecuencia en las relaciones entre las Cortes y su alto comisionado. Algo, cabe añadir, que se ha llevado a cabo con las presentaciones y debates de los informes y estudios monográficos, además de las ocasiones en que el Defensor del Pueblo ha sido llamado por varias Comisiones para debatir acerca de cuestiones puntuales a las que podía contribuir con su experiencia institucional.

A principios de 1984, el Defensor del Pueblo se incorporó como miembro de pleno derecho al Instituto Internacional del Ombudsman y pocos meses más tarde presentó su primer informe anual a las Cortes Generales, correspondiente a su gestión en 1983. Ya en junio de ese mismo año hizo su primera participación internacional, en la III Conferencia de Ombudsman, celebrada en Estocolmo (Suecia).

El Defensor como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Desde el año 2009 el Defensor del Pueblo desempeña las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), a partir de la ratificación por el Estado español del Protocolo Facultativo



de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York el 18 de diciembre de 2002. Tras su firma por parte del Estado español, las Cortes Generales atribuyeron la condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) de España al Defensor del Pueblo, a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introduce una disposición final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Al asumir esas funciones, la institución ha añadido una característica relativamente nueva al trabajo cotidiano llevado a cabo hasta la fecha. Y ello porque en su condición estricta de Ombudsman su trabajo es predominantemente reactivo, mientras que como MNP suma una condición preventiva o proactiva.

El Mecanismo Nacional de Prevención tiene fijados sus objetivos en los siguientes puntos:

- realización de inspecciones regulares, no anunciadas, a los mencionados centros de privación de libertad;
- realización de actas de inspección e informes de cada visita;
- realización de recomendaciones a las autoridades;
- realización de propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia;
- promoción y difusión de los derechos.

En su condición de MNP, el Defensor realiza visitas preventivas a todo tipo de lugares de privación de libertad dependientes o bajo la supervisión de las Administraciones Públicas españolas. La finalidad de estas inspecciones es verificar que los poderes públicos españoles y el personal a su servicio actúan conforme a los criterios exigidos por la normativa española e internacional para este tipo de establecimientos, a fin de impedir que se den las condiciones que puedan facilitar malos tratos o prácticas de torturas.

Esas inspecciones periódicas se llevan a cabo en los siguientes tipos de dependencias:

- centros penitenciarios;
- comisarías del Cuerpo Nacional de Policía;



Portada del informe anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 2015

página siguiente:

Autor:
Eduardo Chillida

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

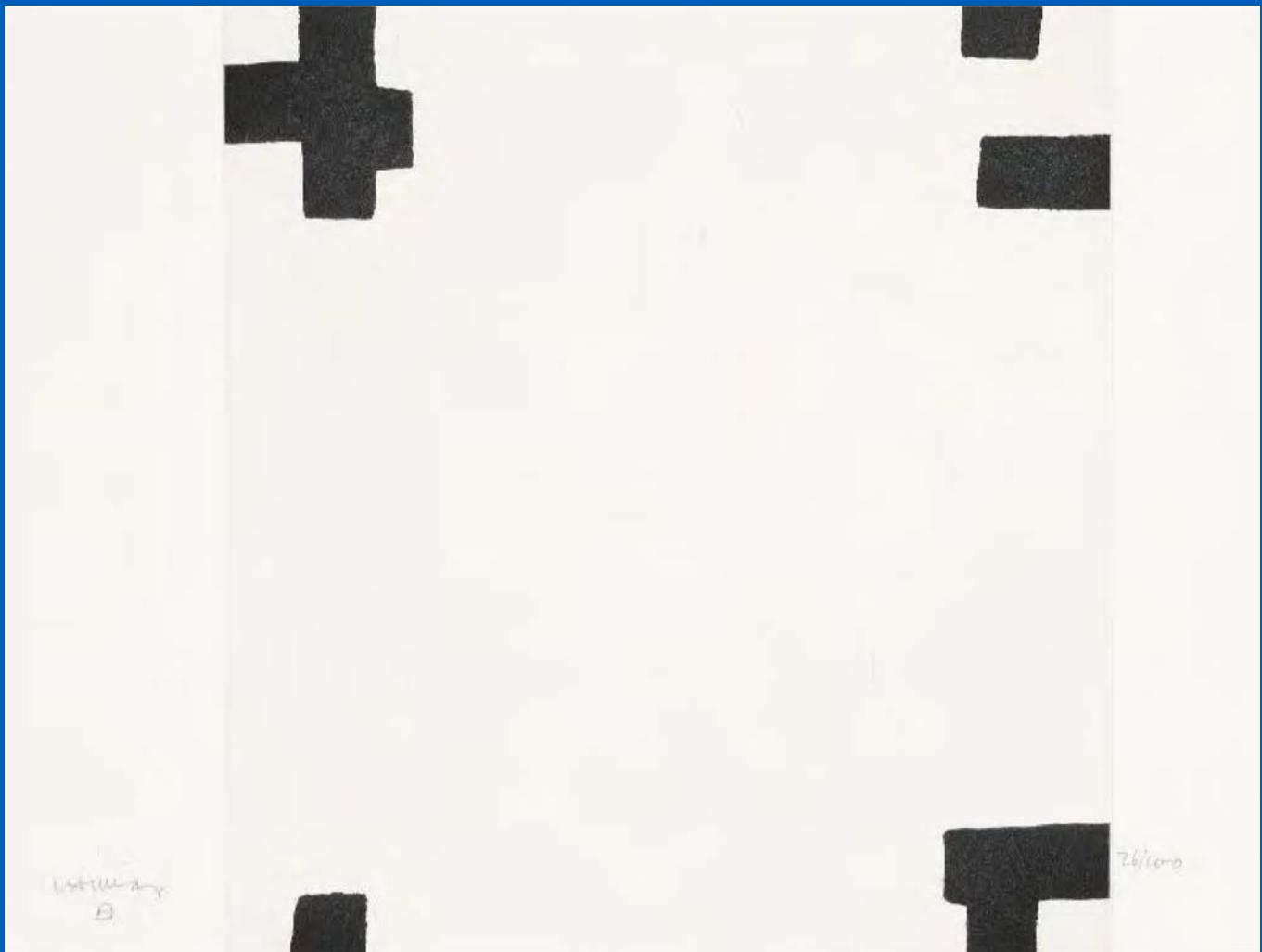
- cuarteles de la Guardia Civil;
- comisarías de Policías autonómicas;
- dependencias de la Policía local;
- establecimientos militares: acuartelamientos, bases navales, bases aéreas, centros militares de formación, hospitales, etc.;
- depósitos municipales de detenidos;
- depósitos judiciales de detenidos;
- centros de internamiento de menores;
- centros de internamiento de extranjeros (CIE);
- centros de control fronterizo con instalaciones policiales en aeropuertos, puertos, fronteras terrestres;
- centros hospitalarios (unidad de custodia);
- hospitales psiquiátricos;
- centros geriátricos;
- naves donde permanecen confinados polizones;
- transportes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para traslados de personas privadas de libertad;
- vehículos de conducción de personas en privación de libertad (furgonetas, aeronaves, etc.);
- y cualquier otro tipo de centro de privación de libertad que pueda reunir las condiciones que establece el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

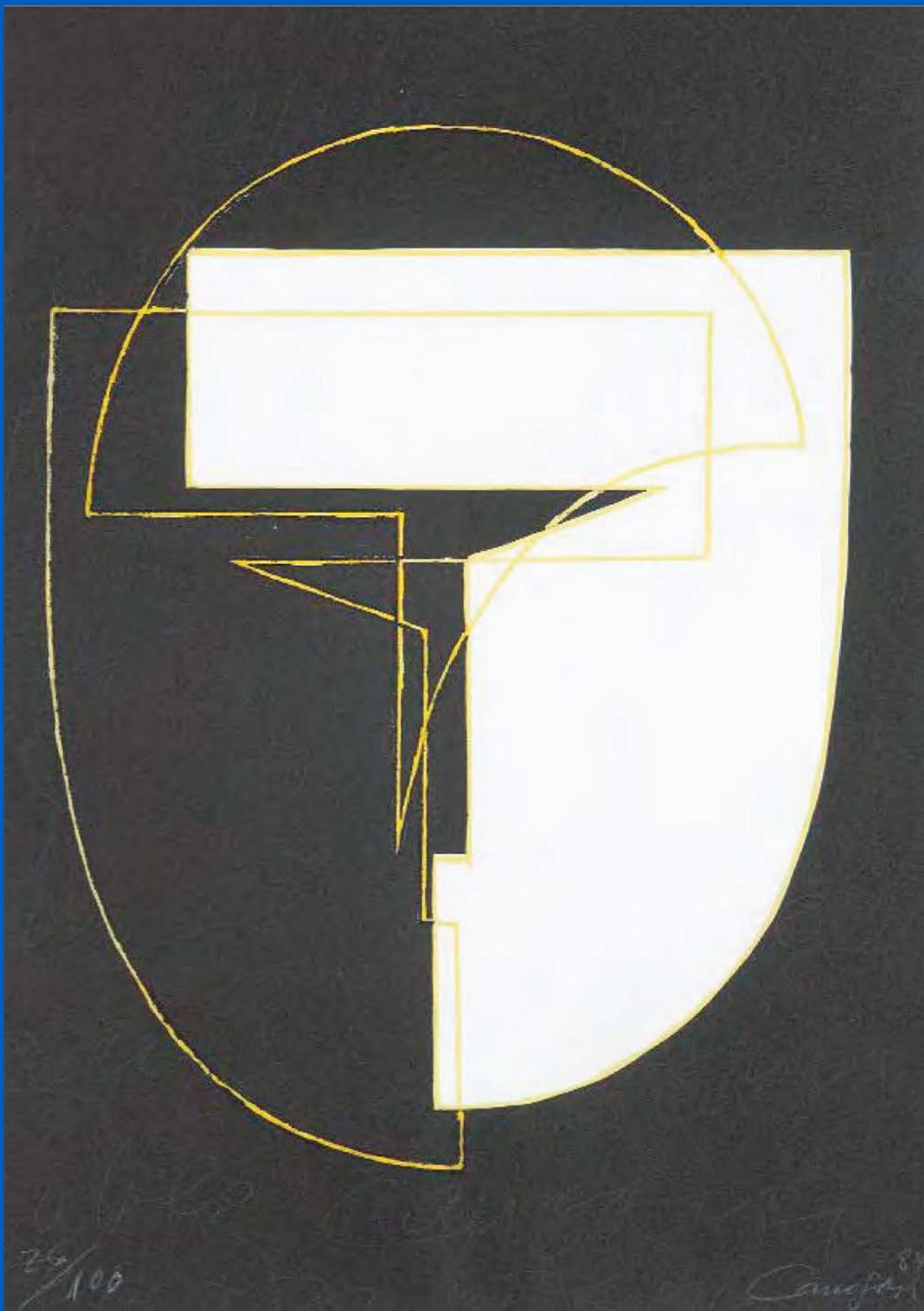
En el ejercicio de esta función preventiva, el Defensor del Pueblo puede igualmente recabar de las autoridades españolas todos aquellos documentos e informes que considere necesarios.

De todo ese trabajo se da cuenta anualmente en un informe que presenta ante las Cortes Generales y ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, con sede en Ginebra.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se ha constituido como una unidad independiente dentro de la estructura orgánica del Defensor del Pueblo. Dicha unidad está compuesta por un responsable, cinco técnicos y dos administrativos con dedicación exclusiva. Otros dos coordinadores compatibilizan esta tarea con otras responsabilidades dentro del Defensor del Pueblo y, ocasionalmente, puede recibir el apoyo de técnicos de la institución, integrantes en otras áreas relacionadas con esta materia, para la realización de visitas.

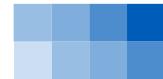
Por otro lado, la institución cuenta con la colaboración externa de profesionales de acreditada experiencia y formación en materias como la medicina, la psiquiatría o la psicología, los cuales acompañan a los integrantes de la unidad en algunas de sus visitas, contribuyendo así a una evaluación integral y multidisciplinar de los centros y lugares de privación de libertad que se visitan.





29/100

Georges Braque



El diseño completo del mecanismo, de acuerdo con lo previsto por la ley que lo regula, ha incluido la creación de un Consejo Asesor, concebido como órgano de cooperación técnica y jurídica. Ese consejo está integrado por el propio titular del Defensor del Pueblo, sus dos adjuntos y por un máximo de 10 vocales: un vocal a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española, otro designado a propuesta de la Organización Médica Colegial, un tercero a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España, hasta dos representantes de instituciones con las que el Defensor del Pueblo tuviera suscritos convenios de colaboración, y, finalmente, cinco vocales, designados de entre las candidaturas presentadas a título personal o en representación de organizaciones o asociaciones representativas de la sociedad civil.

Actividad internacional y acción exterior

Además de las actividades de coordinación con instituciones parecidas de otros países (Defensores del Pueblo, Ombudsman o Comisiones nacionales de derechos humanos), el defensor español ha ampliando sus actividades internacionales en otros aspectos.

Uno de ellos es que, desde hace años, ha participado en varios proyectos europeos para la creación de instituciones parecidas, o para contribuir en el fortalecimiento de las ya existentes, en países de su entorno, como en el pasado había hecho la institución en los países iberoamericanos, como ya se ha señalado mas arriba.

Esos proyectos europeos tienen como principio básico el ofrecer ayuda para la armonización de las políticas de los países beneficiarios con el *acquis communautaire*. Además, persiguen compartir las mejores prácticas aplicadas, así como promover y fortalecer las relaciones entre las administraciones de los países de la Unión Europea y los países no miembros. Existen varios tipos de proyectos con estas características, si bien el más conocido es el llamado de «hermanamiento» (programas *Twinning*) que la Comisión Europea lanzó en 1998 como instrumento de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Su finalidad es asistir a estos países candidatos a la adhesión en la modernización de sus estructuras administrativas y en la formación de sus recursos humanos de cara a la incorporación a sus sistemas políticos y administrativos del acervo comunitario.

En muchos casos, estos proyectos se desarrollan en colaboración con otra institución de la Unión Europea. Hasta la fecha, el Defensor del Pueblo ha participado en cuatro proyectos: Kazajistán (2006), Armenia (2009-11), Macedonia (2011-12) y Turquía (2014-16). El primero de ellos fue para apoyar la Oficina de Derechos Humanos de aquel país, y se llevó a cabo en colaboración con el Defensor de Grecia.

[página anterior:](#)

Autor:
Rafael Canogar

Artículo 24
Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

página siguiente:

Autor:

Robert
Motherwell

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Los otros tres apoyaron los Ombudsman entonces de reciente creación de los respectivos países, y el Defensor español los realizó en colaboración con la institución homóloga francesa.

Esos programas, financiados íntegramente por la Unión Europea, se realizan mediante la suscripción de un convenio de *hermanamiento* entre un Estado miembro que presta la asistencia técnica (en este caso, España) y un país candidato beneficiario de esa asistencia (Kazajistán, Armenia, Macedonia y Turquía).

Entre las características principales de este mecanismo de cooperación se pueden destacar los siguientes:

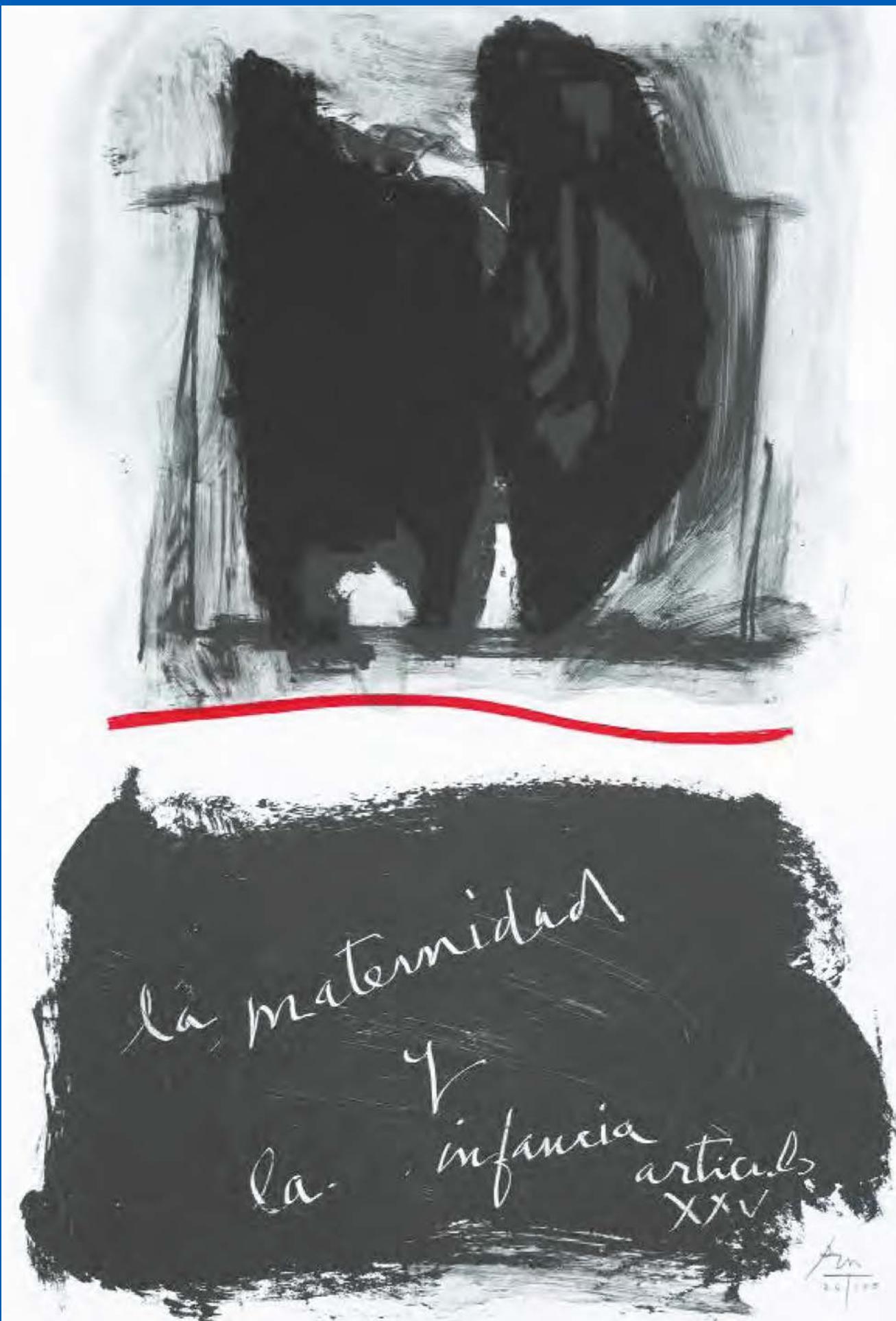
- tratarse exclusivamente de proyectos de reforma institucional directamente relacionados con el acervo comunitario en el sector correspondiente (en este caso, la institucionalización de los derechos fundamentales);
- las propuestas son presentadas por instituciones públicas, tanto nacionales, regionales, como locales;
- las autoridades competentes del país candidato son las que seleccionan la propuesta adjudicataria del proyecto;
- tras la selección, se lleva a cabo la negociación del convenio de *hermanamiento* entre las dos administraciones (el Estado miembro y el país candidato);
- en cada proyecto, un funcionario de la institución del Estado miembro se desplaza a la oficina del país beneficiario, donde desarrolla su trabajo durante toda la duración del proyecto.

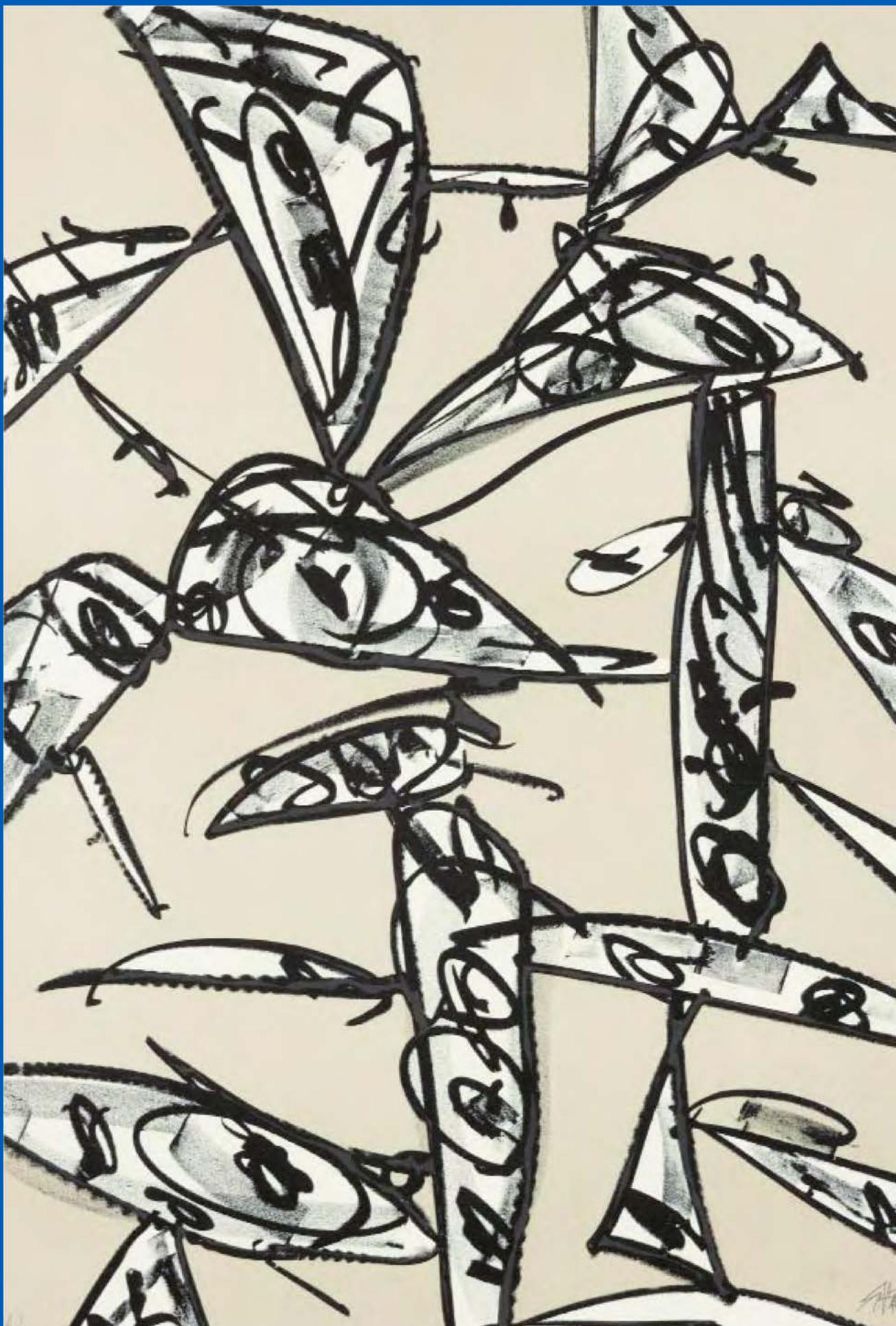
A esta actividad internacional hay que añadir otra. La Ley 2/2014, de acción y del servicio exterior del Estado, ha concretado unas funciones internacionales específicas de las que había carecido hasta la fecha la institución, al encargarle del seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación de los derechos humanos en España. Además, establece que el Gobierno puede recabar su colaboración para la realización de misiones ante los foros internacionales de derechos humanos.

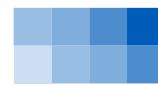
Esta concreción legal ha venido a reforzar la condición de la institución del Defensor del Pueblo como Institución Nacional de Derechos Humanos en España.

Transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entró plenamente en vigor en 2014, es motivo de una consideración especial por parte del Defensor del Pueblo. En primer lugar, porque la supervisión de la actividad de la Administración, que, como se ha señalado, es una parte







[página anterior:](#)

Autor:
Antonio Saura

- Artículo 26**
1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

del mandato que la Constitución le asigna de una forma implícita, presupone velar por la transparencia de los poderes públicos. Puede decirse que así se ha aplicado desde que la institución se puso en marcha, al poner especial énfasis en el derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos en las más variadas materias, como la educación, la sanidad, el medio ambiente, la función pública, etc. También la falta de contestación –«en tiempo y forma»– de los escritos e instancias de los ciudadanos es un motivo de constante actuación por parte del Defensor del Pueblo desde su creación, y ello se refleja en todos sus informes anuales.

En 2013, el Defensor del Pueblo había formulado una recomendación al Ministerio de Justicia que estaba muy directamente relacionada con la transparencia. En concreto, trataba sobre el «despilfarro» del dinero público y su tipificación penal. En ella, ampliando plantamientos formulados por la institución en ocasiones anteriores, pedía la adopción de medidas para extender la tipificación relativa a las cuentas públicas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, a otras conductas dolosas relativas a decisiones sobre el gasto público tales como: la iniciación de proyectos sin las sucesivas dotaciones presupuestarias necesarias, así como su correspondiente evaluación de rentabilidad social (Recomendación 89/2012, de 23 de agosto).

Como otro ejemplo, cabe señalar que también en el informe correspondiente al año anterior se recogió el estudio elaborado entonces, sobre *La crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, en el cual se insistía en la necesidad de establecer mecanismos de transparencia en los organismos estatales de control de las entidades financieras.

En 2013, la defensora del pueblo compareció ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para informar en relación con el entonces proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En esa comparecencia, la defensora explicó la asunción de los principios de transparencia por parte de la propia institución, e indicó la necesidad de que un principio general que debía inspirar el proyecto de ley de transparencia, en relación con los ciudadanos y con lo que estos esperan de él, es el de que la Administración responda.

Igualmente solicitó que en el proyecto de ley se aclara cómo se iba a establecer la relación entre la Agencia Estatal de Transparencia y la institución del Defensor del Pueblo, además de recordar que el Código Penal, desde 1995, tipificaba como delito de desobediencia a la Administración que se negase o dilatase indebidamente el envío de los informes que le solicitara el Defensor del Pueblo,

The screenshot shows a web page from the 'DEFENSOR DEL PUEBLO' website. The header includes links for 'Español', 'Contactarnos', 'Agenda Institucional', 'Documentación', 'Informes', 'Biblioteca', 'Prensa', and a search bar. The main navigation menu has items like 'El Defensor', 'Áreas de Actuación', 'Prevención de la Tortura', 'Grupos Sociales', 'Resoluciones', and a red button labeled 'Tu Queja'. Below the menu, the breadcrumb navigation shows 'Inicio > Transparencia > Sobre la transparencia'. The main content area features a section titled 'TODO SOBRE LA TRANSPARENCIA' with the heading 'La transparencia como base de la actuación de las administraciones públicas'. It includes social sharing icons and accessibility options (Aa). To the right, a sidebar titled 'TRANSPARENCIA' lists categories: 'Sobre la transparencia', 'Información Institucional y Organizativa', 'Información económica, presupuestaria y contractual', 'Derecho de acceso a la información', and 'Factura Electrónica'. A blue box on the right contains the text 'el Blog del Defensor del Pueblo' and 'ULTIMAS PUBLICACIONES' with a link to 'Informe anual 2015'.

Sección de
transparencia en la
web de la
institución

página siguiente:

Autor:
José Guerrero

Artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

relatando, asimismo, el uso que hasta la fecha se había hecho de ese recurso.

Hay varios aspectos de esa ley de transparencia que afectan al Defensor del Pueblo. El primero de ellos es que, aun no siendo Administración Pública, la ley extienda a la propia institución los deberes de transparencia (junto a la Casa Real, el Congreso de los Diputados y el Senado, el Tribunal Constitucional, etc.), algo ante lo cual, en la citada comparecencia, la propia defensora había mostrado su acuerdo (Preámbulo y artículo 2f).

Por otro lado, la ley establece que el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte, y que previamente hayan sido objeto de reclamación (artículo 24.5). Finalmente, con los artículos 34 y 35 se crea un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que tiene como finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. En la comisión de ese consejo figura un representante del Defensor del Pueblo, cuyas funciones ha pasado a desempeñar su secretario general (dicha comisión está compuesta, además, por el presidente, un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).

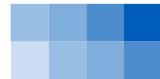
Como ha quedado dicho, la institución se ha aplicado criterios de transparencia antes de promulgarse la mencionada ley. Así, desde el



2000

josef wackerle





informe anual correspondiente a 2012, junto a los datos estadísticos relativos a la gestión de expedientes y actuaciones llevadas a cabo por ella, se viene incluyendo un subcapítulo relativo a sus presupuestos, detallando su desglose por capítulos y señalando la evolución interanual, además de indicarse la ejecución llevada a cabo en el año anterior.

Por otra parte, desde 2014 el Defensor del Pueblo ha puesto en marcha un nuevo servicio en su página web, con el fin de que los ciudadanos puedan consultar el estado de sus quejas. Una clave personal permite que todo ciudadano que tenga abierta una queja pueda conocer el estado de su tramitación, desde cualquier lugar y en cualquier momento del día, y con la garantía de una máxima confidencialidad. De esta manera, están disponibles en el portal web los pasos y fechas de las actuaciones de la institución, la Administración o el organismo del que se espera respuesta y el sentido de estas. Solamente están fuera de acceso las comunicaciones entre el Defensor y los organismos públicos, ya que ellas están sometidas al deber de reserva que establece la ley orgánica que regula su funcionamiento.

A través de ese mecanismo se requiere un mayor esfuerzo a todas las administraciones y organismos, lo mismo que al Defensor del Pueblo, para informar de una forma clara y en tiempo razonable de aquello por lo que un ciudadano se haya interesado.

En el portal web institucional, en aplicación de la mencionada ley, se concreta la transparencia del Defensor del Pueblo en distintos aspectos. Uno de ellos es la exigencia de publicidad activa en materia institucional, organizativa, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística, y otro aspecto lo constituye el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y la creación de un procedimiento para el ejercicio del mismo. En el primer caso se incluyen las siguientes entradas:

- «Quiénes somos»: detallada descripción del origen, normativa y contenidos de la institución.
- «Presupuesto»: las cifras y una explicación de su evolución desde 2009.
- «Estructura»: altos cargos y organigrama completo.
- «Infraestructuras técnicas».
- «Gastos de representación, vehículos y viajes oficiales»: gastos de representación, dietas y otras indemnizaciones por razón del servicio; vehículos oficiales al servicio del Defensor; viajes oficiales.
- «Contratos en vigor»: procedimientos de contratación en curso; contratos.
- «Convenios»: convenios de colaboración con otros organismos e instituciones.

[página anterior:](#)

Autor:
Rufino Tamayo

Artículo 28
Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

página siguiente:

Autor:
Antoni Clavé

Artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
 3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Se incluye también en la web un formulario para que se pueda ejercitar el derecho a la información pública, y en ese mismo sentido, a finales de 2014, se aprobó la creación de una Unidad de Información en Secretaría General para dar respuesta a las peticiones de información que se vayan produciendo.

El portal web institucional

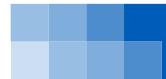
A fin de llegar a ser más accesible a los ciudadanos, la institución del Defensor del Pueblo ha ido incorporando las nuevas tecnologías a su trabajo cotidiano. Muy pronto buscó aplicar la capacidad que le proporcionaba internet para conseguir un acceso más inmediato y sencillo de la información, además de instaurar la posibilidad de recibir quejas por ese medio. Así, las resoluciones formuladas, las actuaciones de oficio y otras actuaciones relevantes ya no solo se pueden consultar a través de las publicaciones periódicas de la institución (informes anuales, estudios monográficos, volúmenes dedicados a recoger las resoluciones), sino que también se puede acceder a ellas en línea.

La renovación digital de la institución ha supuesto el establecimiento de un diálogo más directo y personal de todos los ciudadanos; ha reorientado muchos de los servicios y contenidos de su trabajo, intentando crear otros nuevos en torno a los hechos vitales de los ciudadanos. Igualmente, ha fomentado la transparencia, permitiendo comunicar el conjunto de la actividad, de las acciones y de los resultados del trabajo del Defensor del Pueblo.

Home de la web
de la institución del
Defensor del
Pueblo







En junio de 2015, la página web institucional fue profundamente redefinida y rediseñada, pensada para llegar a diferentes perfiles de usuarios y audiencias, desde un ciudadano que quiere poner una queja, hasta un letrado que quiere aportar para un procedimiento judicial una recomendación formulada por el Defensor. También amplió el cumplimiento de los criterios de accesibilidad para personas con discapacidad.

En su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el portal web del Defensor ofrece la posibilidad de consultar sus continuas visitas a centros de privación de libertad a partir de su localización en un mapa de España.

Se simplificó el proceso de presentación de quejas por internet. Las resoluciones se publican 15 días después de su remisión a la Administración competente y la información publicada está segmentada por áreas de actuación y grupos sociales.

Se publica información relativa a las convocatorias de empleo y contratación.

Se ofrecen datos estadísticos actualizados sobre el número de quejas recibidas y resoluciones formuladas. Información que se actualiza todos los lunes.

Se publican las administraciones que llevan más de treinta días sin contestar al tercer requerimiento de información, detallándose la administración, el asunto, la fecha de salida del último escrito y el número de días que llevan sin contestar.

Es posible consultar los tiempos medios de respuesta, tanto los de las administraciones como los de la propia institución. Se publican los datos por ministerio, comunidades autónomas y provincias.

página anterior:

Autor:
Antoni Tàpies

Artículo 30

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

A LA MANERA DE UNA RECAPITULACIÓN

Era relativamente imprevisible el éxito que podía tener una institución que no tenía antecedentes en España, ni en buena parte de Europa. Sin embargo, nacida, como hemos visto, en el período constituyente que llevó a la Constitución de 1978, el Defensor del Pueblo ha sido una de las instituciones que han adquirido una mayor repercusión en el régimen democrático de ella.

Y de ello hubo pruebas muy poco después de su implantación, pues las expectativas que despertó se notaron con el desbordamiento de quejas –muchas de ellas sin que fueran de su competencia– que recibió en su primer año en una cantidad que no se ha repetido. También cabe considerar aquí el grado de desconocimiento de las competencias del Defensor en ese primer momento fundacional. Hoy el Defensor del Pueblo es una institución asentada.

Por otro lado, como hemos tenido ocasión de señalar, el Defensor del Pueblo se configuró desde un principio entre las instituciones de Ombudsman que pusieron un especial énfasis en la misión de proteger los Derechos Fundamentales, por delante y como motivación para su otro cometido de controlar y supervisar la Administración pública. Es por ello que es hoy, en el mundo, uno de los Ombudsman a tener en cuenta, por sus características y su trayectoria de más de treinta años.

[páginas siguientes:](#)

[Vista de la home
del sitio web de la
institución](#)

Home | Defensor del Pueblo | https://www.defensordelpueblo.es

DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor | Áreas de Actuación | Prevención de la Tortura | Grupos Sociales | Resoluciones | Tu Queja

Conoce lo que hacemos en Sanidad

DEFENSOR DEL PUEBLO

★ El retraso en la formación de Gobierno es "ya un problema para los ciudadanos"

11/08/2016 - Son muchas las contestaciones recibidas en las que se nos da la razón pero que no se puede actuar porque están en funciones y tienen limitada su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos

★ Inhabilitación de A. Otegi

11/08/2016 - Nuestro ordenamiento jurídico contempla, como consecuencia de los delitos de terrorismo, además de la pena de prisión, la de inhabilitación especial para el desempeño de empleo o cargo público y la de pérdida del derecho de sufragio pasivo. Se trata, en este último caso, de la imposibilidad de ser elegido en las urnas por los ciudadanos.

Sistema Nacional de Salud: facilitar la atención a pacientes

12/08/2016 - Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son una herramienta estratégica para el sistema sanitario y también un potente elemento de mejora de la calidad del mismo. Es necesario recibir una atención homogénea.

Sant Joan de Déu. Barcelona

16/08/2016 - La historia es la siguiente. Una pequeña siria de una familia de refugiados en Jordania necesita una operación craneofacial muy compleja y delicada. En Jordania los médicos, tras la evaluación necesaria, no se atreven a semejante intervención. Empieza entonces, marzo 2016, la búsqueda de un hospital y unos médicos que acepten a esta pequeña paciente.

El Defensor en cifras. 1 de enero - 15 de agosto 2016

10.627 1.053
Actuaciones Resoluciones

Tiempos medios de respuesta

Presenta Tu Queja

Consulta Tu Queja

Administraciones que no contestaron Ayuntamiento de Miguelturra (Ciudad Real) : 86 días Ayuntamiento de Miguelturra (Ciudad Real) : 86 días

**RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS,
RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS
DESTACADAS ***

21/07/2016 - Sugerencia - Ruido provocado por locales de ocio.

21/07/2016 - Recomendación - Prestación económica reconocida a las personas dependientes.

20/07/2016 - Recomendación - Visibilidad del número de identificación de las Unidades de Intervención Policial.

13/07/2016 - Recomendación - Tratamiento de hepatitis C en centros penitenciarios.

(*) Estas resoluciones se publican 15 días después de ser remitidas a las administraciones y a los interesados.
[Ver todas las resoluciones ▶](#)

NOTICIAS DEL DEFENSOR

12/08/2016 - Sistema Nacional de Salud: tecnologías al servicio de la interoperatividad.

11/08/2016 - Inhabilitación de A. Otegi.

11/08/2016 - El retraso en la formación de Gobierno es "ya un problema para los ciudadanos".

03/08/2016 - El Defensor del Pueblo pregunta por la facturación de los números 11820 y 11829 y por los SMS Premium.

[Ver todas las noticias del Defensor ▶](#)

ACTUACIONES RELEVANTES

27/07/2016 - Falsas ofertas de empleo a través de Internet.

27/07/2016 - Situación de los juzgados en la provincia de Huelva.

[Ver todas las actuaciones ▶](#)

**El Defensor y los Derechos
de los niños y adolescentes**

INFORMES Y ESTUDIOS



Informe anual 2015



Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe anual 2015

[Ver todos ▶](#)

Somos una Institución transparente

[Quiero saber más](#)

PREMIOS

Premio Institución del Defensor del Pueblo

Premio de Derechos Humanos Rey de España. AVISO: ampliado plazo de admisión candidaturas hasta 31 de agosto de 2016

Concurso Escolar de Dibujos

[Ver todos ▶](#)

CURSOS

Realizado - Los derechos de las personas con discapacidad. La educación inclusiva (28 mayo a 2 de junio de 2016)

CONVOCATORIAS

Convocatoria Técnico especialista en ordenación territorial y urbanística y vivienda

[Ver todas ▶](#)

PERFIL DEL CONTRATANTE

Procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada para la contratación del Servicio de Seguridad Informática Perimetral...

[Ver todos ▶](#)



Prensa Contacto Síguenos

[Accesibilidad](#)

[Condiciones de uso](#)

[Enlaces a Instituciones](#)

[Convocatorias](#)

[Biblioteca](#)

[Premios](#)



LAS SEDES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Estudios histórico-arquitectónicos

LAS SEDES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO, DOS EDIFICIOS MADRILEÑOS

ÍÑIGO COBETA

El Defensor del Pueblo desempeña su trabajo en dos edificios, ambos en Madrid: el Palacio del Marqués de Bermejillo, ubicado en la calle Eduardo Dato número 31, sede principal de la institución, y un edificio en la calle Zurbano 42, antiguo hotel de Agustín Díaz Agero, en el que se ubica la oficina de atención al público, entre otras funciones.

Ambos edificios, separados por un par de manzanas, están situados en el barrio de Almagro y los dos tienen fachada a la calle Eduardo Dato, que a principios del siglo XX, cuando fueron construidos por sendos aristócratas madrileños, era conocida como paseo del Cisne.

El establecimiento definitivo del Defensor del Pueblo en las sedes que hoy ocupa ha sido un proceso que ha llevado algunos años.

Al principio, a partir del nombramiento del primer defensor del pueblo –el 28 de diciembre de 1982–, y tras la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, en abril de 1983, el defensor y su secretaría tuvieron su sede provisional en la llamada Primera Ampliación del Congreso de los Diputados, obra del arquitecto conservador del Congreso, cargo desempeñado entonces por Antonio Cámaras Niño, que había sido inaugurada el 28 de mayo de 1980.

Como no todos sus colaboradores podían ser alojados en la nueva construcción, fundamentalmente dedicada a subsanar las carencias espaciales del antiguo edificio del Congreso de los Diputados, las Cortes alquilaron unas oficinas en la calle Alfonso XI del barrio de Los Jerónimos, donde se instalaron el resto de oficinas de la institución, a la espera de una sede definitiva.

Íñigo Cobeta es doctor arquitecto y profesor asociado del Departamento de Composición Arquitectónica de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, desde hace diez años. Su tesis «El Prado: de territorio a escenario», dirigida por Rafael Moneo y Antón González-Capitel, versa sobre la evolución del espacio urbano madrileño y la relación de este con la arquitectura y los contextos culturales de la capital

A finales de 1983, el personal del Defensor del Pueblo se trasladó al mencionado Palacio del Marqués de Bermejillo, que en la actualidad es la más representativa de las dos sedes de las que dispone la institución. Posteriormente ha pasado a ocupar un segundo inmueble, para compensar la falta de espacio que el progresivo incremento de la institución había generado.

El barrio de Almagro

El barrio de Almagro, en el distrito de Chamberí, fue una de las zonas incorporadas a Madrid a raíz del ensanche llevado a cabo mediante el Plan de Castro en 1860. Anteriormente había sido una zona de huertas.

Prácticamente desde 1625, Madrid había permanecido confinada entre cuatro límites bien definidos: al oeste, el límite natural de la cornisa del Manzanares, punto de apoyo a partir del cual fue creciendo la villa y en el que se encontraban primero el Alcázar y posteriormente el Palacio Real; al este, el Palacio del Buen Retiro y sus extensos jardines, construidos en el siglo XVII y que contuvieron la inexorable expansión de Madrid hacia oriente¹; al norte, los bulevares (aproximadamente las calles: Alberto Aguilera, Carranza, Sagasta y Génova), y al sur, delimitando los barrios bajos, la otra cerca, que coincidía aproximadamente con las actuales rondas (Segovia, Toledo, Valencia y Atocha).

Durante doscientos treinta años los límites de Madrid permanecieron prácticamente inamovibles, salvo pequeñas operaciones de consolidación y ordenamiento de su perímetro, hasta que a mediados del siglo XIX la villa pudo afrontar un ensanche cuya necesidad, a raíz de la continua afluencia de población a la Corte, se había hecho patente ya desde el reinado de Carlos III.

El ensanche de Castro supuso prácticamente la multiplicación por tres de la superficie de Madrid a partir de su casco histórico.

Pese a no formar parte del casco urbano existía en el entorno de lo que después fue el barrio de Almagro un hito en el camino que saliendo de la Puerta de Recoletos llevaba hacia el pueblo de Chamartín y que daría nombre, con el tiempo, al principal eje norte-sur de la capital: la fuente de la Castellana, un gran pilar en el centro de un pilón de piedra cuadrado, del que Ángel Fernández de los Ríos dice que da noticia ya Cervantes como «extremadísima» fuente por la frescura de sus aguas, y que se encontraba ubicada en la actual plaza de Emilio Castelar.

La zona en la que se vino a construir el barrio de Almagro tenía unas características específicas que condicionaron su posterior desarrollo y destino. Ubicada en los aledaños de la vaguada que confor-

1 Los caminos hacia el este constituyeron durante siglos el eje natural de expansión de la villa, a lo ancho de lo que se denominaban en el siglo XVI los «lomos» de Madrid.



maba el arroyo de la Castellana, la abundante presencia de agua, debida a la orografía y formación del subsuelo madrileño, hicieron de aquellos unos preciados terrenos fértiles dedicados a la horticultura desde muy antiguo.

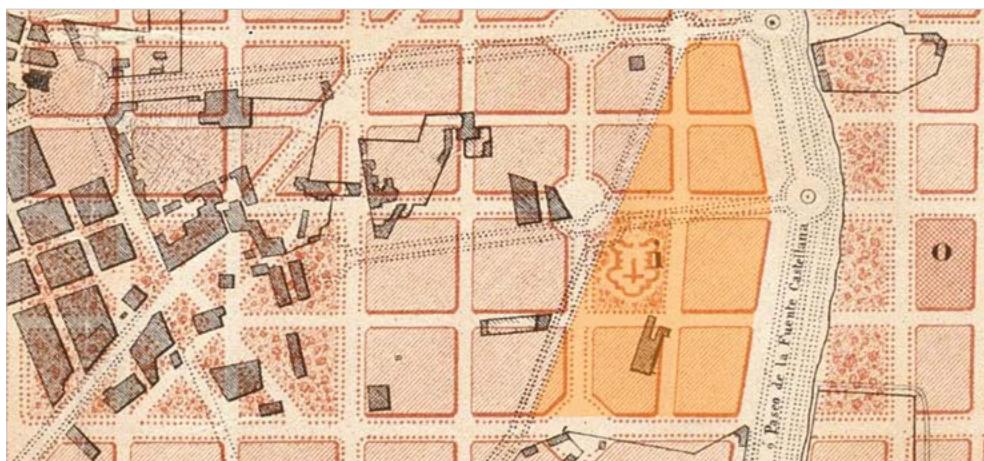
La llegada de la Corte a Madrid, en 1561, implicó un considerable aumento demográfico que se tradujo en una rápida expansión de la villa hacia el este. La metamorfosis del paseo del Prado en escenario áulico a principios del siglo XVII, y su inclusión en el recinto madrileño, hicieron que, de manera natural, las huertas, que antes se encontraban en el interior de los límites de los que ya hemos hablado, se extendiesen curso arriba por fuera de la cerca, remontando el arroyo de la Castellana más allá de la Puerta de Recoletos.

La Fuente de la Castellana constituía el punto de cruce entre un camino que salía de la Puerta de Fuencarral hacia el noreste, actual calle Almagro², y el camino de la Puerta de Recoletos, posterior prolongación de la Castellana. De ella partían a su vez los caminos que llevaban a Chamartín y Hortaleza.

En 1807, cuando la Junta de Propios de Madrid se planteó «hermosear el paseo del Prado dilatándolo por la Puerta de Recoletos a la Fuente Castellana», quedó fijado el trazado del primer tramo de la futura Castellana al optar por adherir la prolongación del paseo a la tapia de la huerta de Loinaz, una extensa propiedad cercada, cuya presencia aún se puede intuir en el plano de Coello de 1848, y que iba desde la Puerta de Recoletos hasta la Puerta de Santa Bárbara. La huerta de Loinaz fue urbanizada definitivamente a finales del siglo XIX por iniciativa de la empresa francesa Parent Schaken et Compagnie, una empresa vinculada a la empresa ferroviaria Schaken Parent que participó en el proceso de desarrollo de los ferrocarriles madrileños a partir de la segunda mitad del siglo XIX, y que urbanizaron los terrenos del sur del barrio de Almagro oriental tras haber pasado dichos terrenos por las manos de la familia Arango, de origen cubano y unos de los grandes propietarios del barrio junto a Miguel Sainz de Indo.

— 2 —

La nueva trama ortogonal del ensanche, superpuesta a la anterior estructura caminera, interrumpe dicho camino. Actualmente, la calle Almagro, cuya prolongación natural llegaría hasta la glorieta de Emilio Castelar, se interrumpe en la glorieta de Rubén Darío debido precisamente a la erección del barrio que nos concierne.



Fragmento del plano de la propuesta de ensanche de Castro (1859), donde se destaca el área del barrio de Indo

Cuando Carlos de Castro propuso su plan de ensanche para Madrid, ya existía en la zona un principio de urbanización que estructuraba la percepción del lugar. A raíz de la construcción del Obelisco de la Castellana, algunos de los caminos del noreste madrileño, se habían convertido en paseos arbolados formando una trama más o menos consolidada a finales de los años cuarenta del siglo XIX.

En el plano del Plan de Castro de 1860, se puede apreciar cómo la trama abstracta, constituida por una retícula, se superpone claramente a la disposición preexistente.

Así como otras zonas de la periferia madrileña se encontraban a mediados del siglo XIX más desembarazadas de preexistencias, en 1848 Chamberí ya contaba con cerca de trescientas viviendas. Si bien, como hemos visto, el noreste madrileño presentaba el aspecto de unas agradables alamedas, hacia el oeste, a partir sobre todo de la actual calle de Santa Engracia, antiguo camino a Fuencarral, se había ido asentando a la vera de los caminos numeroso caserío fruto de la constante afluencia de población a la capital.

El desarrollo norte del Plan Castro en Chamberí se vio fuertemente condicionado por las preexistencias que en principio pretendía ignorar. Si bien al norte de la ciudad el asentamiento de caserío se anticipó al plan al haberse desarrollado de manera más o menos espontánea, en el barrio de Almagro fueron los paseos plantados en los últimos años del reinado de Fernando VII, y consolidados en los años cuarenta, los que determinaron la forma actual de la zona, pero el uso se ajustó en gran medida a lo previsto.

Pese a no aparecer diferenciadas de ningún modo sobre el plano del Plan de Castro, en la memoria descriptiva que acompaña al mismo se diferencian ocho zonas segregadas por usos sobre las que se dan instrucciones precisas. La segunda de ellas, la que nos atañe, adyacente al paseo de las Delicias de Isabel II o paseo de la Fuente Castellana, estaba destinada a «la grandeza y altos funcionarios, quienes habrían de construir sus villas en los márgenes del paseo».

El desarrollo del barrio de Indo

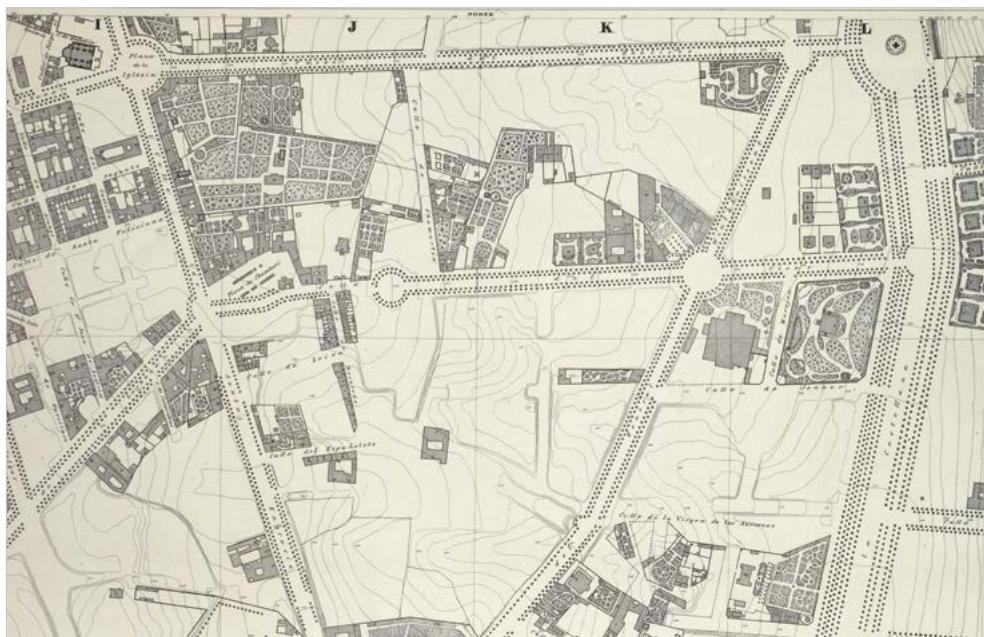
El impulso inicial del plan en la zona se demoró algunos años, y no fue hasta 1866 cuando se comenzó a desarrollar. El primer y principal agente urbanizador del barrio de Almagro fue Miguel Sainz de Indo (1823-76).

Gran parte de los terrenos sobre los que se habría de asentar este barrio coincidían con lo que se denominaba la huerta de España, unos terrenos de labor que habían pertenecido desde principios del siglo XVII a Baltasar Gilimón de la Mota y que de ser huertas habían



acabado convertidos en tejares a finales del siglo XVIII. Tras cambiar varias veces de manos, fueron comprados en 1859 por el General Manuel Gutiérrez de la Concha e Irigoyen, marqués del Duero.

En 1874, catorce años después de la aprobación del Plan de Castro, el Instituto Geográfico Nacional, creado en 1870, publicó bajo la dirección del general Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero el Plano Parcelario de Madrid, en el que se puede seguir con detalle el estado de la zona pocos años después de la propuesta de Castro.



Fragmento de la hoja n.º 7 del Plano Parcelario de Madrid formado y publicado por el Instituto Geográfico Nacional bajo la dirección de Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero, entre 1872 y 1874

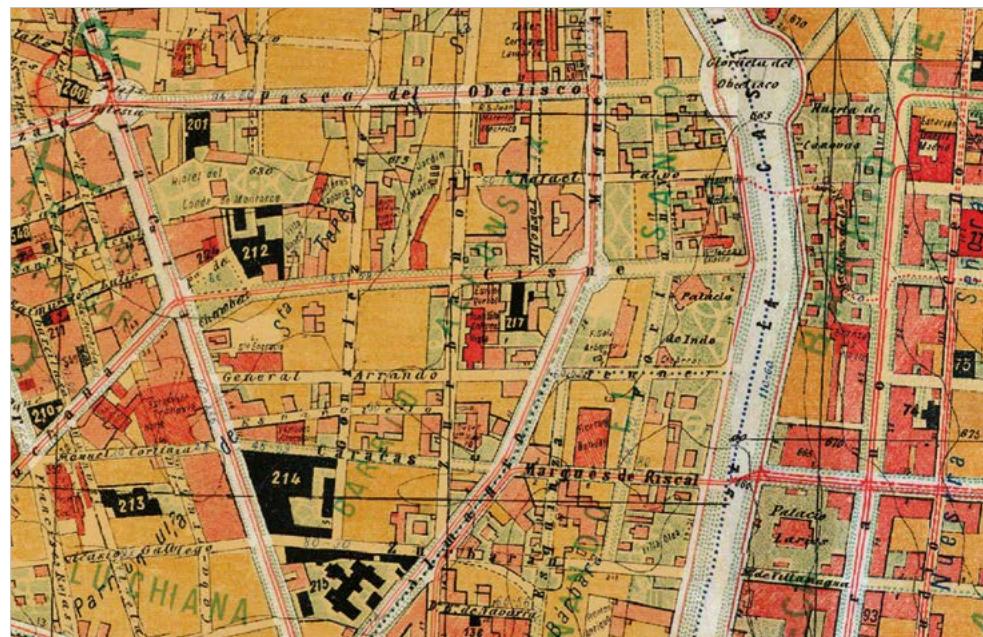
Se pueden apreciar los primeros edificios surgidos en la zona, construidos por Miguel Sainz de Indo. Pegado a la Castellana el Palacio-Casa de Indo, del que llama la atención su jardín y, al otro lado del paseo del Cisne, el desarrollo urbanístico promovido por el financiero, proyectado entre 1870 y 1877, que popularmente se conoció como «barrio de Indo».

En el plano llama la atención el edificio ubicado tras la casa-palacio. Se trata de un edificio provisional erigido entre noviembre de 1866 y febrero de 1867 por Francisco Jareño de Alarcón, quien estaba construyendo, en el antiguo solar del convento de los Recoletos Agustinos del Prado, el Palacio de Biblioteca y Museos Nacionales, actual Biblioteca Nacional de España y Museo Arqueológico Nacional.

Los grandes beneficios obtenidos por Indo, gracias al incremento del valor del suelo, impulsaron a otros propietarios a especular y retener sus propiedades a fin de que incrementasen su valor. Producto de esa situación es el tejido del barrio, especialmente a espaldas de

la Castellana, donde años después se podía encontrar tanto casapalacio como talleres y almacenes aledaños, dedicados fundamentalmente al servicio de los palacios que ocupaban el frente del nuevo y prestigioso paseo. En cualquier caso, hay que considerar que el plano de Ibáñez de Ibero refleja un estado transitorio y en 1880 ya estaba urbanizado prácticamente todo el frente de la Castellana, desde la antigua Puerta de Recoletos, demolida en 1861, hasta la glorieta del Obelisco.

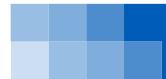
A finales del XIX, el barrio de Indo se había consolidado como un barrio netamente aristocrático al margen del caserío popular de Chamberí. El límite de dicha zona era entonces la calle del General Wintkhuissen, actual Almagro. Sin embargo, a lo largo de los años, y sobre todo a partir del siglo XX, este carácter distinguido acabó por afectar a toda la zona y proliferaron los palacetes con vocación aristocrática. Las dos actuales sedes del Defensor del Pueblo tenían esta condición.



Fragmento del Plano de Madrid y de Pueblos Colindantes, publicado en 1900 por Facundo Cañada López, comandante de la Guardia Civil

En el Plano de Madrid y de Pueblos Colindantes publicado en 1900 por Facundo Cañada López, comandante de la Guardia Civil, podemos ver cómo se ha desarrollado el barrio, aún así quedaban todavía muchos solares (en marrón claro en el plano).

Respecto a lo que se ve en el plano anterior, aquí ha desaparecido la sede de las Exposiciones de Bellas Artes, sustituida por un arboreto, y como el Palacio de Indo, pese a mantener su denominación en el plano, ha cambiado su planta. La planta que vemos corresponde al palacio de duque de Montellano, don Felipe Falcó y Osorio, quien tras comprar el palacio del emprendedor vizcaíno, muerto veinticua-



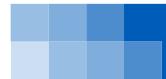
tro años antes, decidió modificar la ubicación del inmueble en la parcela construyéndose un palacio de estilo francés y estructurando la parcela con base en una diagonal que arrancaba de la confluencia de la Castellana con la calle Jenner. Actualmente el solar lo ocupa el edificio de La Unión y el Fénix proyectado por Luis Gutiérrez Soto y construido entre 1966 y 1971.

En este plano se puede apreciar el estado inmediatamente anterior a la construcción de las dos sedes del Defensor del Pueblo. Por un lado, en la confluencia de la calle Fortuny con la calle del Cisne, las dos pequeñas propiedades sobre las que se erigiría el palacio de Bermejillo, y, por otro lado, en la confluencia de Zurbano y la misma calle del Cisne, el estudio de Agustín Querol, antecedente inmediato del hotel de Agustín Díaz Agero.

Agustín Querol (1860-1909) fue un escultor que, a parte de sus encargos privados, contribuyó a conformar parte de la imagen del barrio y la ciudad, puesto que fue el autor del monumento de la plaza de Quevedo (1902), del frontón de la Biblioteca Nacional (1892) o del monumento a Claudio Moyano (1900), al principio de la cuesta que lleva su nombre, entre otros. Curiosamente, fue también el autor del sepulcro de Pío Bermejillo en Balmaseda, hermano del promotor de la actual sede del Defensor del Pueblo.

Se puede apreciar también en el plano, junto al estudio del escultor, la iglesia de San Fermín de los Navarros, proyectada en 1886 por Eugenio Jiménez Correa y Carlos Velasco Peinado, anteriormente ubicada en los terrenos de los condes de Monterrey, en el paseo del Prado, y demolida en 1882 para dejar sitio al Banco de España. También vemos el Instituto de Enfermedades de la Vista, de José Urioste y Velada, proyectado en 1896, y que por aquel entonces se encontraba, al igual que el Palacio de Montellano, en construcción. Ambos edificios, concebidos a finales del siglo XIX presentan el eclecticismo propio de la época, y mezclan el estilo neomudéjar con un interior gótico o unas cubiertas amansardadas respectivamente, ambos se han mantenido hasta nuestros días.





La sede principal del Defensor del Pueblo, el Palacio de Bermejillo

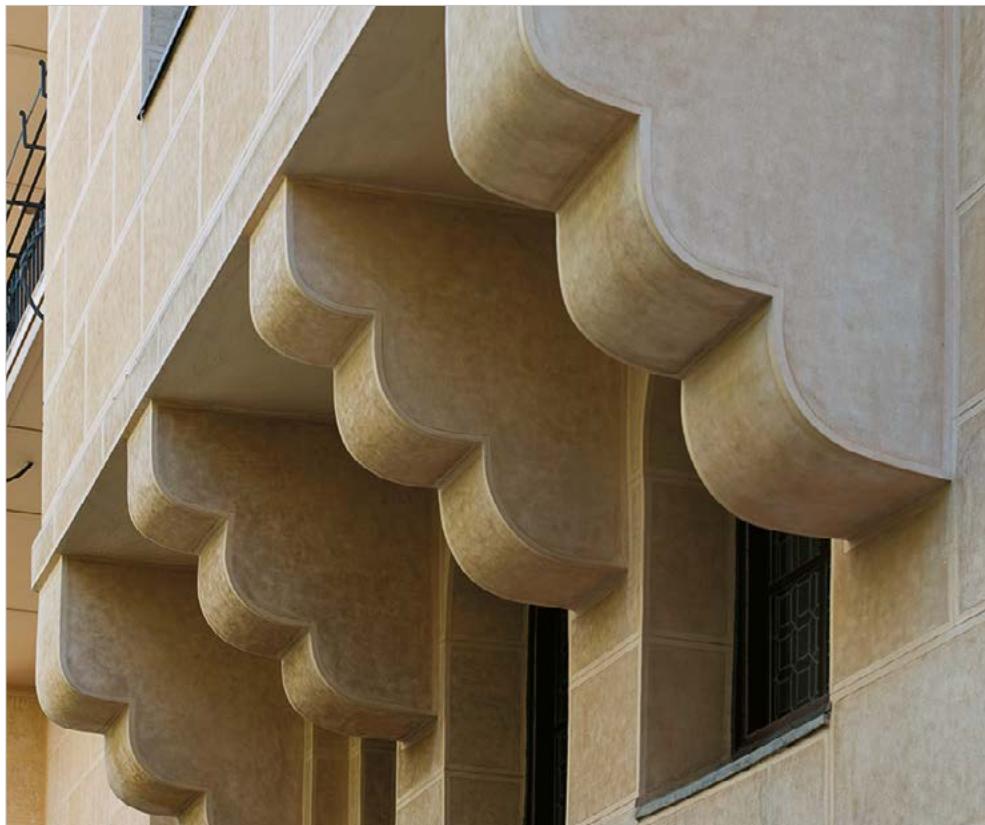
Francisco Javier Bermejillo y Martínez Negrete, nacido en San Sebastián el 24 de Noviembre de 1870, era el segundo hijo de Pío Bermejillo e Ibarra, un rico financiero e industrial vizcaíno que había emigrado a Méjico y Perú, a mediados del siglo XIX, donde amasó una considerable fortuna con la explotación de yacimientos de plata.

En 1894, Francisco Javier Bermejillo, se casó en Méjico con Julia Schmidlein y García-Teruel, una joven de la alta sociedad mejicana, nacida en 1872, hija del doctor Adolfo Schmidlein y de Gertrudis García-Teruel, una rica heredera poblana.

Adolfo Schmidlein había nacido en Baviera en 1836 y emigró a Méjico en 1865 en calidad de médico militar como parte del ejército del Emperador. Tras el fusilamiento de Maximiliano, en junio de 1867, Adolfo permaneció en Méjico, en la zona de Puebla, donde desarrolló una floreciente carrera como médico civil y donde se casó con Gertrudis, llegando incluso a ser presidente del Club Alemán del Distrito Federal. En 1892, Adolfo Schmidlein volvió a Alemania solo, para ver a sus padres, muriendo inesperadamente de una enfermedad respiratoria, dejando a su familia en Méjico. Gertrudis García-Teruel murió en Méjico en junio de 1912.

[página anterior:](#)

Palacio del Marqués de Bermejillo, entrada de la calle Fortuny. Fotografía actual



Palacio del Marqués de Bermejillo, detalle de la fachada

Francisco Javier de Bermejillo y Julia Schmidlein tuvieron cuatro hijos, de los cuales los tres primeros —Francisco Javier, María del Carmen e Ignacio— nacieron en San Sebastián. La cuarta, Carolina, nació en Madrid, en 1904.

En el momento de construir su casa, lo primero que hubo de considerar fue su ubicación. Se inclinó por el barrio de Indo por ser uno de los más selectos de la capital.

Franz Rank, arquitecto alemán

En 1917 Luis María Cabello Lapiedra, defensor a ultranza de un estilo nacional regionalista, consideró en su libro *La arquitectura española* que ese edificio era «la obra de más intensidad artística española». Pero la autoría del Palacio de Bermejillo es una cuestión controvertida. Tradicionalmente se había atribuido al arquitecto cántabro Eladio Laredo, pero la publicación de un artículo en el que el arquitecto alemán Franz Rank se arrogaba el diseño, ha obligado a replantear esa autoría³. La cuestión se hace aún más delicada si se considera que los planos depositados en el Archivo de la Villa de Madrid vienen firmados por Francisco Reynals Toledo, y el final de obra está firmado por Benito Guitart Trulls, quien certifica que bajo su dirección técnica se ha terminado el hotel de la calle Cisne número 33, dirección que, según Rank, fue llevada a cabo por Fritz Walder arquitecto de Karlsruhe.

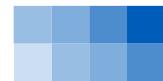
A partir de la Restauración, era frecuente que, por motivos administrativos, los proyectos realizados por arquitectos extranjeros, a quienes a menudo acudían quienes deseaban hacerse un palacete a la última moda, fuesen firmados, presentados y dirigidos por arquitectos locales. Por ejemplo, el Palacio de Montellano, del que ya hemos hablado, fue encargado al arquitecto francés Samson y al paisajista Jean-Claude Nicolas Forestier, pero fue firmado por Juan Bautista Lázaro de Diego y Joaquín Saldaña. De igual modo, el Palacio de Uceda, que hasta los años sesenta del siglo pasado se encontraba en la plaza de Colón y que levantó gran revuelo por su estilo afrancesado, fue diseñado por el arquitecto Delaporte, pero firmado por Antonio Andrés de Avenoza.

En el caso del Palacio de Bermejillo la cuestión no resulta tan obvia y su autoría resulta más complicada. Los planos originales del proyecto y los documentos de tira de cuerdas de la parcela, firmados ambos por Reynals, datan del 14 de febrero de 1913, acaso un regalo de Francisco Javier para Julia.

Ya en 1971, José Camón Aznar, desde la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, había apuntado, al solicitar la protección del Palacio del Marqués de Bermejillo, sin dar más detalles, que «su

3

El 14 de Junio de 2010, el diario *El País* publicó el artículo «La ironía más española de Herr Rank», firmado por Patricia Gosálvez, en el que, a raíz del descubrimiento por parte de Joaquín Medina Warmburg de un artículo aparecido en 1924 en la revista alemana *Deutsche Bauzeitung*, se ponía en duda la autoría del Palacio del Marqués de Bermejillo, tradicionalmente atribuida al arquitecto cántabro Eladio Laredo.



construcción se comenzó en 1913 bajo la dirección de un arquitecto alemán y continuada por el arquitecto español Laredo, finalizando en 1915 según consta en uno de los capiteles de su interior».



Imagen del patio interior del palacio. Fotografía de la época de su construcción (archivo de la familia Bermejillo)

Franz Rank (1870-1949) fue un arquitecto alemán que, junto a sus dos hermanos, había fundado la empresa constructora Baugesellschaft Gebrüder Rank. Habían recibido el encargo de la construcción de una fábrica de gas en Sevilla para la Empresa Catalana de Gas y Electricidad.



Patio interior del palacio desde la habitación central de la planta baja (actual despacho del titular de la institución)

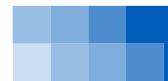
Cuenta Rank en sus memorias cómo a petición de su hermano mayor, Luis, hizo una serie de esbozos para el interior del Palacio Bermejillo en Madrid. Es fácil imaginarse a Julia Schmidlein congeniando con aquellos hermanos alemanes, como su padre, con quienes habría de compartir, además de la lengua y una misma edad, un vivo interés por un país que para ambos habría de resultar exótico. Franz y Julia se conocieron en Ronda, y en un viaje posterior a Munich ella le había encargado unos dibujos para su casa-museo. Esa casa-museo se construyó de modo que recordase a los mejores años del florecimiento artístico español, a diferencia de otros de los palacios de la calle del Cisne, que mostraban predilección por el moderno estilo francés, refiriéndose acaso a los de Indo. Los dibujos de Franz no fueron aprobados por Julia, por lo que, según cuenta este en sus memorias, decidió viajar por España en 1913 a hacer los correspondientes estudios arquitectónicos. No es fácil que se equivoque al evocar la fecha, puesto que al año siguiente comenzó la Gran Guerra.



Salón de la planta baja con fachada al paseo del Cisne (hoy paseo de Eduardo Dato). Fotografía de la época de su construcción (archivo de la familia Bermejillo)

Relata también como en 1921, mientras trabajaba en Bilbao, realizó un viaje por Salamanca, Sevilla y Madrid y «cuando allí pasaba por el barrio, donde suponía la calle del Cisne, vi una casa parecida a un palacete que me inspiró a pensar: esta casa de verdad está bien construida en el estilo español. Cuando me fijé más me di cuenta de que era el Palacio Bermejillo, diseñado por mí». Lo cual nos hace volver a la participación de Reynals.

En su artículo, Rank reconoce que existía un proyecto anterior, de estilo parisino, que desaprobaba vehementemente y que obedecía



a un programa especificado al detalle. Presumiblemente se trata de los mencionados dibujos de Francisco Reynals Toledo.

Francisco Reynals Toledo fue un prolífico arquitecto que antes de realizar el proyecto del Palacio Bermejillo había construido numerosos edificios de viviendas y hoteles en Madrid, y que seguramente era menos conocido que su hermano Eduardo Reynals y Toledo (1888-1916), autor de la Casa Pérez Villaamil de la plaza de Matute. Ambos fueron introductores del gusto modernista en Madrid.

La cuestión del estilo

El estilo, a partir del período de la Restauración, no era una cuestión nada menor, pues poseía indudables connotaciones vinculadas a la definición de las identidades políticas e ideológicas nacionales, especialmente a partir de 1898.

Ya en su conferencia de 1878, «En busca de una arquitectura nacional», Lluís Domènech i Montaner (1849-1923) planteaba la necesidad de la recuperación del estilo como único modo de llegar a elaborar una arquitectura nacional frente a la inexorable homogeneización a la que irremediablemente abocaría la asunción de la arquitectura moderna: «sería una arquitectura moderna, mas no nacional», sentenciaba, asociando la diversidad regional española a diferentes estilos, muy concretos, entre los cuales vinculaba el Renacimiento al poder centralizador de los Austrias y de los Borbones⁴. Domènech i Montaner reivindicaba abiertamente el ornamento como recurso expresivo fundamental:

«Con todos los diversos principios severamente comprobados apliquemos abiertamente las formas que las nuevas experiencias y necesidades nos imponen enriqueciéndolas y dándoles expresión con los tesoros ornamentales que los monumentos de todas las épocas y la naturaleza nos ofrezcan».

4
Dicha conferencia se había publicado ya un año antes en la revista *La Renaixença* (28 de febrero de 1877).

Mientras los arquitectos se hallaban inmersos en disquisiciones relativas al estilo, en Madrid se avanzaba inexorable hacia el progreso de mano de la innovación tecnológica, orquestada fundamentalmente por los ingenieros. El cambio que supuso el avance de la técnica durante la segunda mitad del siglo XIX hizo palidecer, el discurso del estilo. La implantación generalizada de la luz, primero de gas y después eléctrica, el telégrafo y el teléfono, las estructuras metálicas, el ascensor, el tranvía y el automóvil fueron inventos que cambiaron para siempre la idea del espacio y la ciudad. Sin embargo, el tema del estilo era una cuestión que no dejaba de ser candente en lo que respecta de una manera especial al Palacio de Bermejillo, y explica, en gran medida, la intervención de Eladio Laredo en el proyecto al que, sin duda, contribuyó.

Eladio Laredo y el estilo Monterrey

Eladio Laredo (1864-1941) era un arquitecto cántabro, nacido en Castro Urdiales, hijo de un indiano y perteneciente a una clase social privilegiada. Tras estudiar arquitectura en Madrid volvió a su hogar donde, después de trabajar en la restauración, entró en contacto con el capitalista vasco Luis Ocharán Mazas, para quien realiza varias obras. A través suyo conoció, entre otros, a Daniel Zuloaga (1852-1921), con quien colaboró estrechamente, que en los años ochenta se encontraba trabajando a su vez con Ricardo Velázquez Bosco (1843-1923). El arquitecto estaba desarrollando en esos años importantes proyectos estatales, como el Ministerio de Fomento, actual Ministerio de Agricultura, ubicado en la glorieta de Carlos V. Fue a través de Zuloaga, en gran medida, como Eladio Laredo entró en contacto con el mundo cultural de la capital, a donde se trasladó en 1904.

En 1905 comenzó a trabajar con Benigno de la Vega-Inclán y Flamerquer, II marqués de la Vega-Inclán (1858-1942), militar, pintor, viajero y uno de los mecenas españoles más importantes de la primera mitad del siglo XX. Fue impulsor, entre otros, de la creación del Museo del Greco en Toledo (1911), de la Casa de Cervantes en Valladolid (1915), del Museo Romántico en Madrid (1924) o del Museo Sorolla (1932), que ayudó a fundar junto a Joaquín Sorolla García, hijo del pintor, y que se encuentra a escasos metros de las sedes del Defensor (calle General Martínez Campos 37), en la que fuera casa familiar del pintor.

página siguiente:

Escalera principal de acceso a la planta alta del Palacio del Marqués de Bermejillo

5

El estilo Renacimiento Español ya había sido utilizado previamente para los pabellones de las Exposiciones Universales de París en los años 1867, por Jerónimo Gándara, 1889, por Arturo Mélida Alinari (combinado con mudéjar), y 1900, por José Urioste, autor este del Instituto Oftalmológico, que se encuentra en el solar contiguo al de la sede del Defensor del Pueblo de la calle Zurbano 42.

La positiva acogida que en su día tuvo la restauración y fundación de la Casa Museo del Greco, desarrollada por Vega-Inclán a título personal, obtuvo el reconocimiento estatal mediante la fundación, por parte del gobierno de Canalejas, de la Comisaría Regia para el Turismo y la Cultura Popular, de la que sería nombrado primer comisario. Eladio Laredo estaba adscrito entonces a dicha comisaría, y fue por ser su arquitecto por lo que le fue encargado el proyecto del Pabellón Español para la Exposición de Bellas Artes de Roma, en 1911.

El pabellón, de estilo neoplateresco, fue inaugurado por los reyes y su imagen se encontraba en clara sintonía con el marcado carácter nacionalista que se le pretendía dar⁵. En la prensa de la época se exaltan las armaduras y tapices históricos expuestos como lo más llamativo de su contenido.

El edificio le valió a su autor el título de Gran Maestre dell'Ordine della Corona, concedido por Víctor Manuel II, y el reconocimiento de sus colegas de la Sociedad Central de Arquitectos en la Exposición de la Casa Española, organizada por Vicente Lampérez (1861-1923), influyente arquitecto e historiador de la arquitectura, ese mismo año.

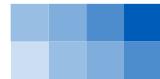


En 1915, probablemente alrededor de la fecha en la que Eladio Laredo se implicó en el diseño del Palacio de Bermejillo, los arquitectos Leonardo Rucabado (1875-1918) y Aníbal González (1875-1929) presentaron, en el VI Congreso Nacional de Arquitectos, celebrado en San Sebastián, una esclarecedora ponencia titulada «Orientaciones para el resurgimiento de una arquitectura nacional», que da una idea del tono de exaltación reinante entre algunos arquitectos en aquella época y del ambiente cultural del momento.

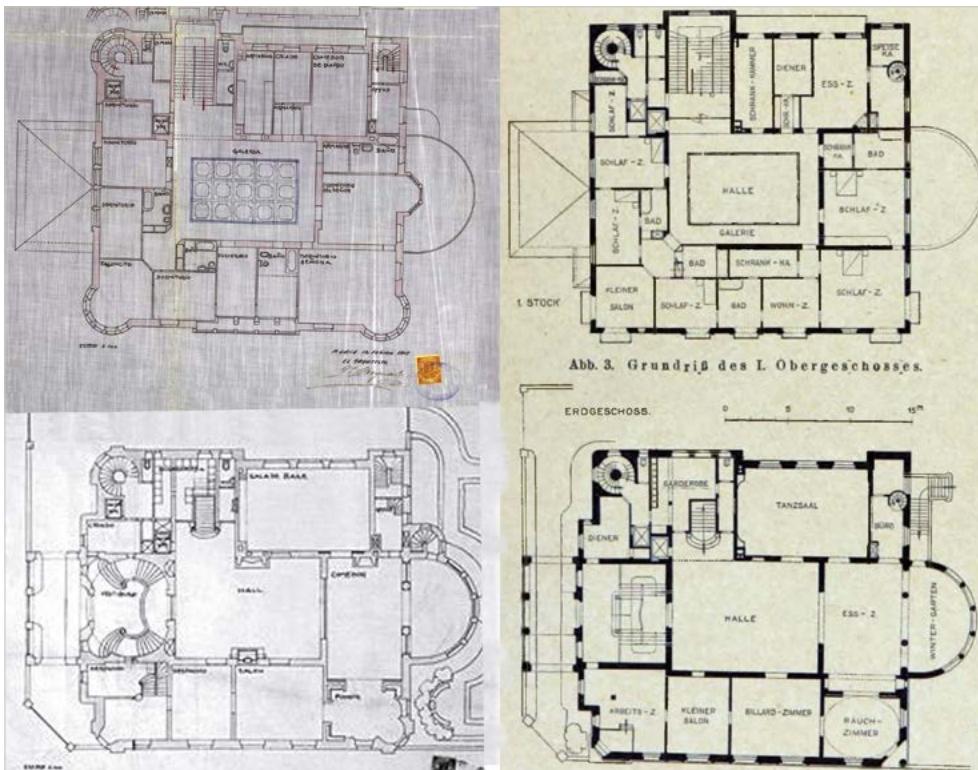
Al hilo de una memoria presentada en el V Congreso Internacional de Turismo, celebrado en Madrid, en octubre de 1912, al que necesariamente asistiría Laredo en calidad de arquitecto de la Comisaría Regia para el Turismo y la Cultura Popular, se planteaba la necesidad de crear una «arquitectura del turismo» derivada de la «gran corriente artística nacional». En 1915 Rucabado y González proponían unas nuevas conclusiones, cuanto menos elocuentes, dirigiéndose a «la clase sacerdotal de esta nobilísima religión [la arquitectura], desgraciadamente plagada, desde nuestro punto de vista, de cismas y herejías», con ello pretendían recuperar el hilo de la tradición y el culto al pasado, para «desde el cultivo de los arcaísmos históricos nacionales facilitar el advenimiento de un arte castizo nuevo», para lo cual «necesitamos contar de una manera esencialísima con el público en general, y muy singularmente con nuestros mecenas, y de ellos, con la clase que da la norma de distinción y de buen gusto: los aristócratas, y como primer elemento, con el rey (...) para subrayar a las clases más encumbradas por la sangre o el trabajo».

Sin entrar a analizar el proceloso mundo de los regionalismos nacionalistas, donde por aquel entonces a menudo los arquitectos cambiaban de estilo como de chaqueta, sirva el texto para ilustrar como la cuestión de la decoración arquitectónica, identificada con posturas políticas concretas, tenía unas implicaciones sociales que trascendían el mero gusto. Así pues, probablemente, la decisión de Francisco Javier de Bermejillo de prescindir de los servicios de Francisco Reynals y del estilo francés, decantándose por el estilo Renacimiento Español y por un arquitecto de la órbita de la corona, podría relacionarse con la concesión del título de marqués de Bermejillo del Rey por parte de Alfonso XIII, en mayo de 1915.

Manuel Tuñón de Lara establece una clara distinción dentro de la burguesía madrileña, a partir sobre todo de la Restauración, en el seno de la cual distingue una alta burguesía, fundamentalmente financiera, que poco a poco fue incorporando un bloque de poder político y económico, mediante ennoblecimientos, enlaces familiares o el establecimiento de vínculos económicos recíprocos, y que se va a manifestar tanto en el ámbito político como en el económico. Francisco Javier Bermejillo sería un claro ejemplo de ello, distinguiéndose de «la otra burguesía», cuyo devenir histórico discurrirá por otros derroteros.



Los dibujos de Reynals y Rank



Plano del Palacio de Bermejillo, realizado por Reynals en 1913 (a la izquierda), comparado con el publicado por Franz Rank en 1924 en la revista *Deutsche Bauzeitung* (a la derecha). Solo se observan pequeñas modificaciones puntuales, como ligeros desplazamientos de elementos y una mayor austereidad en el perímetro, fruto de su adaptación al nuevo aspecto exterior

Si comparamos el proyecto inicial de Francisco Reynals, que figura en el expediente del Archivo de la Villa (14 de febrero de 1913), con el de Franz Rank, en la revista *Deutsche Bauzeitung* (1924), se puede apreciar que hay pocas diferencias entre ambos⁶. Tanto el programa general como la composición son esencialmente iguales, y tan solo se aprecian ligeras modificaciones que no parecen alterar en nada lo fundamental, estilo aparte.

En sus mencionadas memorias, Franz Rank cuenta cómo, en 1913, al no haber sido aprobados sus primeros dibujos, decidió realizar por su cuenta un viaje de estudios arquitectónicos que le llevó a Hendaya, San Sebastián, Burgos, Madrid, Sevilla y Granada, donde finalmente «encontré aquel motivo de un palacio español que adapté para nuestro propósito, una vez de vuelta en Madrid. Estos esbozos enseguida fueron aprobados por la marquesa». El edificio al que se refiere es el Palacio Caicedo de Granada (actual Conservatorio Superior de Música de la ciudad), con cuya fachada principal, sin duda la fachada sur del Palacio Bermejillo que daba al paseo del Cisne, guarda una gran semejanza.

Cabe suponer, por lo tanto que, con el proyecto de Reynals ya presentado al ayuntamiento, se hubiese decidido, por parte de los propietarios, inclinarse por un estilo más marcadamente español, según el gusto de la época, prescindiendo de los servicios de Reynals

6 Al que se refiere Franz Rank como anteproyecto.

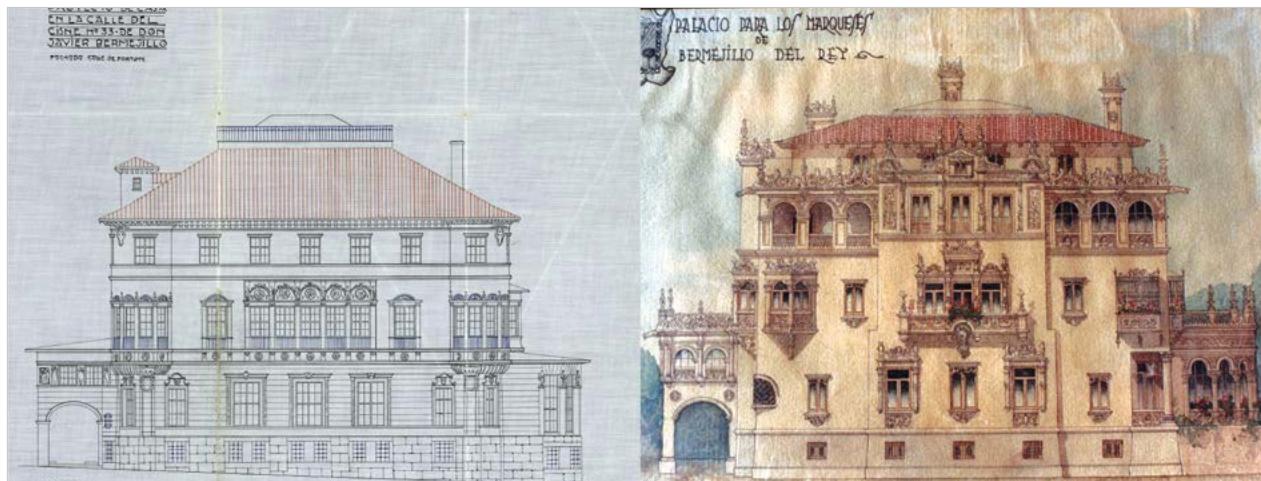
Acuarela de la primera propuesta de Eladio Laredo para el Palacio de Bermejillo, entre 1913 y 1915 (a la derecha; fotografía realizada por Isabel Ordieres), comparada con la fachada original de Reynals, de 1913. Se puede apreciar como, pese a presentar ambos zócalos una estructura muy semejante, el proyecto de Laredo, aún ciñéndose al estilo Monterrey, es muy distinto del Palacio Caicedo, que la marquesa pretendía que sirviese como modelo para su residencia

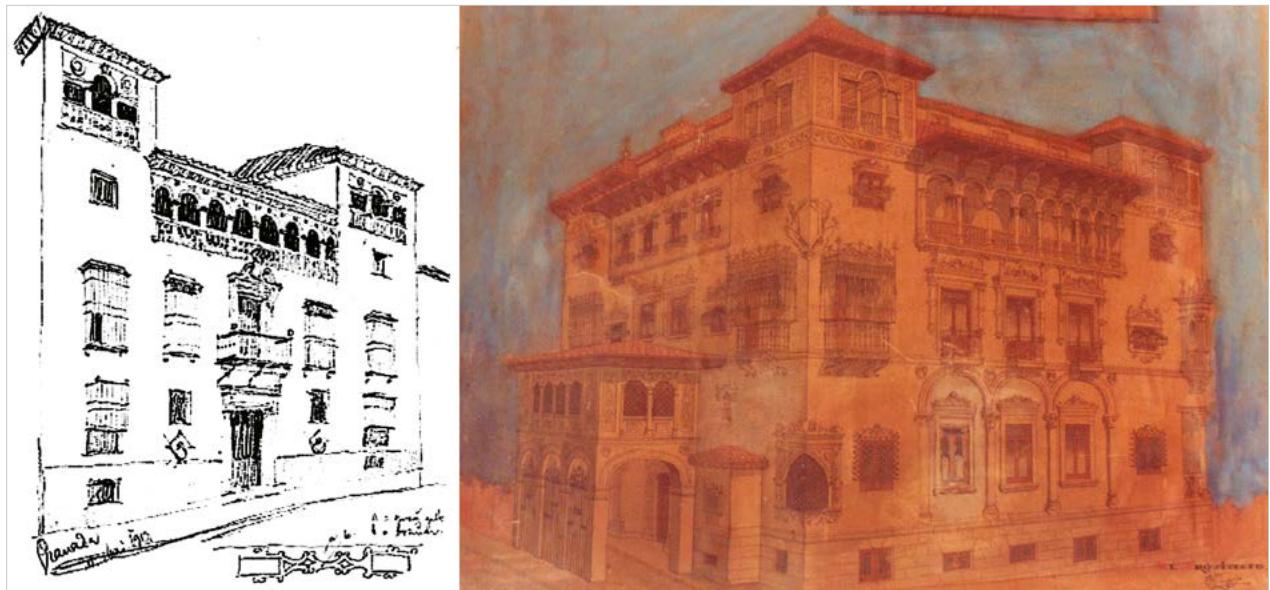
y contratando a un arquitecto alemán defensor de los valores regionalistas que representaba el *Bund fur Heimatschutz*, fundado en 1904, en Alemania, y con cuya ideología se identificaba Rank.

En su artículo, Rank invocaba al intrépido caballero español, ávido de conquistas y a las estrechas relaciones hispano-alemanas de la época del emperador. ¿Qué podía ser más adecuado para dichas aspiraciones que una fachada granadina del siglo XVI?

Aparte de algunos cambios menores, que mencionaba en su artículo, se puede considerar que la principal aportación del arquitecto alemán fue la de encontrar una fachada que se amoldaba perfectamente a las intenciones de los propietarios y que representaba los anhelos de Julia Schmidlein, quien había acumulado una considerable colección de antigüedades y obras de arte españolas, con la intención de construir una casa museo que pudiese albergarlas y darles nueva vida. A ese respecto es de notar como en el interior del palacio fueron los huecos de paso los que a menudo se adaptaron a las dimensiones y formas de puertas y elementos de cierre recuperados y traídos de otros sitios.

Debió ser tras esto, cuando intervino Eladio Laredo en el proyecto, probablemente con la obra comenzada (el proyecto se inició en la primavera de 1913). Existen dos dibujos del arquitecto, localizados por la profesora Isabel Ordieres e incluidos en su monografía sobre el arquitecto castreño, ambos en lo que se dio llamar indistintamente estilo Monterrey, Renacimiento Español, Neoplatresco o Alfonso XIII.





Como se puede apreciar, el que seguramente es el primero de ellos, pese a ajustarse tanto al proyecto de Reynals como al dibujo del Palacio de Caicedo de Rank en su mitad inferior, posee un remate sustancialmente diferente a partir de la segunda planta, muy probablemente punto al que había llegado la obra en el momento de su intervención. Por otro lado, el segundo dibujo, aun con el añadido de los detalles neoplaterescos, se ajusta sustancialmente a los dos proyectos anteriores, tanto a los dibujos de Reynals, depositados en el ayuntamiento, como al dibujo del Palacio de Caicedo de Rank.

No consta la intervención de Eladio Laredo en el expediente del proyecto, de cuya ejecución, como ha quedado dicho se acabaría responsabilizando Benito Guitart Trulls. Pero no cabe duda de que su participación en el proceso de proyecto del Palacio Bermejillo hubo de contribuir al prestigio de la obra. Además de a Fritz Walder, quien hubo de hacerse cargo de la obra y otras decisiones sobre «aspectos menores», Rank menciona en su artículo al escultor Sixto Moret como el responsable de conferir al proyecto aquel carácter español antiguo deseado. Moret ya se había encargado de otras decoraciones escultóricas en el mismo barrio, como las de la calle Almagro 38, a escasos metros del palacio y que obtuvo en 1914 el premio del ayuntamiento a la casa más artística y mejor construida, como reza la placa que aún hoy se puede ver en su fachada.

Para el interior del palacio se emplearon puertas mudéjares obtenidas de los derribos de diversos palacios antiguos de Madrid. Se mencionan también los artesonados originales de la misma época, acaso refiriéndose a los del cuarto de billar y el salón, que se encuentran entrando a la derecha en el ala sur de la planta principal, y que son muy semejantes a los de los cuartos nuevos de Carlos V en la Alhambra, otra referencia a los edificios señoriales renacentistas gra-

Acuarela de la segunda propuesta de Eladio Laredo para el Palacio de Bermejillo, entre 1913 y 1915 (a la derecha; fotografía realizada por Isabel Ordieres), comparada con el dibujo del Palacio Caicedo de Franz Rank (1913), donde se aprecia claramente como el diseño del castreño se inspira, ahora sí, de un modo literal en el palacio granadino, tal y como había preferido la marquesa

nadinos, cuya filiación reivindica continuamente Rank obviando el neoplatresco o Monterrey, con el que tradicionalmente ha sido asociado el edificio. También los capiteles de las columnas de la primera planta recuerdan, si bien profusamente ornamentados, a los de la misma planta del patio del Palacio Caicedo.

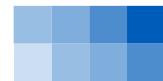
El Palacio Bermejillo es una curiosa combinación de elementos originales de muy diversa extracción combinados con una arquitectura que se adapta, en la mayoría de los casos, a dichos elementos, a fin de constituir un conjunto que dote de unidad a todos ellos, por lo que aparecen tanto elementos originales como complejas soluciones ornamentales destinadas a integrar estos en la fábrica.

Dejando a un lado la cuestión del estilo y la autoría, el Palacio Bermejillo, lejos de ser un edificio anacrónico, responde de una manera muy literal al tipo de palacio de la alta burguesía de la época, del que es un destacado ejemplo. Perderse en matices estilísticos puede impedir percibir lo esencial: se trata de la vivienda de un rico burgués de principios del siglo XX que incorpora los más modernos adelantos de la época.

Está escrito en la misma memoria del proyecto: «esta construcción estará provista de todos los elementos de confort e higiene modernos: calefacción central, ventilación, distribución de agua fría y caliente, alumbrado eléctrico y de gas, ascensores, baños y retretes». A eso se añade un garaje para tres automóviles y un depósito de benzina, un montaplatos eléctrico, el montacargas (movido por la fuerza



Palacio del
Marqués de
Bermejillo, vista
desde el puente
Juan Bravo



del Canal de Santillana). Incluso se refiere a la memoria cómo, «para el servicio de limpiezas [se instaló] una red general de tuberías enlazadas con un aparato aspirador que está en el sótano, accionado por un motor eléctrico. En los distintos pisos se han colocado bocas para enchufar la manga de limpieza». Todo ello es algo habitual hoy en día, pero entonces constituía un lujo muy poco común.

El edificio estaba dividido en cuatro plantas⁷. Si se toma el programa de Reynals como referencia, que prácticamente no fue modificado, en la planta baja se encontrarían los cuartos de recibir (obsérvense las plantas). Enfilados con el eje de acceso: un pórtico para coches, una escalera de doble rampa, el vestíbulo, un hall o patio central cubierto, en torno al cual se articula todo el espacio y que daría acceso al resto de habitaciones, el comedor con un pequeño office adyacente (al que llegaba el pasa-platos desde la cocina que se encontraba en la tercera planta) y el invernáculo. Todo ello conformando una secuencia espacial que desembocaba en el jardín a oriente. A la izquierda de la entrada, al fondo la sala de baile, hoy sala de juntas, y al otro lado del patio, al sur y con fachada al paseo del Cisne, el fumoir o cuarto de fumar, contiguo al comedor, cuya ventana angular reivindicaba Rank en su artículo como una aportación propia, el salón o sala de billar, un pequeño salón cuyos artesonados ya han sido mencionados y el despacho del marqués, en el ángulo opuesto, junto a la puerta.

— 7 —

Cinco realmente. En el expediente se solicita que se eliminen las habitaciones del bajo-cubierta, dedicadas al servicio femenino, por no cumplir el requisito mínimo de habitabilidad exigido de 2,80 metros de altura para estancias.

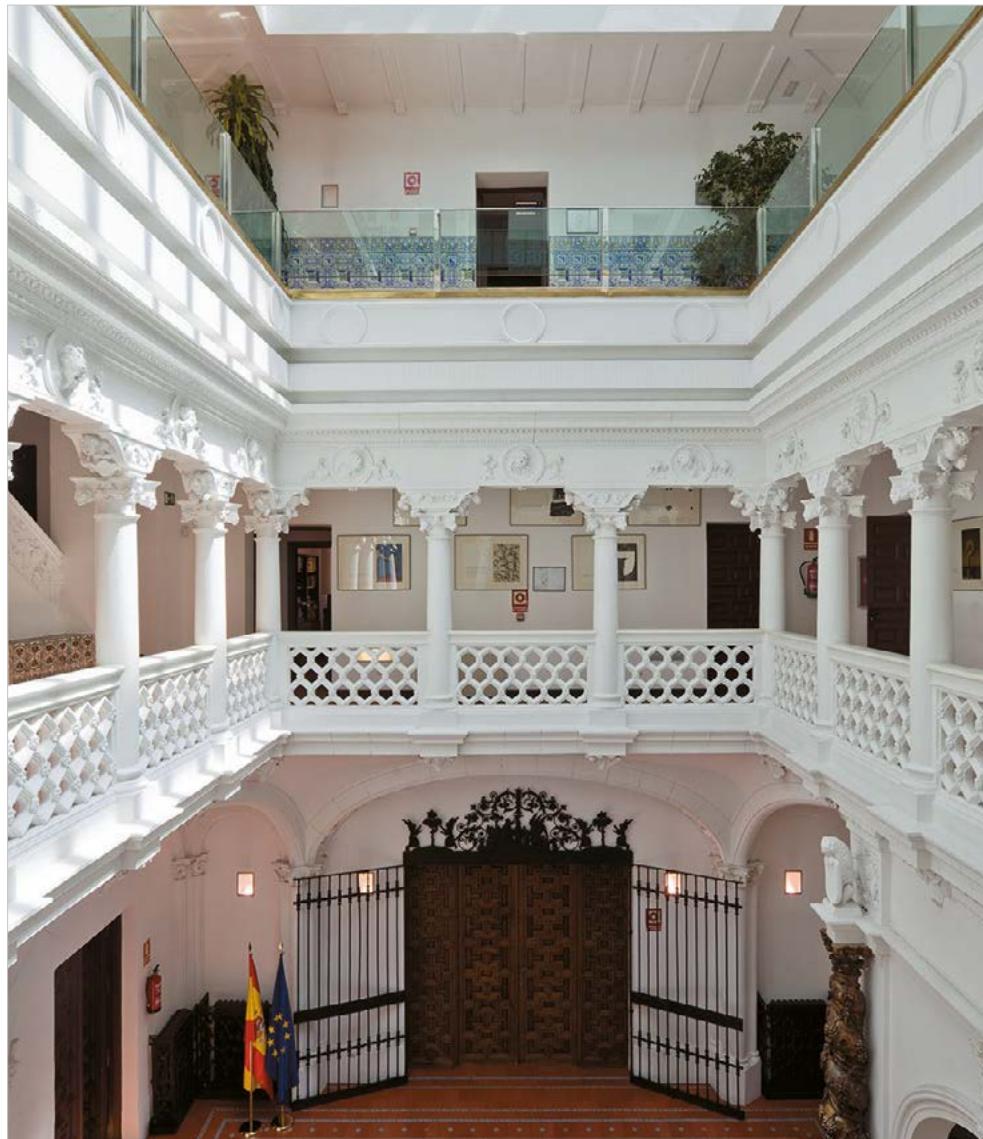
La primera planta estaba destinada a las habitaciones de la familia, donde, además de habitaciones, vestidores y baños, había una sala de estar privada, ubicada sobre la sala de baile y los cuartos técnicos (calderas, carbonera, sistemas de aire...). El apartamento del portero y el garaje se encontraban en el sótano, donde llama la atención un inmenso guardarropa, ubicado bajo el despacho del marqués, que da idea de la magnitud de las recepciones que debían ofrecer los marqueses. Por último, las habitaciones de servicio se ubicaban en la planta segunda, que se encontraba separada de la primera por un paño de vidrio horizontal que contribuía a preservar la privacidad de la familia y a reducir la sensación vertical del patio de 18 metros de altura (también fue idea de Rank). La cocina se encontraba en esta misma planta, situada sobre la sala de estar familiar.

Esta estructura se repetiría, si bien con diferente apariencia exterior, en muchos de los palacetes de la zona, entre ellos el que alberga la otra sede del Defensor, en la calle Zurbano 42.

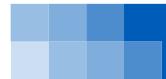
El 3 de Enero de 1916, Benito Guitart Trulls certificaba que «bajo su dirección facultativa, se ha terminado y está en disposición de ser habitado el hotel de la calle del Cisne 33», pero la licencia de habitación no se concede inmediatamente por carecer el edificio de una barandilla perimetral exterior que proteja a los operarios que hubieran de subir al tejado, finalmente se subsana el problema instalando

unos amarres. La referencia al edificio en el dictamen de la Junta Consultiva Municipal del 18 de Noviembre de 1916 es muy elocuente: «El hotel construido por el señor Bermejillo [de estilo renacimiento español], es un edificio que merece toda clase de respetos por su concepción artística y que puede considerarse como una de las más curiosas construcciones modernas de esta capital».

El marqués de Bermejillo fue un destacado miembro de la corte de Alfonso XIII y era frecuente su presencia en las crónicas de sociedad de la época. Desde el momento de su finalización, el palacio fue muy admirado. Un curioso ejemplo de la imagen de distinción que encarnaba lo constituye el hecho de que fuese una foto a toda página de su comedor la que durante todos los años veinte ilustrara los anuncios del *Frigidaire*, una de las primeras neveras —complemento de toda mesa elegante—, entre cuyos propietarios se mencionaba al rey Alfonso XIII y, a continuación, a los marqueses de Bermejillo.



Patio interior del Palacio desde el primer piso (vista hacia el este)



La segunda sede, el hotel de Agustín Díaz Agero y de Ogesto

La segunda sede del Defensor del Pueblo se encuentra ubicada en la esquina de la calle Zurbano (n.º 42) con la calle Eduardo Dato, antiguo paseo del Cisne (n.º 8), sobre el solar del que fuera el estudio de Agustín Querol, como se ha dicho.

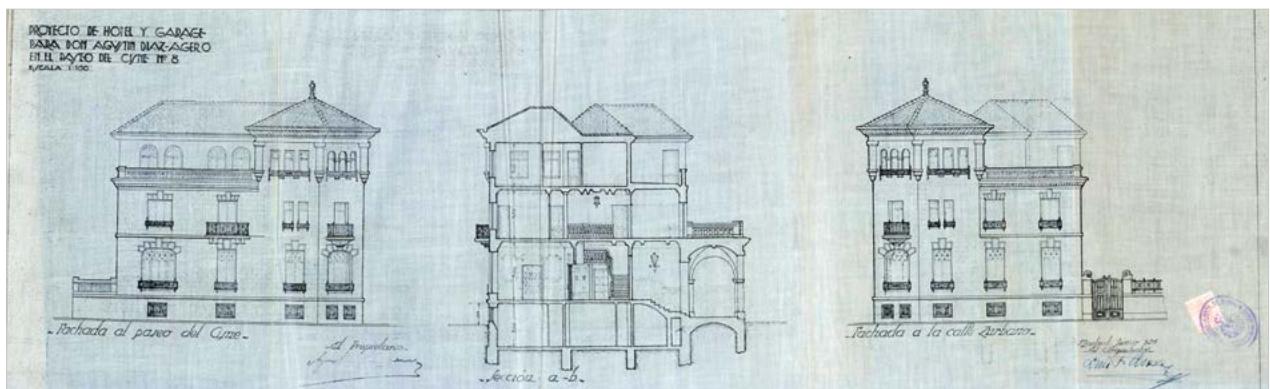
El edificio fue promovido por Agustín Díaz Agero y de Ogesto, II marqués de Rifes, título de principios del siglo XVII rehabilitado por Alfonso XIII en 1925, año del que data el proyecto.

Agustín Díaz Agero se había casado en 1922 con Jesusa Palacios y Velasco, hija del marqués viudo de Villareal de Álava, título concedido también por Alfonso XIII a María del Carmen de Velasco y Palacios. Agustín era nieto del conde de Malladas, quien fue, al igual que Pío Bermejillo, padre del promotor de la actual sede principal del Defensor del Pueblo, senador vitalicio. Esto viene a confirmar el carácter aristocrático del barrio de Almagro, en el que durante todo el primer cuarto del siglo XX proliferaron las viviendas de la nueva y antigua nobleza estrechamente vinculada a la política.

El hotel guarda numerosas semejanzas con el Palacio de Bermejillo, si bien era más modesto, disponía de todas las comodidades del anterior. Había sido proyectado por Luis Fernández de Urosa, quien se hizo cargo de él de principio a fin, concluyendo la obra en 1928. Aparece junto al expediente un anexo de 1926 en el que se incorpora al proyecto un ascensor, junto a la escalera de servicio, que en un principio no estaba previsto.

El texto de Rucabado y Aníbal González, de 1915, que ha sido mencionado al hablar de la cuestión del estilo, podría considerarse como la cúspide del regionalismo nacionalista. La encendida defensa de un nacionalismo estilizado como camino a seguir fue contestada por Demetrio Ribes, autor de la estación de trenes de Valencia,

Alzados y sección del proyecto original del Hotel Díaz Agero, con los alzados a las calles Eduardo Dato (antiguo paseo del Cisne) y Zurbano. Se aprecia la torre exenta del ángulo, posteriormente absorbida al cubrir las terrazas



en aquel mismo Congreso Nacional de Arquitectura, en aras de una postura más mesurada que secundaron arquitectos como Leopoldo Torres Balbás, sin renegar para nada del pasado y la tradición arquitectónica, pero defendiendo un análisis más pausado de la historia y de las propias circunstancias. Se puede leer ahí:

Es necesario que los años transcurran, que las costumbres se modifiquen para que otros hombres que se creyeran quizás también desorientados, miren desde lejos estas obras y encuentren los caracteres dominantes, los rasgos comunes, las obras maestras, que lo serán por haber sintetizado el gusto de nuestra época.

En el caso del Hotel Díaz Agero, se trata de un edificio que, si bien mantiene ciertos rasgos del nacionalismo regionalista al que se adscribió el Palacio Bermejillo, como el escudo de armas de la fachada o la decoración adherida a su fachada, posee en general un carácter menos exacerbado estilísticamente que el anterior.

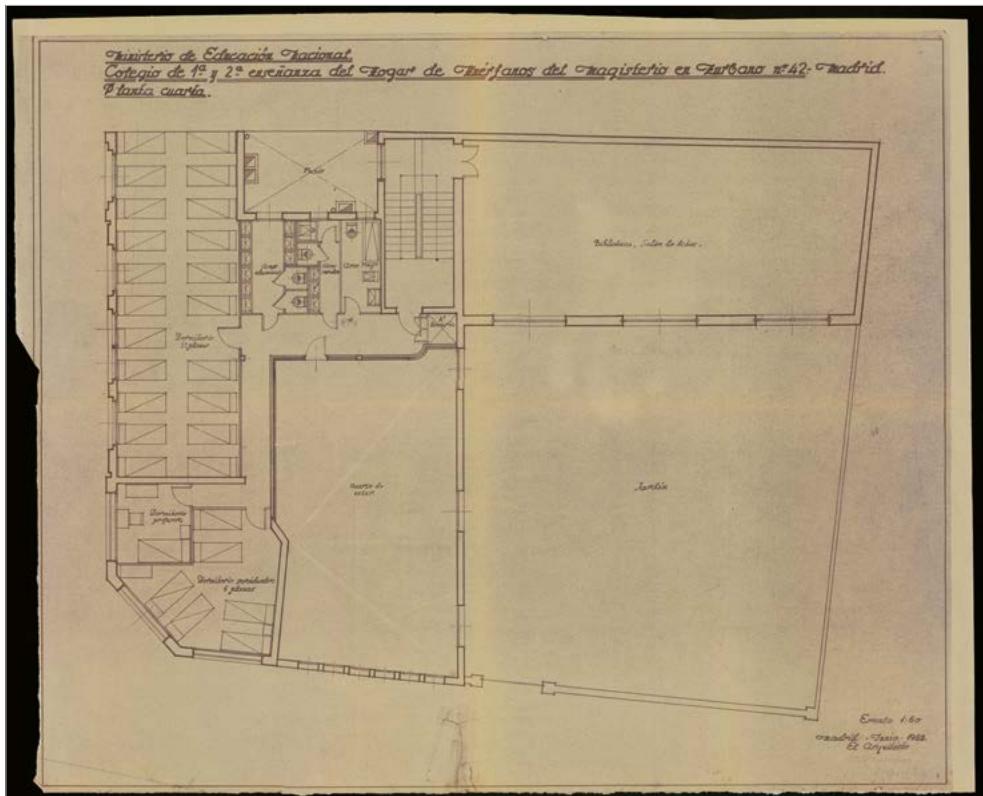
Se trataba de una construcción que, ocupando todo el frente de Eduardo Dato, dejaba un exiguo jardín, al igual que en el caso de Bermejillo, en la parte más recoleta de la parcela, donde se ubicaba, además, un pequeño pabellón independiente de dos plantas, que albergaba el garaje y la vivienda del chofer, y que fue demolido en los años cincuenta.

Desde el punto de vista general tampoco posee las virtudes del anterior, al cual la amplitud y la claridad de su estructura, acentuadas por la presencia del patio cubierto y la generosidad de sus dimensiones, le confieren unas cualidades espaciales que, al margen de estilos, hacen de él un edificio notable.

De estructura de muros de carga de ladrillo y forjados metálicos, como el de Bermejillo, la planta principal del Hotel Díaz Agero se ha mantenido más o menos intacta y en su interior destacan la escalera de nogal y parte del mobiliario original, así como una vidriera de la época.

Tras la Guerra Civil, el hotel fue convertido en colegio de huérfanos de magisterio y se estableció en él una escuela de enseñanza primaria para niñas popularmente conocido como La Inmaculada, dirigida por la Congregación de Religiosas de María Inmaculada, fundada el 11 de junio de 1876 por santa Vicenta María López y Vicuña, como respuesta a las urgentes necesidades de las jóvenes, que de los pueblos llegaban a las grandes ciudades para servir.

En 1954, siendo ministro de Educación Nacional Joaquín Ruíz-Giménez, quien años más tarde estrenó la sede del Palacio de Bermejillo como primer defensor del pueblo, el edificio fue notablemente ampliado, duplicando su superficie al derribar el pequeño pabellón



Plano del Ministerio de Educación Nacional, del año 1952, que muestra la modificación de la planta superior con la cubrición definitiva de la segunda terraza. Se puede apreciar el dormitorio de las niñas construido años antes en la terraza

del garaje y erigiendo en su lugar un volumen estrechamente rectangular de cubierta plana, conectado con el edificio principal, que albergaba el comedor y la biblioteca. Probablemente de aquella fecha date también la cubierta de la terraza que daba a la calle Eduardo Dato, a raíz de lo cual la torre que remataba el chaflán del hotel, en el ángulo que formaban las dos calles, quedó igualada con la cornisa de la nueva ampliación, desfigurando considerablemente el edificio.



Plano del Ministerio de Educación Nacional, del año 1960, que muestra la ampliación definitiva del nuevo volumen edificado sobre la primitiva cochera

En 1959, a petición del colegio, y a raíz de la necesidad de arreglar la cubierta que tapaba la terraza, se procedió a completar la cubierta de toda la planta alta y sus terrazas para destinarla a sala de estar de las alumnas mayores, quedando la torre definitivamente inserta en la línea de imposta del edificio. Se aprovechó para elevar otra planta, el edificio nuevo del jardín, quedando definitivamente configurado el volumen del edificio, tal y como hoy se conoce, en 1960.

En 1966, la Mutualidad de Enseñanza Primaria, solicitó que la residencia de María Inmaculada fuese elevada a la categoría de colegio mayor universitario femenino, lo cual le fue concedido pasando a llamarse Colegio Mayor Femenino María Inmaculada.

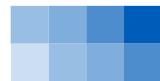
Ese Colegio Mayor Femenino fue cerrado en 1974. En 1975 comenzó el proceso mediante el cual se inició la integración paulatina de la Mutualidad de Magisterio en Muface, que concluyó en junio de 1979. Posteriormente, el edificio fue una sede del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Fue finalmente en el año 2000 cuando el Defensor del Pueblo presentó una propuesta de adquisición directa por parte del Estado del edificio, propiedad ya de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), a lo cual se procedió ese mismo año, destinando a su vez una partida a la rehabilitación del edificio para adaptarlo a su nuevo uso.



Imagen de la revista Escuela Española, del 18 de noviembre de 1954 (núm. 719, Año XIV), en la que se puede apreciar la puerta principal al patio, del Hotel Díaz Agero





En 2004, se completaron las obras necesarias para albergar la nueva sede, en la que se ubicaron: la secretaría, la oficina de atención al público y el registro, un auditorio y parte de las áreas de trabajo de las adjuntías, cuyas direcciones se mantienen actualmente en la sede principal.



Fachada del edificio de Zurbano visto desde el paseo de Eduardo Dato

Las dos sedes del Defensor del Pueblo, ubicadas en sendos edificios del madrileño barrio de Almagro, forman parte de la memoria de Madrid y han visto pasar por ellas los más diversos avatares. Hoy en día, constituyen un buen ejemplo de cómo la ciudad y la arquitectura poseen la capacidad de regenerarse y ser adaptadas a diversos usos manteniendo buena parte de los valores intrínsecos consustanciales a su diseño original.



LA MADERA EN EL PALACIO DEL MARQUÉS DE BERMEJILLO

ENRIQUE NUERE

Cuando los marqueses de Bermejillo decidieron construir su nueva residencia en Madrid, apenas había transcurrido un cuarto de siglo desde que la Torre Eiffel deslumbrara a los arquitectos, abriendo un nuevo horizonte de posibilidades estructurales.

Hasta entonces, la madera había sido el único material disponible para resolver estructuras adinteladas, y los techos de las mansiones lujosas no perdían la oportunidad de convertir sus leñosas estructuras en vistosos artesonados.

El principio del siglo XX, en cuanto a las ideas arquitectónicas, era un momento de total eclecticismo. No había transcurrido mucho tiempo desde que, en 1859, Amador de los Ríos pronunciara su discurso de ingreso en la Real Academia de Bellas Artes, elevando el arte mudéjar a la categoría de arte nacional, lo que no hacía sino consolidar una corriente que estaba fructificando en múltiples ejemplos. El marqués de Salamanca acababa de añadir un salón árabe al Palacio de Vista Alegre, que había comprado para su retiro en Carabanchel. El financiero José Xifré, en torno a 1860, construía su residencia madrileña frente al Museo del Prado, con clara nostalgia alhambra, corriente que consolidarían tantos ejemplos de edificios neomudéjares que iban a surgir seducidos por los encantos del nuevo estilo nacional.

La crisis del 98 había contribuido a incrementar el sentimiento nacionalista, y también empezaron a proliferar nuevas tendencias, sobre todo inspiradas en la arquitectura regional, como por ejemplo la cántabra montañesa, que tuvo múltiples seguidores, y que además influyó en los marqueses al elegir el estilo de su nueva residencia.

Enrique Nuere es doctor arquitecto, dedicado desde hace más de tres décadas al estudio y promoción de la carpintería histórica española. Es miembro de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Autor de libros como *La carpintería de armar española* (1989) y *Nuevo tratado de la carpintería de lo blanco y la verdadera historia de Enrique Garavato, carpintero de lo blanco y maestro del oficio* (2001)

Pero, aunque el estilo arquitectónico se podía adaptar a cualquiera que fuera la tendencia elegida, la técnica constructiva nunca tiene nostalgia del pasado y prefiere aprovechar cuantas innovaciones faciliten la consecución del resultado. El acero laminado ya empezaba a ser una atractiva alternativa para la viguería que soportara los nuevos forjados de los pisos a realizar. En realidad, el material que Eiffel utilizó en su torre era difícil que se generalizara en la edificación urbana, dado que el ingeniero francés empleaba perfiles de hierro forjado, que generalmente se construían a la medida del proyecto al que iban destinados, mayoritariamente puentes, y el acero laminado similar al que hoy empleamos tardó en divulgarse, si bien ya lo había utilizado Gaudí en su Palacio Güell más de una década antes de que comenzara el siglo XX. Pero en España fue necesaria la aparición de las grandes acerías (Duro Felguera en 1900 y Altos Hornos de Vizcaya en 1901) para que el acero laminado que fabricaban empezara a convertirse en una alternativa viable al uso de la madera.

El acero permitía mayores luces con menores espesores a la hora de construir las plantas de los edificios, pero carecía del encanto que proporcionaba la contemplación de la madera, algo que era fácilmente subsanable ocultando la estructura metálica con falsos techos de madera. O, si el presupuesto estaba limitado, con imitaciones realizadas con escayola, para lo que se contaba con magníficos profesionales que no tenían problemas para «transformarla» en piedra, o en madera, donde fuera preciso.

En el Palacio del Marqués de Bermejillo se adoptaron ambas soluciones. Pero a la hora de decidirse por la madera primó la utilización de piezas originales, buscadas en el mercado surgido tras la desamortización, que dejó abandonados cientos de edificios repartidos por todo el territorio hispano. Sin embargo, desgraciadamente, no era fácil conseguir piezas cuyo tamaño y características se adaptasen a las necesidades del palacio. Precisamente, un año antes de la construcción del edificio que nos ocupa, había aparecido en España un curioso personaje, Arthur Byne, dedicado a la busca y captura de piezas singulares de nuestra arquitectura, que las ofrecía principalmente a financieros americanos. Uno de los clientes más fructíferos para su negocio fue el magnate de la prensa periodística norteamericana Randolph Hearst.

Poco antes de iniciarse el palacio, el marqués de la Vega-Inclán acababa de inaugurar en Toledo su inventada Casa Museo del Greco, donde también se reutilizó una preciosa armadura de lazo. Alguien ofrecería al marqués de Bermejillo, o tal vez a Julia Schmidlein, su esposa, la posibilidad de montar algún artesonado, quizás recién desmontado de algún edificio «en peligro de ruina», probablemente de algún rincón de Castilla, cuya ubicación temo que jamás conoceremos. Y la oferta tuvo éxito.



Al menos dos piezas originales pudieron adquirir los marqueses. Una de ellas, un auténtico artesonado, mientras que la otra era una armadura de cubierta, cuyo almizate estaba trabajado con labor de lazo, lo que lo incluía en la categoría del mudéjar, en aquel momento tan apreciada.

La armadura de lazo

La pieza más interesante era la última mencionada (Fig. 1), pero para montarla tal como estuvo en su origen había un serio problema, ya que se trataba de una armadura de cubierta (algo en la actualidad difícil de apreciar), y requería ser usada en la última planta del edificio, dando sustento al tejado, lugar que en este caso estaba destinado al servicio, por lo que no tenía sentido emplear allí la valiosa mercancía, preferida para ornamentar el principal salón de la mansión.



Fig. 1

El responsable de su instalación, supongo que no lo dudaría mucho: dado que este tipo de obras siempre se prefabricaban en paños planos, bastaba «aplantar» literalmente la armadura adquirida contra el techo de la sala principal, y después completar los huecos que dejaban entre sí las distintas piezas, con un trabajo que no desentonara del original.

No fue el único problema que hubo que resolver. Por la traza del almizate —la única parte horizontal del conjunto— deduzco que se trataba de una armadura más larga que la sala a la que se destinó, lo que precisó acortarla, alterando parte de su traza, lo que se aprecia tanto en los ajustes que el carpintero hubo de hacer en la parte central del almizate, como en los faldones laterales, algunos de cuyos pares centrales se separaron más de la distancia original (Figs. 2 y 3).



Figs. 2 y 3

Aunque en aquellas fechas ya se había perdido el oficio del carpintero de lazo, algo que se trató de paliar con la publicación en 1912 de la cuarta edición del *Breve compendio de la carpintería de lo blanco*, de Diego López de Arenas, no me cabe duda de que el carpintero que consiguió encajar la armadura en el espacio disponible era un magnífico profesional. Los ajustes que precisó hacer para dejar el techo tal como hoy lo vemos son realmente complejos y difíciles de apreciar, y la solución dada a la parte semicircular de la sala puede hacer pensar al visitante profano que el conjunto que ve se diseñó ex profeso para el palacio.

En el lógico afán de utilizar la mayor cantidad de piezas originales, en el dintel que divide la sala se colocaron de forma caprichosa doce ménsulas o zapatas, que denuncian la existencia de los cuatro cuadrales de las esquinas, que habrían servido de base a los paños de la zona ochavada, algo normal en este tipo de artesonados. Y aun sobraron cuatro zapatas más, que bien pudieron ser el apoyo de un doble tirante, lo que también justifica una mayor longitud de la armadura original.

Tal vez, la tablazón polícroma sobrante, de ser verosímiles las anteriores hipótesis, sugirió al autor del apaño la solución semicircular que adoptó para el resto de la sala, en la que aprovecharía las bonitas tablas sobrantes, y que resulta ser una absoluta innovación en el tradicional arte de la carpintería de lazo, si bien en este caso resolvió airosamente el problema surgido.

La armadura original

Como antes anticipaba, para alguien que vea el techo en su colocación actual es difícil que imagine cómo fue en su origen, algo que creo interesante mostrar. Para ello, he seguido las pistas antes mencionadas, especialmente la mala solución de la zona central del almizate, nada adecuada a la correcta ejecución de sus dos extremos, así como la existencia de las doce ménsulas. También podría tratarse de una pieza de mucha mayor longitud, pero en ese caso se habría desperdiciado demasiado material, algo que parece poco probable.

Para explicar cómo pudo ser el conjunto, nada mejor que un dibujo (Fig. 4), en el que para ver completo el techo he eliminado la pared frontal, lo que deja al descubierto el testero del estribamiento, parte



fundamental de este tipo de armaduras y que normalmente queda oculta, pero encargada de recoger los importantes empujes que los faldones generan en sus bases. Para garantizar la estabilidad de los estribos de ciertas dimensiones, son imprescindibles los tirantes, cuyo número depende de la longitud de la armadura, y en la mayoría de los casos, el estribo también se refuerza con cuadrales en las esquinas, piezas que tal vez sugirieron ochavar las armaduras, tal como fue realizada la que nos ocupa, y también cientos de ellas por todo el territorio del reino de Castilla.

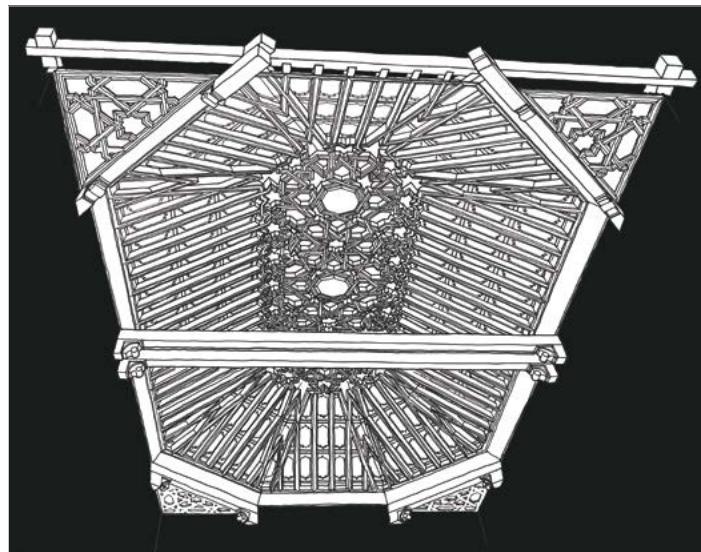


Fig. 4

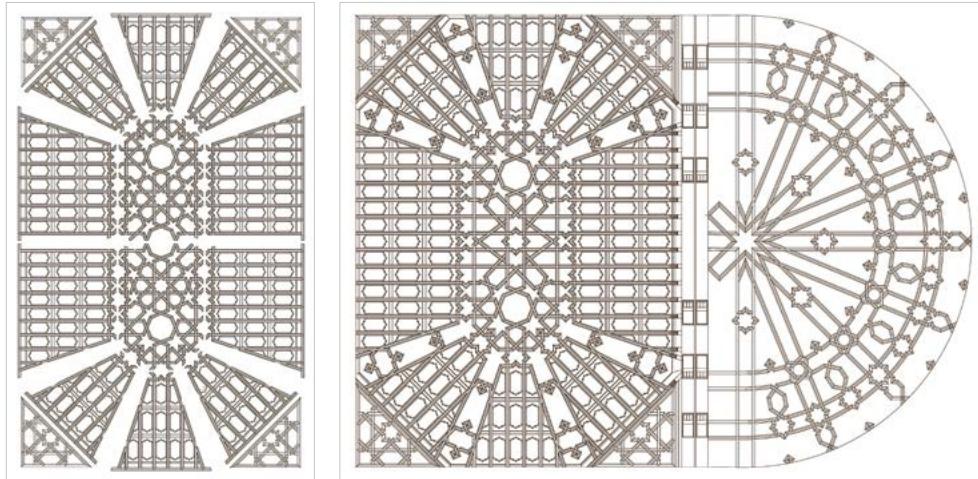
La armadura original es una de las denominadas de par y nudillo, sistema en que se sustenta nuestra más importante carpintería histórica, que se ha dado en denominar mudéjar, error difícil de desarrigar por una serie de cuestiones que sería demasiado prolífico explicar aquí.

En su origen, y por sus características, puede tratarse de una pieza del siglo XVI, momento en el que el Renacimiento trataba de imponerse, sin llegar a desterrar la lacería, tan arraigada en nuestro territorio, al ser sistemáticamente utilizada en sus palacios por la dinastía Trastámara a lo largo de todo el siglo XV. Pero con independencia de las cuestiones estéticas, no me cabe duda de que la carpintería de lazo pervivió gracias a la gran ventaja que ofrecía al carpintero: la posibilidad de prefabricar su trabajo. Fue con toda probabilidad la necesidad de duplicar las limas, para adaptarse a los trazados de lacería, lo que permitió construir los faldones de las armaduras de forma previa al montaje, y al poder hacer la mayor parte del trabajo en el suelo (sobre todo el más complejo) se evitaba un gran riesgo de caídas desde los precarios andamios entonces utilizados. De ahí que el sistema perviviera hasta bien entrado el siglo XVIII, y que además, este tipo de armaduras fuera tan sencillo desmontar y volver a montar.

El compromiso adoptado

Puesto que la idea de devolver al artesonado su papel de estructura del tejado no encajaba en el proyecto en marcha, no quedaba más remedio que buscar una alternativa aceptable. Es verosímil pensar que, al lle-

gar el techo a la obra, lo primero que se haría con él sería presentar en el suelo las piezas de la nueva adquisición (Fig. 5). Esa primera imagen era perfectamente reproducible en un techo, tan solo faltaba completar los huecos que habrían ocupado las piezas de los empalmes, algunas de las cuales, al ser pequeñas, pudieron haberse perdido en el desmontaje.



Figs. 5 y 6

El techo que mostrarían a los marqueses se vería de forma parecida a la que he dibujado, ante cuya vista no sería difícil imaginar cómo quedarían todos sus componentes en un mismo plano, sin más que complementar con un poco de imaginación los espacios vacíos entre las distintas piezas. A partir de esa suposición, algo de ingenio bastaría para completar la parte semicircular de la estancia, cuyo diseño de media rueda de cintas paralelas permitía seguir reutilizando cuantas tablas policromadas hubieran sobrado en el montaje principal (Fig. 6).

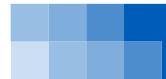
El otro artesonado

En realidad, si comparamos el artesonado del despacho adjunto a la dirección (Fig. 7) con el que existe en las salas contiguas, parece

que el de dicho despacho es obra de nueva factura, imitando al otro, a juzgar por la simplificación que se hace de sus molduras (en aquel momento, ya se podían hacer con máquina), así como por su perfecto ajuste a las dimensiones de la sala en que se instaló, sin más que acoplar la dimensión de los casetones al espacio a cubrir, mientras que en el caso de la original, sus molduras son piezas ricamente talladas. No obstante, la colocación del escudo nobiliario en su centro (Fig. 8), dignifica este artesonado, decisión



Fig. 7



que intuyo que debió tomarse con el artesonado terminado, a juzgar por la rectificación realizada para poderlo colocar, lo que obligó a eliminar la vigueta central, por lo que hubo de taparse el recorte que dicha vigueta ocultaba, algo que el ojo no acostumbrado apenas percibe (Fig. 9).



Figs. 8 y 9

En este artesonado se puede apreciar el buen oficio de los carpinteros del momento, quienes no renunciaron al uso de las nuevas maquinarias que iban apareciendo en los talleres, en este caso la temida *toupie*, responsable de la pérdida de dedos de muchos carpinteros. Este artesonado, ya sea resistente o decorativo, no deja de ser una espléndida pieza de principios del siglo XX, como las que los mismos carpinteros aún seguirían haciendo en edificaciones contemporáneas a la construcción del palacio.

El artesonado de la sala más grande (Fig. 10) no deja lugar a dudas sobre su antigüedad, así como de la habilidad del carpintero responsable de su colocación, quien diseñó una correcta solución para adaptar su menor anchura al de la sala en la que se ubicó. En los lados largos, al ser más cortas las vigas que el espacio a salvar, diseñó unas ménsulas de corte renacentista, de la longitud suficiente para garantizar el apoyo de las originales, creando una plataforma plana, a modo de cornisa, que rellenaba el hueco existente. En los la-



Fig. 10

dos cortos no tenía problema de ajuste, dado que bastaba desplazar ligeramente el tabique de separación con la sala contigua, para que cupieran todas las vigas. En las de los extremos colocó unas ménsulas similares a las de los laterales, pero más cortas para que coincidieran con el ancho de la viga que soportaban.



Fig. 11

Basta fijarse detenidamente en los casetones que forman este artesonado (Fig. 11) para darse cuenta de que el trabajo de su desmontaje y montaje pudo plantear problemas, lo que me hace pensar si los espacios centrales eran así originalmente, o fue un recurso del carpintero para compensar una posible

falta de casetones, tal vez los que pudieran haberse malogrado al intentar desmontarlos de su lugar de origen, o porque ya estuvieran perdidos cuando el artesonado se desmontó. Esta diferenciación de la zona central también podría deberse a que, en la pieza original, esos espacios centrales correspondieran a posibles huecos para paso de la luz y la zona de casetones a corredores perimetrales de una planta intermedia, como por ejemplo podría ocurrir en una biblioteca, dado que es impensable que en un forjado resistente se renunciara a sus vigas principales en un espacio tan amplio, lo que habría sobrecargado excesivamente las ubicadas en los extremos de la zona rebajada.

En cuanto a su posible datación, adopta decididamente un modelo renacentista con similitudes a otros realizados a lo largo del XVI, pero carece de detalles más peculiares que permitieran hacer un diagnóstico más certero.

El falso artesonado

Encontrar piezas singulares y que además fueran adaptables a las medidas de las principales estancias del proyecto no debió ser tarea fácil, por lo que la sala vecina a la escalera se ornamento con un falso artesonado de escayola policromada (Fig. 12), que sin poder ser comparable a los dos auténticos, cumplía discretamente su función.

Otros trabajos de carpintería en el palacio

Merecen mencionarse otras obras carpinteras también traídas al palacio. En primer lugar dos preciosas puertas de pequeño tamaño de estilo plateresco, con un acabado pictórico que tal vez tratara de imitar al bronce (Fig. 13). Existe también una gran puerta, acompañada de una importante labor de rejería que da entrada a la habitación principal, cuyo exterior, al haber estado expuesto a la intemperie, su-

página siguiente:

Fig. 12





Fig. 13

pongo que habría requerido una cuidadosa restauración, con probable reposición de piezas, mientras que su interior, lógicamente mejor conservado, se mantiene dorado y bellamente policromado. El interior está enmarcado por dos columnas platerescas con capiteles de un orden fantástico, que soportan una especie de friso adintelado en el que se encuentran talladas una serie de escenas bíblicas heterogéneas, como por ejemplo, la entrada de Jesús en el templo el domingo de ramos, o el martirio de San Sebastián (Fig. 14), temas que se continúan en otra importante puerta de la misma sala.

Llaman también la atención dos columnas salomónicas, barrocas, doradas, talladas y policromadas, con su correspondiente pedestal, que probablemente procedieran de algún retablo, y que actualmente decoran la chimenea instalada en el patio central (Fig. 15).



[página siguiente:](#)

Fig. 14

Fig. 15



Biblioteca

La biblioteca dispone de una chimenea amparada por una entreplanta, cuya viga principal se encuentra apoyada en sendas ménsulas representando cabezas de animales fantásticos, y tiene su frente tallado con un bajo relieve de motivos vegetales.

La campana de la chimenea también dispone de su correspondiente viga, que apoya en dos pilares de sección recta, por intermedio de sus correspondientes zapatas talladas con formas de cabezas humanas. El acceso a la entreplanta se hace por una escalera que requiere la existencia de una bella columna, también de madera, para apoyar la interrumpida viga de la entreplanta. Todos estos elementos parecen estar diseñados a la medida de la biblioteca deseada por el marqués, y lo más lógico es que se trate de una muestra más del buen hacer de los carpinteros que trabajaron en el palacio (Fig. 16).

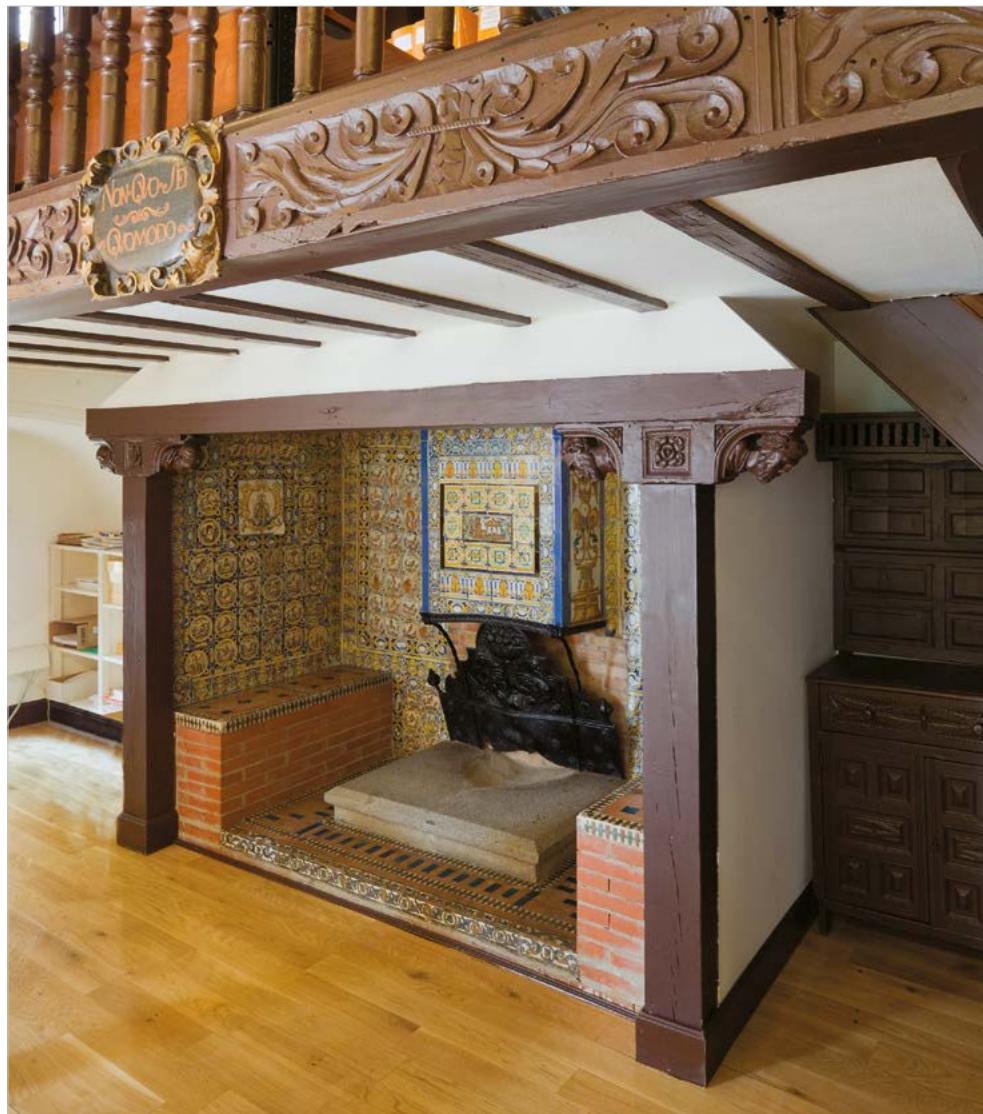


Fig. 16

NON QUOD SE
QUOMODO

APÉNDICE NORMATIVO Y BIBLIOGRÁFICO

**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS (1948)**

PRINCIPIOS DE PARÍS (1993)

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, ARTÍCULO 54 Y
ARTÍCULO 162.1**

**LEY ORGÁNICA 3/1981, DE 6 DE ABRIL, DEL DEFENSOR
DEL PUEBLO**

**REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO, DE 18 DE ABRIL DE 1983**

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

PREÁMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

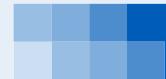
Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y



Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General

Proclama la presente

Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presume su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

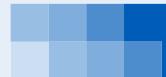
Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.



2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15

- 1.** Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- 2.** A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16

- 1.** Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
- 2.** Solo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
- 3.** La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17

- 1.** Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
- 2.** Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

- 1.** Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- 2.** Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

- 1.** Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2.** Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

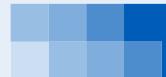
Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La



instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30

Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

PRINCIPIOS DE PARÍS

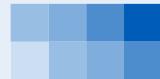
PRINCIPIOS RELATIVOS AL ESTATUTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Resolución de la Asamblea General A/RES/48/134, 85 sesión plenaria, 20 de diciembre de 1993.

Los Principios de París fueron elaborados en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en París, del 7 al 9 de octubre de 1991. Desde su adopción por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Resolución 1992/54, de 1992), y su reafirmación por la Asamblea General (Resolución 48/134 de 1993), son el marco que define internacionalmente el estatus y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (incluidas las comisiones de derechos humanos y los defensores del pueblo/ombudsman).

Competencias y atribuciones

- 1.** La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
- 2.** La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
- 3.** La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
 - a)** presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - i)** todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial,



destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;

- ii)** toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;
- iii)** la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;
- iv)** señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;
- b)** promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- c)** alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- d)** contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- e)** cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;
- f)** colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;
- g)** dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

Composición y garantías de independencia y pluralismo

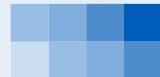
1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

 - a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
 - b) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
 - c) los universitarios y especialistas calificados;
 - d) el Parlamento;
 - e) las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones solo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.
3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

1. examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;
2. recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
3. dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;



4. reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
5. establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
6. mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);
7. establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia quasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomiendan podrán inspirarse en los siguientes principios:

1. tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
2. informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;
3. conocer de todas las denuncias o demandas o transmitirlas a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
4. formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

TÍTULO PRIMERO De los derechos y deberes fundamentales

CAPÍTULO IV

De las garantías de las libertades y derechos fundamentales

Artículo 54.

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

TÍTULO IX Del Tribunal Constitucional

Artículo 162.1.

Están legitimados:

- a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad. El Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.
- b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

LEY ORGÁNICA 3/1981, DE 6 DE ABRIL, DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

(Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 109, de 7 de mayo de 1981)¹

_____ 1 _____
Modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo (BOE núm. 57, de 6 de marzo).

TÍTULO PRIMERO Nombramiento, cese y condiciones

CAPÍTULO PRIMERO

Carácter y elección

Artículo 1.

El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomiendan la Constitución y la presente ley.

Artículo 2.

1. El Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un período de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente.

2. Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario².

3. Dicha Comisión se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente el Presidente del Congreso y del Senado y, en todo caso, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría simple³.

4. Propuesto el candidato o candidatos, se convocará en término no inferior a diez días al Pleno del Congreso para que proceda a su elección. Será designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y posteriormente, en un plazo máximo de veinte días, fuese ratificado por esta misma mayoría del Senado.

_____ 2 _____
Redactado conforme a la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de modificación de la LO 3/1981, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

_____ 3 _____
Redactado conforme a la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo.

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

6. Designado el Defensor del Pueblo se reunirá de nuevo la Comisión Mixta Congreso-Senado para otorgar su conformidad previa al nombramiento de los adjuntos que le sean propuestos por aquel.

Artículo 3.

Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 4.

1. Los Presidentes del Congreso y del Senado acreditarán conjuntamente con sus firmas el nombramiento del Defensor del Pueblo, que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*.

2. El Defensor del Pueblo tomará posesión de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras reunidas conjuntamente, prestando juramento o promesa del fiel desempeño de su función.

CAPÍTULO II

Cese y sustitución

Artículo 5

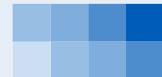
1. El Defensor del Pueblo cesará por alguna de las siguientes causas:

- 1)** Por renuncia.
- 2)** Por expiración del plazo de su nombramiento.
- 3)** Por muerte o por incapacidad sobrevenida.
- 4)** Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.
- 5)** Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

2. La vacante en el cargo se declarará por el Presidente del Congreso en los casos de muerte, renuncia y expiración del plazo del mandato. En los demás casos se decidirá por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado.

3. Vacante el cargo se iniciará el procedimiento para el nombramiento de nuevo Defensor del Pueblo en plazo no superior a un mes.

4. En los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Pueblo, y en tanto no procedan las Cortes Generales a una nueva designación, desempeñarán sus funciones, interinamente, en su propio orden, los Adjuntos al Defensor del Pueblo.



CAPÍTULO III

Prerrogativas e incompatibilidades

Artículo 6.

1. El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.
2. El Defensor del Pueblo gozará de inviolabilidad. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o a los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo.
3. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
4. Las anteriores reglas serán aplicables a los Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 7.

1. La condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.
2. El Defensor del Pueblo deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.
3. Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquella se hubiere producido.

CAPÍTULO IV

De los Adjuntos del Defensor del Pueblo

Artículo 8.

1. El Defensor del Pueblo estará auxiliado por un Adjunto Primero y un Adjunto Segundo, en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán por su orden, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.
2. El Defensor del Pueblo nombrará y separará a sus Adjuntos previa conformidad de las Cámaras en la forma que determinen sus reglamentos.

3. El nombramiento de los Adjuntos será publicado en el Boletín Oficial del Estado.

4. A los Adjuntos les será de aplicación lo dispuesto para el Defensor del Pueblo en los artículos 3, 6 y 7 de la presente ley.

TÍTULO II **Del procedimiento**

CAPÍTULO PRIMERO

Iniciación y contenido de la investigación

Artículo 9.

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

2. Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las administraciones públicas.

Artículo 10.

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

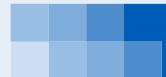
2. Los Diputados y Senadores individualmente, las Comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos, en el ámbito de sus competencias⁴.

3. No podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia.

Artículo 11.

1. La actividad del Defensor del Pueblo no se verá interrumpida en los casos en que las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato.

4
Redactado conforme
a la Ley Orgánica
2/1992, de 5 de marzo.



2. En las situaciones previstas en el apartado anterior, el Defensor del Pueblo se dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras.

3. La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad del Defensor del Pueblo, ni el derecho de los ciudadanos de acceder al mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución.

CAPÍTULO II

Ámbito de competencias

Artículo 12.

1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad autónoma en el ámbito de competencias definido por esta ley.

2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las comunidades autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación.

Artículo 13.

Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que este investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.

Artículo 14.

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

CAPÍTULO III

Tramitación de las quejas

Artículo 15.

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

2. Todas las actuaciones del Defensor del Pueblo son gratuitas para el interesado y no será preceptiva la asistencia de letrado ni de procurador. De toda queja se acusará recibo.

Artículo 16.

1. La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.

2. Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se produzcan entre el Defensor del Pueblo o sus delegados y cualquier otra persona de las enumeradas en el apartado anterior.

Artículo 17.

1. El Defensor del Pueblo registrará y acusará recibo de las quejas que se formulen, que tramitará o rechazará. En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, caso de que a su entender hubiese alguna, y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes.

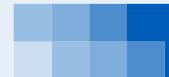
2. El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

3. El Defensor del Pueblo rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irroga perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.

Artículo 18.

1. Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al organismo o a la dependencia administrativa procedente con el fin de que por su jefe, en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito. Tal plazo será ampliable cuando concurren circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor del Pueblo.

2. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales.



CAPÍTULO IV

Obligación de colaboración de los organismos requeridos

Artículo 19.

1. Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.
2. En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración pública dependiente de la misma o afecto a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria.

3. A estos efectos no podrá negárseles el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 22 de esta ley.

Artículo 20.

1. Cuando la queja a investigar afectare a la conducta de las personas al servicio de la Administración en relación con la función que desempeñan, el Defensor del Pueblo dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo de quien aquel dependiera.

2. El afectado responderá por escrito, y con la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos, en el plazo que se le haya fijado, que en ningún caso será inferior a diez días, pudiendo ser prorrogado, a instancia de parte, por la mitad del concedido.

3. El Defensor del Pueblo podrá comprobar la veracidad de los mismos y proponer al funcionario afectado una entrevista ampliatoria de datos. Los funcionarios que se negaren a ello podrán ser requeridos por aquel para que manifiesten por escrito las razones que justifiquen tal decisión.

4. La información que en el curso de una investigación pueda aportar un funcionario a través de su testimonio personal tendrá el carácter de reservada, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo.

Artículo 21.

El superior jerárquico u organismo que prohíba al funcionario a sus órdenes o servicio responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo o entrevistarse con él, deberá manifestarlo por escrito, debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico.

CAPÍTULO V*Sobre documentos reservados***Artículo 22.**

1. El Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la ley. En este último supuesto la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio.

2. Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás Organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales. Se dispondrán medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secretos.

3. Cuando entienda que un documento declarado secreto y no remitido por la Administración pudiera afectar de forma decisiva a la buena marcha de su investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado a que se refiere el artículo 2 de esta ley⁵.

CAPÍTULO VI*Responsabilidades de las autoridades y funcionarios***Artículo 23.**

Cuando las actuaciones practicadas revelen que la queja ha sido originada presumiblemente por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario, el Defensor del Pueblo podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Con la misma fecha dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere oportunas.

Artículo 24.

1. La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier organismo, funcionarios, directivo o personal al servicio de la Administración Pública podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual.

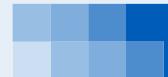
2. (Derogado)⁶.

Artículo 25.

1. Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal General del Estado.

_____ 5
Redactado conforme a la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo.

_____ 6
Derogado conforme al apartado 1.f de la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que en su artículo 502, puntos 1 y 2, establece:
«1. Los que habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma serán castigados como reos de delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.
2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación».



2. En cualquier caso, el Fiscal General del Estado informará periódicamente al Defensor del Pueblo, o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia.

3. El Fiscal General del Estado pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo todas aquellas posibles irregularidades administrativas de que tenga conocimiento el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 26.

El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.

CAPÍTULO VII

Gastos causados a particulares

Artículo 27.

Los gastos efectuados o perjuicios materiales causados a los particulares que no hayan promovido la queja, al ser llamados a informar por el Defensor del Pueblo, serán compensados con cargo a su presupuesto una vez justificados debidamente.

TÍTULO III

De las resoluciones

CAPÍTULO PRIMERO

Contenido de las resoluciones

Artículo 28.

1. El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos.

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

3. Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

Artículo 29.

El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

Artículo 30.

1. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.

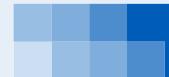
2. Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o esta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro del departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que, considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, esta no se ha conseguido.

CAPÍTULO II**Notificaciones y comunicaciones****Artículo 31.**

1. El Defensor del Pueblo informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicado, salvo en el caso de que estas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas.

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

3. El Defensor del Pueblo comunicará el resultado positivo o negativo de sus investigaciones a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado.



CAPÍTULO III

Informe a las Cortes

Artículo 32.

1. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones.
2. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrán presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si estas no se encontraran reunidas.
3. Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios serán publicados.

Artículo 33.

1. El Defensor del Pueblo en su informe anual dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones públicas.
2. En el informe no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 24.1.
3. El informe contendrá igualmente un anexo, cuyo destinatario serán las Cortes Generales, en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución en el período que corresponda.
4. Un resumen del informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los Grupos Parlamentarios a efectos de fijar su postura.

TÍTULO IV

Medios personales y materiales

CAPÍTULO PRIMERO

Personal

Artículo 34.

El Defensor del Pueblo podrá designar libremente los asesores necesarios para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el reglamento y dentro de los límites presupuestarios⁷.

7

Ver el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, capítulo VIII, Personal al servicio del Defensor del Pueblo.

Artículo 35.

1. Las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan en el mismo, se considerarán como personas al servicio de las Cortes.
2. En los casos de funcionarios provenientes de la Administración Pública se les reservará la plaza y destino que ocupasen con ante-

rioridad a su adscripción a la oficina del Defensor del Pueblo, y se les computara, a todos los efectos, el tiempo transcurrido en esta situación.

Artículo 36.

Los adjuntos y asesores cesarán automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo designado por las Cortes.

CAPÍTULO II

Dotación económica

Artículo 37.

La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

A los cinco años de entrada en vigor de la presente ley, el Defensor del Pueblo podrá proponer a las Cortes Generales y en informe razonado aquellas modificaciones que entienda que deben realizarse a la misma.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA⁸

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

8 Introducida por el art. 3º de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 266, de 4 de noviembre).

Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Segundo. Se crea un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, que será presidido por el Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones previstas en esta disposición. El reglamento determinará su estructura, composición y funcionamiento.

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

(Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 92, de 18 de abril de 1983)¹

Las Mesas del Congreso y del Senado, en su reunión conjunta del día 6 de abril de 1983, aprobaron, a propuesta del Defensor del Pueblo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta institución en los términos que a continuación se insertan:

I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.

1. El Defensor del Pueblo, en cuanto alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

2. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, previstas en el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 2002, y dará cuenta de su actividad a las Cortes Generales y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas.

3. El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

4. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y su Ley orgánica².

Artículo 2.

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

2. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido sino en caso de flagrante delito.

1 Modificado por Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992; de 26 de septiembre de 2000, y de 25 de enero de 2012 (BOE núm. 99, de 24 de abril de 1992; núm. 261, de 31 de octubre de 2000, y núm. 52, de 1 de marzo de 2012).

2 Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

La decisión sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio corresponde exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

3. Las anteriores reglas serán aplicables a los Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones.

4. Los anteriores extremos constarán expresamente en el documento oficial que expedirán las Cortes Generales acreditando su personalidad y cargo.

Artículo 3.

1. El Defensor del Pueblo únicamente es responsable de su gestión ante las Cortes Generales.

2. Los Adjuntos son directamente responsables de su gestión ante el Defensor del Pueblo y ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo³.

Artículo 4.

La elección del Defensor del Pueblo y los Adjuntos se realizará de acuerdo con lo dispuesto en su Ley orgánica y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, o de las Cortes Generales, en su caso.

Artículo 5.

1. Las funciones rectoras y administrativas de la institución del Defensor del Pueblo corresponden a su titular y a los Adjuntos en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Para el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo estará asistido por una Junta de Coordinación y Régimen Interior.

Artículo 6.

El nombramiento del Defensor del Pueblo o de los Adjuntos, si fueran funcionarios públicos, implicará su pase a la situación de excedencia especial o equivalente en la Carrera o Cuerpo de procedencia.

Artículo 7.

1. Tanto el Defensor del Pueblo como los Adjuntos Primero y Segundo tendrán el tratamiento que corresponde a su categoría constitucional. El Reglamento de las Cortes Generales determinará lo que proceda en cuanto a su participación y orden de precedencia en los actos oficiales de las Cámaras o de las Cortes Generales.

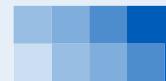
2. En lo demás se estará a lo que establezca la legislación general en la materia.

II. DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Artículo 8.

Además de las competencias básicas establecidas en la Ley orgánica, corresponde al Defensor del Pueblo:

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



- a)** Representar a la institución.
- b)** Proponer a los Adjuntos, a efecto de que la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo otorgue su conformidad previa al nombramiento y cese de los mismos.
- c)** Mantener relación directa con las Cortes Generales a través del Presidente del Congreso de los Diputados, y con ambas Cámaras a través de sus respectivos Presidentes.
- d)** Mantener relación directa con el Presidente y Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros y Secretarios de Estado y con los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.
- e)** Mantener relación directa con el Tribunal Constitucional y con el Consejo General del Poder Judicial, igualmente a través de sus Presidentes.
- f)** Mantener relación directa con el Fiscal General del Estado.
- g)** Mantener relación directa con los Presidentes de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas y con los órganos similares al Defensor del Pueblo que se constituyan en dichas Comunidades.
- h)** En cuanto Mecanismo Nacional de Prevención, designar al Presidente del Consejo Asesor, de entre sus Adjuntos, así como a los Vocales que lo integran, de conformidad con el procedimiento establecido en el presente reglamento.
 - i)** Convocar y fijar el orden del día de las reuniones de la Junta de Coordinación y Régimen Interior y dirigir sus deliberaciones.
 - j)** Establecer la plantilla y proceder al nombramiento y cese del Secretario General y del personal al servicio de la institución.
 - k)** Aprobar, de acuerdo con las directrices generales fijadas por las Mesas del Congreso y del Senado, el proyecto de presupuesto de la institución y acordar su remisión al Presidente del Congreso, para su aprobación definitiva por las citadas Mesas e incorporación a los presupuestos de las Cortes Generales.
 - l)** Fijar las directrices para la ejecución del presupuesto.
 - m)** Ejercer la potestad disciplinaria.
 - n)** Aprobar las bases para la selección de personal y la contratación de obras y suministros, con arreglo a lo establecido en los artículos 31 y 42 del presente reglamento.
 - ñ)** Aprobar las instrucciones de orden interno que se dicten para mejor ordenación de los servicios.
 - o)** Supervisar el funcionamiento de la Institución⁴.

Artículo 9.

1. El Defensor del Pueblo cesará en el desempeño de sus funciones por las causas y de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.^º y 7.^º de la Ley orgánica.
2. En esos supuestos, desempeñarán sus funciones, interinamente y en su propio orden, los Adjuntos.

— 4 —
 Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

Artículo 10.

1. El Defensor del Pueblo podrá estar asistido por un Gabinete Técnico, bajo la dirección de uno de los Asesores, que designará y cesará libremente.
2. Corresponde al Gabinete Técnico organizar y dirigir la Secretaría particular del Defensor del Pueblo, realizar los estudios e informes que se le encomienden y ejercer las funciones de protocolo.
3. El Defensor del Pueblo podrá establecer un Gabinete de Prensa e Información bajo su inmediata dependencia o del adjunto en quien él delegue. Y cualquier otro órgano de asistencia que considere necesario para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 11.

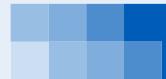
1. El informe anual que, según los artículos 32 y 33 de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, debe dar este a las Cortes Generales, será sometido, previamente, a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
2. Sin perjuicio de dicho informe y de los informes extraordinarios que pueda presentar a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, el Defensor del Pueblo podrá dar cuenta periódicamente a la Comisión mencionada de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, y la Comisión podrá recabar del mismo cualquier información.
3. El Defensor del Pueblo elaborará informes específicos sobre su actividad como Mecanismo Nacional de Prevención. Dichos informes se elevarán a las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas⁵.

5

Artículo redactado
conforme a la
Resolución de las
Mesas del Congreso
de los Diputados y del
Senado de 25 de
enero de 2012.

III. LOS ADJUNTOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO**Artículo 12.**

1. Correspondrán a los Adjuntos del Defensor del Pueblo las siguientes competencias:
 - a) Ejercitar las funciones del Defensor del Pueblo en los casos de delegación y sustitución previstos en la Ley orgánica.
 - b) Dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio, proponiendo, en su caso, al Defensor del Pueblo, la admisión a trámite o rechazo de las mismas y las resoluciones que se estimen procedentes, y llevando a cabo las actuaciones, comunicaciones y notificaciones pertinentes.
 - c) Colaborar con el Defensor del Pueblo en las relaciones con las Cortes Generales y la Comisión Mixta en ellas constituida al efecto y en la supervisión de las actividades de las Comu-



nidades Autónomas y, dentro de ellas, de la coordinación con los órganos similares que ejerzan sus funciones en este ámbito.

- d)** Colaborar con el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones como Mecanismo Nacional de Prevención.
- e)** Preparar y proponer al Defensor del Pueblo el borrador de informe anual y los de los demás informes que deban elevarse a las Cortes Generales o al Subcomité para la Prevención de la Tortura.
- f)** Asumir las restantes funciones que se le encomiendan en las leyes y disposiciones reglamentarias vigentes.

2. La delimitación de los respectivos ámbitos de funciones de los dos Adjuntos se llevará a cabo por el Defensor del Pueblo, poniéndose en conocimiento de la Comisión Mixta constituida en las Cortes Generales en relación con el citado Defensor. Para ello cada Adjunto se responsabilizará de las áreas que se le atribuyan.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 del presente reglamento, el Adjunto Primero asumirá la coordinación de los servicios dependientes del Defensor del Pueblo, así como el despacho ordinario con el Secretario General. En su defecto, asumirá las expresadas funciones el Adjunto Segundo.

3. El Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención asumirá la presidencia de su Consejo asesor.

4. La admisión definitiva o el rechazo y, en su caso, la resolución última de las quejas formuladas corresponde acordarla al Defensor del Pueblo o al Adjunto en quien delegue o que le sustituya.

5. El Defensor del Pueblo podrá recabar, oír la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el conocimiento, dirección o tratamiento de cualquier queja o investigación cuyo trámite corresponda a los Adjuntos⁶.

Artículo 13.

1. Los Adjuntos serán propuestos por el Defensor del Pueblo a través del Presidente del Congreso, a efectos de que la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo otorgue su conformidad previa al nombramiento.

2. En el plazo de quince días procederá a realizar la propuesta de nombramiento de Adjuntos, según lo previsto en la Ley orgánica y en el presente reglamento.

3. Obtenida la conformidad, se publicarán en el Boletín Oficial del Estado los correspondientes nombramientos.

Artículo 14.

Los Adjuntos tomarán posesión de su cargo ante los Presidentes de ambas Cámaras y el Defensor del Pueblo, prestando juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y de fiel desempeño de sus funciones.

6
Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

Artículo 15.

1. Los Adjuntos deberán cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarles, entendiéndose en caso contrario que no aceptan el nombramiento.

2. Si la incompatibilidad se produjera después de haber tomado posesión del cargo, se entenderá que renuncian al mismo en la fecha en que aquella se hubiere producido.

Artículo 16.

1. Los Adjuntos al Defensor del Pueblo cesarán, por alguna de las siguientes causas:

- a) Por renuncia.
- b) Por expiración del plazo de su nombramiento.
- c) Por muerte o incapacidad sobrevenida.
- d) Por notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo. En este caso, el cese exigirá una propuesta razonada del Defensor del Pueblo, que habrá de ser aprobada por la Comisión Mixta Congreso-Senado, de acuerdo con el mismo procedimiento y mayoría requerida para otorgar la conformidad previa para su nombramiento, y con audiencia del interesado⁷.
- e) Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

2. El cese de los Adjuntos se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en los de ambas Cámaras.

7
Redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992.

IV. DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN Y RÉGIMEN INTERIOR

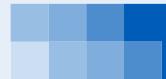
Artículo 17.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior estará compuesta por el Defensor del Pueblo, los Adjuntos y el Secretario General, que actuará como secretario y asistirá a sus reuniones con voz y sin voto.

Artículo 18.

1. Para el cumplimiento de su función la Junta de Coordinación y Régimen Interior tendrá las siguientes competencias:

- a) Informar las cuestiones que afecten a la determinación de la plantilla, así como al nombramiento y cese del personal al servicio de la institución.
- b) Conocer e informar sobre la posible interposición de los recursos de amparo e inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
- c) Conocer e informar cuantos asuntos correspondan a la elaboración del proyecto de presupuesto y de su ejecución, así como de la liquidación del mismo formulada por el Se-



cretario General, antes de su remisión por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales.

- d)** Deliberar acerca de las propuestas de obras, servicios y suministros.
- e)** Asistir al Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus competencias en materia de personal y económico-financiera.
- f)** Cooperar con el Defensor del Pueblo en la labor de coordinación de la actividad de las distintas áreas y en la mejor ordenación de los servicios.
- g)** Conocer los proyectos de informes que deben elevarse a las Cortes Generales o al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas y asistir al Defensor del Pueblo en la dirección y aprobación de los mismos.
- h)** Conocer e informar el nombramiento y cese del Secretario General.
- i)** Informar sobre las candidaturas a Vocales del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención.
- j)** Informar y asesorar sobre el proyecto de reforma del presente reglamento.
- k)** Asesorar al Defensor del Pueblo sobre cuantas cuestiones aquél considere oportuno someter a su consideración.

2. A las sesiones de la Junta de Coordinación y Régimen Interior podrán asistir, a efectos de información y debidamente convocados por el Defensor del Pueblo, los responsables de área.

Con igual carácter podrán ser convocadas a efectos de información y mejor resolución de los asuntos sometidos a la consideración del Defensor del Pueblo aquellas otras personas que este considere oportunas.

3. Los temas objeto de deliberación constarán en el orden del día de la convocatoria y los acuerdos que adopte la Junta de Coordinación y Régimen Interior se comunicarán a todos sus componentes⁸.

V. CONSEJO ASESOR DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA⁹

Artículo 19.

- 1.** El Consejo Asesor es un órgano de cooperación técnica y jurídica del Mecanismo Nacional de Prevención.
- 2.** El Consejo Asesor estará integrado por los Adjuntos del Defensor del Pueblo, como miembros natos, además de por un máximo de 10 Vocales.
- 3.** El Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura asumirá la Presidencia del Consejo y será sustituido por el otro Adjunto en caso de ausencia o vacante.

8
Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

9
Introducido por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

4. Los Vocales serán designados entre personas mayores de edad, que se encuentren en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, con reconocida trayectoria en la defensa de los Derechos Humanos o en los ámbitos relacionados con el tratamiento a personas privadas de libertad por cualquier causa.

5. La designación de Vocales se efectuará conforme a la siguiente distribución:

- a)** Un Vocal designado a propuesta del Consejo General de la Abogacía de España.
 - b)** Un Vocal designado a propuesta de la Organización Médica Colegial.
 - c)** Un Vocal designado a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España.
 - d)** Hasta dos Vocales designados a propuesta conjunta de los organismos e instituciones con las que el Defensor del Pueblo tenga suscritos convenios de colaboración para el desarrollo de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, si así está previsto en dichos convenios. Las propuestas que se formulen no podrán incluir más que un representante por entidad.
 - e)** Cinco Vocales elegidos de entre las candidaturas que, a título personal o en representación de organizaciones o asociaciones representativas de la sociedad civil, se presenten al Defensor del Pueblo en el marco del procedimiento de designación establecido en el presente reglamento.
- 6.** Actuará como secretario el Secretario General de la institución.

Artículo 20.

1. Los Vocales del Consejo Asesor serán designados para un período de cuatro años y se renovarán por mitades cada dos.

2. El proceso de designación se iniciará mediante convocatoria pública. Las candidaturas para cubrir los puestos de Vocales a que se refiere el inciso e) del párrafo quinto del artículo 19 se recibirán dentro de los 15 días naturales siguientes a la publicación de la convocatoria y deberán reunir los requisitos formales establecidos en la misma.

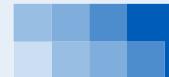
3. Corresponde al Defensor del Pueblo hacer la designación de los Vocales, así como poner fin a sus funciones.

4. Cumplido el período al que hace referencia el apartado primero del presente artículo, los Vocales cesantes continuarán ejerciendo sus funciones hasta la designación de los nuevos Vocales.

5. Los Vocales del Consejo Asesor no percibirán retribuciones por el ejercicio de sus funciones salvo, en su caso, las que puedan corresponder en aplicación de la normativa sobre indemnizaciones por razón del servicio.

Artículo 21.

1. El Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención se reunirá, al menos, dos veces al año.



2. A las sesiones del Consejo Asesor podrán asistir los miembros del personal del Defensor del Pueblo, representantes de organismos internacionales de Derechos Humanos u otras personas que sean convocadas por indicación de su Presidente.

Artículo 22.

Serán funciones del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención las siguientes:

- a)** Realizar propuestas sobre visitas a lugares donde se hallen personas privadas de libertad.
- b)** Realizar propuestas para la mejora de los protocolos de visita y para el seguimiento de las mismas.
- c)** Evacuar los informes que el Defensor del Pueblo le solicite sobre la normativa de relevancia para la situación de las personas privadas de libertad.
- d)** Proponer programas de formación y cursos de especialización en materia de prevención de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- e)** Realizar el seguimiento de los informes que se elaboren por el Mecanismo Nacional de Prevención y por el Subcomité para la Prevención de la Tortura.
- f)** Aquellos otros asuntos que se sometan a su consideración.

VI. DEL SECRETARIO GENERAL¹⁰

Artículo 23.

1. Correspondrán al Secretario General las competencias siguientes:

- a)** El gobierno y régimen disciplinario de todo el personal, ejerciendo las competencias no atribuidas específicamente al Defensor del Pueblo, los Adjuntos o la Junta de Coordinación y Régimen Interior.
- b)** Dirigir los servicios dependientes de la Secretaría General.
- c)** Preparar y presentar a la Junta de Coordinación y Régimen Interior las propuestas de selección de los Asesores y demás personal, para su informe y posterior resolución por el Defensor del Pueblo.
- d)** Preparar y elevar a la Junta de Coordinación y Régimen Interior el anteproyecto de Presupuesto.
- e)** Administrar los créditos para gastos del Presupuesto del Defensor del Pueblo.
- f)** Redactar las actas y notificar los acuerdos de la Junta de Coordinación y Régimen Interior.
- g)** Convocar, por indicación del Presidente, el Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención y levantar acta de sus reuniones.

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

11

Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

2. En caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario General será sustituido interinamente por el Director que designe el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior¹¹.

Artículo 24.

La Secretaría General estará estructurada en dos servicios: el de Régimen Económico y el de Régimen Interior, Estudios, Documentación y Publicaciones.

Un Asesor podrá auxiliar en sus funciones al Secretario General.

Artículo 25.

El Servicio de Régimen Económico se estructurará en las siguientes unidades:

- a)** Sección de Asuntos Económicos y Contabilidad.
- b)** Sección de Habilitación.
- c)** Sección de Personal y Asuntos Generales.

Artículo 26.

1. Dependiendo del Servicio de Régimen Interior, Estudio, Documentación y Publicaciones, existirá un Registro General y una Oficina de Información.

Todos los escritos dirigidos al Defensor del Pueblo se recibirán a través de la Oficina de Registro, en donde se examinarán y clasificarán.

El Secretario General, en cuanto responsable del Registro, informará al Adjunto Primero y, en su defecto, al segundo, del número y naturaleza de los escritos dirigidos a la Oficina del Defensor del Pueblo, a los efectos que proceda.

2. Bajo la directa responsabilidad del Secretario General, se constituirá la Sección de Archivo. Se adoptarán las medidas oportunas en orden a la protección y custodia de documentos reservados o secretos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley orgánica y el artículo 30 de este reglamento.

3. La Oficina de Información, a cuyo frente se encontrará un Asesor; informará a cuantas personas lo soliciten en relación con las competencias del Defensor del Pueblo, y orientará sobre la forma y medio de interponer una queja ante el mismo.

La biblioteca, en la que se incluyen los medios de reproducción de documentos, dependerá también de este Servicio.

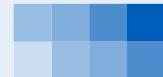
VII. PRESENTACIÓN, INSTRUCCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LAS QUEJAS¹²

Artículo 27.

1. En el ejercicio de las competencias propias del Defensor del Pueblo y los Adjuntos, así como en la tramitación e investigación de las quejas, se estará a lo dispuesto en la Ley orgánica y en el presente reglamento.

12

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



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

Artículo 28.

1. El Defensor del Pueblo, para el mejor ejercicio de las funciones que le vienen atribuidas por la Ley orgánica respecto a todas las Administraciones públicas, ejercerá la alta coordinación entre sus propias competencias y las atribuidas a los órganos similares que puedan constituirse en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la autonomía que les corresponda en la fiscalización de la actividad de las respectivas Administraciones autonómicas.

2. En el ejercicio de sus propias competencias, el Defensor del Pueblo podrá solicitar la colaboración y auxilio de los órganos similares de las Comunidades Autónomas.

3. El Defensor del Pueblo no podrá delegar en los órganos similares de las Comunidades Autónomas la competencia que le ha sido atribuida por el artículo 54 de la Constitución en orden a la defensa de los derechos comprendidos en su título primero.

Artículo 29.

1. Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal, para que este investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate.

2. En las actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo actuará coordinadamente con el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y el Fiscal General del Estado, en su caso, a quienes informará del resultado de sus gestiones.

3. De cuantas actuaciones acuerde practicar en relación con la Administración de Justicia y del resultado de las mismas dará cuenta a las Cortes Generales en sus informes periódicos o en el informe anual.

Artículo 30.

1. Únicamente el Defensor del Pueblo y, en su caso, los Adjuntos y el Secretario General tendrán conocimiento de los documentos clasificados oficialmente como secretos o reservados.

2. Tales documentos serán debidamente custodiados bajo la directa responsabilidad del Defensor del Pueblo.

3. El Defensor del Pueblo ordenará lo que proceda en orden a la calificación de «reservada» para los documentos de orden interno.

4. En ningún caso podrá hacerse referencia al contenido de documentos secretos en los informes del Defensor del Pueblo o en su

respuesta a la persona que hubiere presentado la queja o requerido su intervención.

5. La referencia a documentos reservados en los informes al Congreso y al Senado será prudentemente apreciada por el Defensor del Pueblo.

VIII. PERSONAL AL SERVICIO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO¹³

13

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

Artículo 31.

1. El personal al servicio del Defensor del Pueblo tendrá la consideración de personal al servicio de las Cortes, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional del Defensor del Pueblo.

2. Cuando se incorpore al servicio del Defensor del Pueblo personal procedente de otras Administraciones públicas quedará en la situación prevista en el artículo 35.2 de la Ley orgánica.

3. La selección del personal al servicio del Defensor del Pueblo se realizará por este libremente, con arreglo a los principios de mérito y capacidad. En estos nombramientos se procurará dar prioridad a funcionarios públicos.

4. El resto del personal que no reúna las condiciones de funcionario de carrera de las Administraciones públicas tendrá el carácter de funcionario eventual al servicio del Defensor del Pueblo.

Artículo 32.

El personal al servicio de la institución del Defensor del Pueblo estará compuesto por los Asesores responsables de área, Asesores-técnicos, Administrativos, Auxiliares y Subalternos.

Artículo 33.

1. Los Asesores prestarán al Defensor del Pueblo y a los Adjuntos la cooperación técnico-jurídica necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

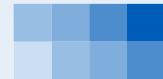
2. Serán nombrados y cesados libremente por el Defensor del Pueblo, de acuerdo con lo dispuesto en el presente reglamento y en todo caso cesarán al cumplirse las previsiones del artículo 36 de la Ley orgánica.

Artículo 34.

Toda persona al servicio del Defensor del Pueblo está sujeta a la obligación de guardar estricta reserva en relación con los asuntos que ante el mismo se tramitan. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el presente reglamento.

Artículo 35.

1. El régimen de prestación de servicios será el de dedicación exclusiva para todo el personal.



2. La condición de asesor del Defensor del Pueblo será además, incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o el ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos; así como con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. No obstante, previo el correspondiente reconocimiento de compatibilidad concedido de acuerdo con lo previsto en el Estatuto del Personal de la institución, los asesores del Defensor del Pueblo podrán ser contratados para desarrollar funciones docentes o de investigación en universidades o en otras instituciones académicas que posean naturaleza y fines análogos. En todo caso, tales actividades se desempeñarán en régimen de dedicación a tiempo parcial y sin que puedan menoscabar la prestación del servicio en el Defensor del Pueblo. Quienes deseen obtener el reconocimiento de la compatibilidad deberán presentar una solicitud, a la que acompañarán todos los datos necesarios para que pueda efectuarse el pronunciamiento. El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previo informe del Secretario General, resolverá lo que proceda¹⁴.

14

Redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 26 de septiembre de 2000.

IX. RÉGIMEN DISCIPLINARIO¹⁵

Artículo 36.

1. El personal al servicio del Defensor del Pueblo podrá ser sancionado por la comisión de faltas disciplinarias derivadas del incumplimiento de sus deberes de acuerdo con la ley.
2. Las faltas podrán ser leves, graves o muy graves.
3. Las faltas leves prescribirán a los dos meses; las graves, a los seis meses, y las muy graves, al año. Los mismos plazos se aplicarán a la prescripción de las sanciones, contados desde el día en que hayan adquirido firmeza las resoluciones que las impongan o en que se quebrantase su cumplimiento.

15

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

Artículo 37.

1. Las sanciones se impondrán y guardarán de acuerdo con la mayor o menor gravedad de la falta, y serán las siguientes:
 - a) Por faltas leves, las de apercibimiento y suspensión de uno a diez días de empleo y remuneración.
 - b) Por faltas graves, suspensión de empleo y remuneración de hasta seis meses de duración.
 - c) Por faltas muy graves, suspensión de empleo y remuneración o separación del servicio de seis meses a seis años.

Artículo 38.

1. Las sanciones por faltas leves se impondrán por el superior jerárquico del funcionario, no darán lugar a instrucciones de expediente, pero deberá oírse en todo caso al presunto infractor.

2. Las sanciones por faltas graves y muy graves se impondrán en virtud de expediente instruido al efecto y que constará de los trámites de pliego de cargos, prueba, en su caso, y propuesta de resolución, debiendo permitirse al funcionario formular alegaciones en los mismos.

3. La incoación del expediente y la imposición de las sanciones corresponden al Secretario General. No obstante, las sanciones de suspensión y de separación del servicio solo podrán imponerse por el Defensor del Pueblo.

4. Las anotaciones en la hoja de servicio relativas a sanciones impuestas podrán cancelarse a petición del funcionario, una vez transcurrido un período equivalente al de prescripción de la falta, siempre y cuando no se hubiese incoado nuevo expediente al funcionario que dé lugar a sanción. La cancelación no impedirá la apreciación de reincidencia si el funcionario vuelve a incurrir en falta; en este caso, los plazos de cancelación serán de duración doble.

16

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

X. RÉGIMEN ECONÓMICO¹⁶

Artículo 39.

1. El presupuesto de la institución del Defensor del Pueblo se integrará en la sección presupuestaria del presupuesto de las Cortes Generales como un servicio más del mismo.

2. El régimen de contabilidad e intervención que se aplicará en el Defensor del Pueblo será el de las Cortes Generales.

3. El Interventor de las Cortes Generales ejercerá la función crítica y fiscalizadora de conformidad con la normativa aplicable a las Cortes Generales.

Artículo 40.

1. La estructura del presupuesto de la institución del Defensor del Pueblo se acomodará a la del presupuesto de las Cortes Generales.

2. Se aplicarán las normas que ríjan en las Cortes Generales para la transferencia de créditos entre conceptos presupuestarios.

3. La autorización de transferencias se realizará por el Defensor del Pueblo, con el informe del Interventor de las Cortes Generales.

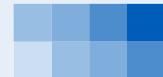
Artículo 41.

Las competencias en materia de ordenación de pagos corresponderán a la Junta de Coordinación y Régimen Interior; al Defensor del Pueblo y al Secretario General en función de la cuantía y en la forma que determine la citada Junta, a propuesta del Defensor del Pueblo.

La ordenación del pago corresponde al Defensor del Pueblo.

Artículo 42.

El régimen de contratación y de adquisición en general en el Defensor del Pueblo será el que rija para las Cortes Generales.



DISPOSICIÓN ADICIONAL

El Defensor del Pueblo propondrá a los órganos competentes de las Cortes Generales, a través del Presidente del Congreso, la reforma, en su caso, del presente reglamento.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA¹⁷

Transcurridos dos años desde la toma de posesión del primer Consejo Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención se determinarán mediante sorteo los Vocales que deban ser renovados. Si el número de Vocales del Consejo fuere de nueve se renovarán cuatro puestos.

17
Introducida por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

DISPOSICIÓN FINAL

Este reglamento se publicará en el *Boletín Oficial del Congreso*, en el *Boletín Oficial del Senado* y en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrará en vigor al día siguiente de su publicación en este.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL OMBUDSMAN EN EL MUNDO Y SOBRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA

La bibliografía sobre el Defensor del Pueblo y del Ombudsman, en España y en el mundo, empieza a ser considerable en extensión y en especialización. Aquí se incluye una bibliografía de algunos de los trabajos más importantes y completos, atendiendo solo a los libros y a alguna monografía de revista. Una bibliografía completa se puede encontrar en el monográfico que le dedicó la revista *Teoría y realidad constitucional*, núm. 26, 2º semestre 2010.

Sobre la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo

André Legrand, *L'Ombudsman scandinave. Études comparées sur le contrôle de l'Administration*, París, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1970.

Fernando Garrido Falla, *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981 (2ª ed.).

Víctor Fairén Guillén, *El Defensor del Pueblo–Ombudsman*, 2 vols., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982-86.

Antonio Aradillas, *Todo sobre el Defensor del Pueblo*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.

Carlos Giner de Grado, *El Defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica*, Madrid, Popular, 1986.

Carlos Giner de Grado, *Los ombudsmen europeos*, Barcelona, Tibidabo, 1986.

Donald Cameron Rowat, *El ombudsman en el mundo*, Barcelona, Teide, 1990.

Juan Francisco Carmona y Choussat, *El Defensor del Pueblo Europeo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Roy Gregory y Philip Giddings, *Righing Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, 2000.

VVAA, *Human Rights, Comissions and Ombudsman Offices*, Londres, Kluwer Law International, 2000.

María José Corchete Martín, *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

Marília Crespo Allen, *European ombudsmen or similar bodies: comparatives tables: working paper*, Luxemburgo, European Parliament. Directorate general for research, 2001.

Marília Crespo Allen, *Le médiateur européen et les médiateurs nationaux ou organes similaires: tableaux comparatifs: document de travail*, Luxembourg, Parlement Européen, Direction Générale des Etudes, 2001.

Raymundo Gil Rendón, *El «ombudsman» en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2001.

Joaquín María Peñarrubia Iza, *Ombudsman militar y Defensor del Pueblo: estudio de derecho comparado y español*, Madrid, Dilex, D.L. 2001.

VVAA, *National Human Rights Institutions: articles and working papers: input to the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*, Copenhague, The Danish Centre for Human Rights, 2001.

Roy Gregory y Philip Giddings, *The ombudsman, the citizen and parliament: a history of the office of the Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioners*, Londres, Politico's Publishing, 2002.

VVAA, *El trabajo y la práctica de los Defensores del Pueblo y las Instituciones nacionales de Derechos humanos*, Copenhague, El Centro danés de Derechos Humanos, 2002.

Raymundo Gil Rendón, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002.

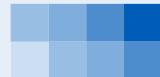
José Rodríguez Molina, *El Personero: portavoz y defensor de la comunidad ciudadana*, Jaén, Diputación provincial, 2003.

VVAA, *Manual de buenas prácticas institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*, Madrid, Trama, 2004.

Linda C. Reif, *The ombudsman, good governance and the international human rights system*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

Luigi Cominelli, *Il mediatore europeo, ombudsman dell'Unione: risoluzione alternativa delle dispute tra cittadini e istituzioni comunitarie*, Milán, A. Giuffrè, 2005.

VVAA, *The ombudsman in South-Eastern Europe*, Atenas, Ant. N. Sakkoulas, 2005.



VVAA, *Las defensorías del pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina: una evaluación al PRADPI*, Madrid, Trama, 2006.

VVAA, *Estats compostos i Ombudsman: experiències europees = Estados compuestos y Ombudsman: experiencias europeas*, Bellaterra, Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, 2007.

VVAA, *European Ombudsman-institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Viena-Nueva York, Springer, 2008.

VVAA, *El ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Dykinson, 2008.

VVAA, *The impact of ombudsmen*, Brujas, Vanden Broele, 2009.

Carlos R. Constenla, *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, Madrid, Editorial Reus, 2010.

Buck Trevor, *The ombudsman enterprise and administrative justice*, Burlington, VT, Ashgate Pub., 2010.

Paloma Requejo Rodríguez, *Cuestión prioritaria y defensor de los derechos: ¿pervive la excepción francesa?*, Madrid, Civitas, 2011.

VVAA, *El Derecho a una buena administración y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.

María Iráizoz, *La eficacia del defensor del pueblo en Iberoamérica: expansión y caracterización como instituciones nacionales de derechos humanos*, Madrid, Dykinson, D.L. 2012.

Marco La Bella, *Cultura istituzionale e strumenti di accountability: il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia*, Milán, F. Angeli, 2012.

Antonio Colomer Viadel, *El Defensor del Pueblo, protector de los derechos y libertades y supervisor de las administraciones públicas*, Madrid, Civitas, 2013.

Ana María Moure Pino, *El ombudsman: un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile*, Madrid, Dykinson, D.L. 2013.

Milan Remác, *Coordinating ombudsmen and the judiciary: a comparative view on the relations between ombudsmen and the judiciary in the Netherlands, England and the European Union*, Cambridge, Intersentia, cop. 2014.

Sobre el Defensor del Pueblo en España

Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, *El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica)*, Madrid, Civitas, 1979.

Manuel Dapena Baqueiro, *Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. «Ombudsman»*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.

Ricardo Pellón Rivero, *El Defensor del Pueblo. Legislación española, derecho comparado*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981.

VVAA, *El Defensor del Pueblo y la Administración*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1983.

Leandro Luque Sevilla, *El Defensor del Pueblo andaluz*, Granada, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

Ángel Bonet Navarro, *El Justicia de Aragón: Historia y Derecho. Breve estudio introductorio*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1985 (edición facsímil).

Juan Cano Bueso, *El Defensor del Pueblo Andaluz: Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz, 1986.

Carlos Giner de Grado, «El ombudsman de España», apéndice en Donald C. Rowat, *El ombudsman en el mundo*, ed. cit., 1990.

VVAA, *La institución del Ombudsman en el País Vasco y Finlandia*, Donostia, Eusko Ikaskuntza, 1992.

Luis Cobiella Cuevas, Juan Canario, *los Derechos Humanos y el Diputado del Común*, La Palma, Diputado del Común, 1993.

Francisco Astarloa Villena, *El Defensor del Pueblo en España*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, 1994.

Josep M. Mas i Solench, *El Síndic de Greuges de Catalunya*, Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya, 1995.

María Pérez-Ugena y Coromina, *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

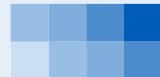
VVAA, «Dossier sobre el vigésimo aniversario de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo», *Boletín de documentación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 10, enero-abril, 2001.

Juan Martín De Mezquita, *Lvcidario de todos los señores justicias de Aragón*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2002.

Antonio Rovira (ed.), *Comentarios a La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Aranzadi, 2002.

José Manuel Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Boletín Oficial del Estado, 2002.

Pedro Carballo Armas, *El Defensor del Pueblo: el Ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003.



Laura Villalba Benítez, *La tutela de los derechos fundamentales y el Defensor del Pueblo: estudio comparativo de la institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay*, Alcalá de Henares, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá, 2003.

VVAA, *Buenas prácticas institucionales: diagnóstico general y propuestas de mejora: programa regional de apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI)*, Alcalá de Henares, CICODE-Madrid, Trama, 2006.

Gerardo Carballo Martínez, *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2008.

VVAA, *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2008.

Enrique Belda Pérez-Pedrero, *Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos: (consejos, defensorías y cámaras de cuentas): sistema de designación y notas estatutarias*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.

VVAA, «El Defensor del Pueblo», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 26, 2º semestre 2010.

Carmen María Ávila Rodríguez, *La tutela parlamentaria de la buena administración: perspectiva estatal y autonómica de los Comisionados Parlamentarios*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2013.

Lucrecio Rebollo Delgado, *La institución del «Ombudsman» en España*, Madrid, Dykinson, 2013.

José Julio Fernández Rodríguez, *Defensorías del pueblo en España: una visión prospectiva*, Alcalá de Henares, Madrid, Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones y Defensor del Pueblo, 2014.

VVAA, *Derechos estatutarios y defensores del pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*, Barcelona, Atelier, 2014.

Libros editados por el Defensor del Pueblo

Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo problemas y perspectivas: jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, 1992.

VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Madrid, 23 y 24 de septiembre de 1993, 1993.

El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea: jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992, 1993.

Ciudadanos y reforma administrativa: jornadas celebradas los días 27 y 28 de junio de 1994, 1995.

Memoria II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Toledo, 14 a 16 de abril de 1997, 1998.

XVI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo: 12 y 13 de noviembre de 2001, 2002.

Régimen jurídico del Defensor del Pueblo, 2^a ed., 2002.

Antonio Mora, *El libro del Defensor del Pueblo*, 2003.

Tutela de los derechos humanos: reunión intercontinental Unión Europea/América Latina-Caribe: celebrada en Madrid (España) 24 y 25 de abril de 2002, 2003.

El Defensor del Pueblo: en una España en cambio: 25 años (1982-2007), 2007.

Lorenzo Morillas Cueva y Jesús Barquín Sanz, *La aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España*, en colaboración con la Universidad de Granada, 2013.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, *Diarios de una vida*, 2 volúmenes, 2012-13, coedición con Cortes Generales.

Colecciones de los informes y resoluciones editadas por el Defensor del Pueblo¹

1
Se puede acceder a todas estas publicaciones desde la página web del Defensor del Pueblo.

Informe anual y debates en las Cortes Generales, desde 1983.

Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, desde 2010.

Informes, estudios y documentos, desde 1988.

Estudios, desde 2013.

Recomendaciones y sugerencias, desde 1983 hasta 2011: los años posteriores solo son accesibles desde la página web de la institución.

Recursos ante el Tribunal Constitucional, desde 1983.

THE OMBUDSMAN BOOK



INDEX

PRESENTATION	217
THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN	220
 OMBUDSMAN AND DEFENSOR DEL PUEBLO BRACKGROUND, CREATION AND EXPANSION OF AN INSTITUTION	220
 HUMAN RIGHTS: FROM THEIR DECLARATION TO THEIR APPLICATION	221
The beginning: from an idea to its declaration – The Universal Declaration of 1948 – Institutionalisation – Towards a legal authority: the International Criminal Court	
 MALADMINISTRATION.....	228
 THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN OR DEFENSOR DEL PUEBLO ..	231
Origin and History – Origin and development in Scandinavia – Spread to other Democracies after the World War II – Transitions to Democracy in Spain and Latin America – Transitions to Democracy in Russia and Eastern Europe – Transitions to Democracy after the Yugoslav Wars – Types of Ombudsman and their Limitations – General Ombudsman or Defender of the People – Médiateur – Sectorial Ombudsman or Defensor – Regional Ombudsman or Defensor – Other Institutions: (I) Parliamentary Commissions: the Right to Petition – Other Institutions: (II) National Human Rights Commissions – The limits to an Ombudsman	
 A SUPRANATIONAL OMBUDSMAN: THE EUROPEAN OMBUDSMAN...	247
 INTERNATIONAL COORDINATING ORGANIZATIONS	250
Worldwide – In Europe – In Latin America	
SPAIN'S OMBUDSMAN, DEFENSOR DEL PUEBLO.....	255
 ORIGIN AND CONTEXT	255
Remote Precursors – The Constitution of 1978 – The Ombudsman' place within Spain's constitutional framework	



THE ORGANIC ACT ESTABLISHING THE OMBUDSMAN/DEFENSOR DEL
PUEBLO 257

Nature, scope and competencies – Qualification and
election – Internal Structure – Procedures – Decisions –
Personnel and financial resources

HOW THE INSTITUTION FUNCTIONS 264

Investigation procedures. Complaints – Reports and Studies
– Appeals for unconstitutionality – Regional scope

ESTABLISHMENT AND NEW COMPETENCIES 272

First steps – The First Annual Report to Parliament – The
Ombudsman as the National Preventive Mechanism against
Torture – International activity and actions overseas –
Transparency – The Ombudsman's Web Portal

A KIND OF SUMMARY 281

THE OMBUDSMAN OF SPAIN'S HEADQUARTERS
Historical and Architectural Analyses 283

The Ombudsman's Headquarters-two classic Madrid Buildings, by
Íñigo Cobeta 283

Wood in the Bermejillo Palace, by Enrique Nuere 301

APPENDIX 308

Declaration of Human Rights (1948) 309

Paris Principles (1993) 315

Spanish Constitution of 1978, article 54 and article 162.1 319

Organic Act 3/1981, april 6th, Regarding the Ombudsman 320

Organizational and functioning regulations of the Ombudsman,
april 18th of 1983 332

PRESENTATION

Spain's Defensor del Pueblo is an institution that is part of the northern-European Ombudsman tradition. It was created by the Spanish Constitution, which conferred on it the specific characteristics required to meet the needs of an advanced democracy. It is therefore an institution that defends the rights of all, reporting to Parliament, and in these respects does not follow the original Swedish model of a specialised body (defending the rights of children or soldiers, for example) reporting to the Head of State or the executive power.

It seems paradoxical, but those western European countries that were the last to transition to democracy, such as Spain, Portugal and Greece, were the first to adopt this means of guaranteeing citizens' rights and freedoms. The impact of Spain's Defensor del Pueblo or Ombudsman was so considerable that the model was adopted in a majority of Latin American countries during their post-1980 transitions to democracy. Later, the model was also adopted by the eastern-European countries, in their transitions from communist regimes to democracies. And today the institution also exists in certain African and Asian countries.

This book explains the whole development – both in Spain and internationally – of the Ombudsman/Defensor del Pueblo, describing its precursors and background, the different types of institutions worldwide and the relationships between them. It analyses the characteristics of the Spanish institution and how it has developed since it was founded almost thirty-five years ago. The text of its governing Act, and how it is applied, is examined, as are the new roles that have been added, such as that of the National Preventive Mechanism against Torture – in which it not only reports to Parliament, but also to the United Nations – and its role in ensuring transparency, good governance and access to public information, and specifically ensuring that transparency applies to actions taken by public bodies.

The book also covers those legislative texts that affect the institution of the Ombudsman: the Universal Declaration of Human Rights, the Paris Principles, article 54 and 162.1 of the Spanish Constitution, and the Regulations Regarding the Organization and Operations of the Ombudsman.

Since Spain's Ombudsman occupies two unique buildings (one of which has been declared to be of Cultural Interest) in Madrid's Almagro neighbourhood, two chapters have been included that describe their history and artistic characteristics, written by specialists in these fields. The first of these chapters, describing the characteristics of both the Palace of the Marquis of Bermejillo and the Villa of Agustín Díaz Agero y de Ogesto, was contributed by Íñigo Cobeta. The second, which describes the woodwork in the Palace of the Marquis of Bermejillo, was contributed by Enrique Nuere.

Spain's Ombudsman or Defensor del Pueblo is an independent institution that reconciles contradictory interests: it points out to the authorities their possible errors, abuses, breaches of rights or indifference to matters that are of public concern. It provides this function without legal procedures, free of charge, and without requiring citizens to use lawyers or prosecutors to tackle the great administrative complexity of a modern state.

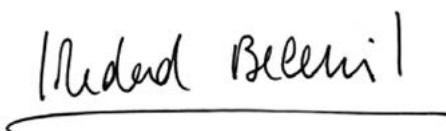
Lastly, the book describes and reports on the use of new technologies to provide an account of the work carried out by the institution – the times taken, the responses of the authorities or their delays – and all the documents and studies produced are made available to the public, with accounts of the actions taken. The greatest importance is placed on transparency with respect to all the institution's activities, including budgets, staff pay and the subcontracting of maintenance and operations.

The Ombudsman aims to report on its work and thus on those matters that are of concern to the public, to both chambers of the Parliament, as frequently as the legislative calendars permit. These appearances are in addition to the required presentations of the annual reports, to which this book refers.

Using new communications technologies, the Ombudsman can show the Joint Parliamentary Committee for Relations with the Ombudsman tables comparing the actions performed and complaints received in different years. These technologies also allow the institution to maintain ongoing contact with those who have presented

complaints or concerns to the Ombudsman, informing them of the actions taken.

This book on the Defensor del Pueblo is intended to document the institution's history, its legislated functions and evolution, but also to describe and explain the actions it takes to meet the constitutional objectives of the institution in the twenty-first century and how it realises its role in a democratic and social state that respects the rule of law, in this well-established democracy of which Spaniards can feel proud.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Soledad Becerril", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive, with a small vertical flourish at the end.

Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO
[SPANISH OMBUDSMAN]

THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN

OMBUDSMAN AND DEFENSOR DEL PUEBLO BACKGROUND, CREATION AND EXPANSION OF AN INSTITUTION

The philosopher José Ortega y Gasset, in a flight of fancy very typical of him, reflected on a judicial post called the "inspector of unanimity" which was instituted in the Greek state of Heraclea, in the 4th century BCE: "I have often let my mind drift back to that very evocative official title, and although I generally detest public office, I would have been happy to hold that post."

Although he could not consider it – since it did not then exist – surely that famous philosopher would have liked to be the Defensor del Pueblo – Public Advocate or Ombudsman – that institution which was born in the Nordic countries and has, over time, and not without significant variations, spread throughout the world. It's quite a story - or history. Or rather a set of stories and histories that should be retold separately, since the idea, and even the evolution of the Ombudsman, followed two paths that finally converged. On the one hand, that of human rights - from the many national declarations until they became internationalised, institutionalised and effectively applied. On the other hand, the increasing implementation of the concept of a State under the Rule of Law implies extending (in fact multiplying) the administration. This in turn often leads to maladministration and the misuse of funds that must, in turn, be controlled and corrected, since it is simply - though not without complexity - the tendency of the bureaucracy itself to become bureaucratised.

The institution of the Ombudsman – which now exists in many countries around the world – is born and develops between these two paths or axes.

Sometimes one of these aspects is emphasised more than the other, but it is through both of them and their complex histories (especially the institutionalisation of human rights) that the emergence and implementation of the Ombudsman can be understood. We in Spain officially refer to it as the Defensor del Pueblo – Public Advocate – a name by which it is also known in several Latin American countries, but we also often – and without making any distinction – use the Scan-



dinavian word by which this office is known worldwide and in all languages: Ombudsman – from the Swedish.

HUMAN RIGHTS: FROM THEIR DECLARATION TO THEIR APPLICATION

The beginnings: from an idea to its declaration

The idea that all humans should enjoy certain essential rights, common to all, can already be found in certain ancient civilisations, since it is the basis of many religions. It is important, however, to be aware that it was used in a way that is very different from our modern idea of human rights. The most decisive difference is that the ancient idea of equality, according to which there is a common link between all humans, consists of the conviction that it has *already been granted* – for example: all men are equal before God, in part because they are *his children* – while in modern declarations, what is truly innovative is that they proclaim a determination and a commitment. The condition of being children may persist within this modern concept, and from that comes the French Revolution's concept of *fraternité* – brotherhood.

Human rights thus tend to be confused with natural law – they are said to be inalienable rights for all people. However, what all declarations of human rights really contain is a *desideratum*: the expression of a desire that things should be that way. A declaration is therefore a commitment, or even a promise, to accomplish something that, at the time the declaration is made is far from being a reality, and that fact is therefore recognised by the very act of making the declaration. The modern idea of human rights does not refer to their origin, but rather points to something that needs to be achieved, so action must be taken in order that what has been stated to be desirable becomes possible and is indeed achieved. That is the start of something that we can truly call the history of human rights, with its different phases: the phase of the declaration of these rights – repeated over time; the phase in which they are slowly implemented; the phase of institutionalising these rights; and, lastly, the phase in which they spread around the world. This is a history that is obviously ongoing. We are right in the middle of it.

At the end of the eighteenth century there was an outpouring of declarations of rights, specifically in two places: in the British colonies in America – which would soon become, as the United States, an independent country; and in the Kingdom of France, which was about to become a Republic. Both events soon came to be known by a name that had not previously been used for human activity: Revolution.

The Virginia Declaration of Rights (June 1776), drafted to accompany the Constitution of Virginia, was used by Thomas Jefferson for

the preamble to the United States Declaration of Independence (Philadelphia, 4 July 1776). <http://www.droitshumains.org/Histoire/Ideeau-fil.htm> – topThe Declaration of Independence contained a list of rights that is quite close to the modern concept of the rights of man: equality of all men; separation of powers; power to the people and their representatives; freedom of the press, military power subordinated to civil power; the right to justice; and religious freedom. The translation of this declaration into French influenced the working committee drafting the Constitution and the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen in 1789, in the midst of the French Revolution.

The start of the first article has become a reference point that gives meaning to all declarations of human rights - and even to mere approximations to such declarations: "Men are born and remain free and equal in rights." This was something more than a declaration. The French author, Jules Michelet – who wrote, amongst many other books, a *History of the French Revolution* – called it the 'Creed of the New Age'.

The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen not only enunciates a series of fundamental principles of a political nature – it attributes, to peoples and individuals, certain rights that are as relevant now as they were then: the right to resist oppression (article 2), the presumption of innocence (article 9), freedom of opinion and religion (article 10), freedom of expression (article 11) and the right to property (article 17).

But the Declaration was not established at a stroke, once and for all. As is well known, the French Revolution continued through difficult ups and downs that led to more declarations of rights. The author Olimpia de Gouges wrote a draft Declaration of the Rights of Woman and of the Citizen in 1791- and that literally cost her her head. Later declarations fared better. The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen in the year I (1793) returned to the content of the 1789 declaration, with special emphasis on equality, and added the following rights: the right to public assistance (article 21); the right to work (articles 17 and 21); the right to education (article 22); and the right to insurrection (article 35). Article 18 – "Every man can contract his services and his time, but he cannot sell himself nor be sold" – is considered to be the first attempt to outlaw slavery, although it does not explicitly refer to slavery by name. This declaration was followed by the Declaration of the Rights and Duties of Man and of the Citizen (1795), which was much more restrictive than the two that preceded it (in fact, it suppressed the new rights added in the Declaration of 1793) and which, after the period of the Terror, aimed to re-establish a balance between rights and duties.



What followed was a much less visible history. The Revolution seemed to turn back and devour itself, but the idea of the Rights of Man had already become much more than an idea upheld by a few thinkers in their books, and, during the following century, it developed from declarations and proclamations to bearing real fruit. However, the fever of declarations was to resurface later. And when it did, it was no longer with the novel euphoria of the revolutions (although it did also maintain some of that euphoria in a few cases), but rather with the crucial new development of the 20th century: world wars.

The impact of the First World War led to a proliferation of new declarations that, in one way or another, were once more along the lines of proclaiming and protecting human rights: the Constitution of the United Mexican States (1917); the Soviet Declaration of Rights of the Working and Exploited People (1918); and the Weimar Constitution (1919). But the aspirations towards an international dimension, although addressing only a segment of the population, were expressed in the Declaration of the Rights of the Child, or Geneva Declaration, which was adopted in 1924 by the League of Nations.

The Universal Declaration of 1948

The decisive impetus for a universal declaration was a direct consequence of the next world war: the Atlantic Charter. This arose out of a meeting between Winston Churchill and Franklin D. Roosevelt on a warship, in 1941, which led to the Declaration of The United Nations in January 1942, in which twenty-six nations declared themselves to be concerned about the struggle against the Axis powers and committed themselves to creating, after the conflict, an international organisation to work for world peace.

Once the war was over, the Charter of the United Nations was signed on 26 June 1945. This was the first international treaty with objectives expressly based on a universal respect for human rights, and was followed by the signing of the Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), in 1945.

We thus see that protecting human rights formed part of the founding of the United Nations itself. Three years after the UN was created, a universal and specific recognition of human rights was considered necessary. As a result, the Universal Declaration of Human Rights was adopted by the General Assembly of the United Nations in Paris, on 10 December 1948.

The text of the first article of the declaration – which has become so widely known – reads as follows: “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of broth-

erhood." For the first time, human rights were recognised "without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status." Its innovative nature is not only found in the declaration of objectives, since it includes a commitment to promote "universal respect for and observance of human rights [...] and their effective recognition and observance."

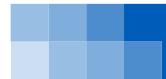
To fulfil this mission, the Charter then endowed the UN with attributes and methods based on three concepts: "study", "examination" and "recommendation." The Assembly determined that all the member states should publish and divulge the text, so that it would be "disseminated, displayed, read and expounded principally in schools and other educational institutions, without distinction based on the political status of countries or territories."

Human rights were internationally defined in these terms and with this scope: "a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction."

Article 30, which ends the text of the Declaration, is the one that determines its worldwide scope - which has been affirmed and confirmed over the years: "Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein."

Since the Declaration, one of the principal aims of the UN has been to implement its content, by providing itself with new instruments over the years. This process began very soon after the Declaration, on 12 August 1949, with the signing of the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (the Fourth Geneva Convention or GCIV). This Convention had been adopted by the diplomatic Conference to prepare international treaties to protect the victims of war.

Continuing with this work of reinforcing the Universal Declaration of Human Rights, it was complemented by two different Covenants that are closely related to it: the International Covenant on Civil and Political Rights, on the one hand, and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, on the other. Both of these treaties were signed in 1966 (although they did not come into force until 1976).



The first of the two highlighted several points that are directly related to the 1948 Declaration, in stating that "Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life." (Article 6).

The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, along the same lines of universal protection, endeavours to create solutions to suit the signatory nations, taking into account the great differences in degree of development between them, by differentiating between developed countries and developing countries: "Developing countries, with due regard to human rights and their national economy, may determine to what extent they would guarantee the economic rights recognized in the present Covenant to non-nationals." (Article 2). In order to ensure the effectiveness of these two Covenants, several mechanisms were created to monitor compliance by the signatories.

Institutionalisation

Within the UN, the Economic and Social Council had already spoken, as early as 1946 (i.e. two years before the Declaration), of the need to create national institutions. There was a conviction that national institutions should be created – which might even have regional offices – in order to achieve a real dynamic that would promote the protection and implementation of human rights.

It was in 1978 that this type of institution was to receive a major boost. That year, in a seminar held by the UN in Geneva, initial guidelines were laid down regarding the structure and operation of national human rights institutions. The functions that were then specified were:

- to act as a source of human rights information for the Government and people of the country;
- to assist in educating public opinion and promoting awareness and respect for human rights;
- to consider, deliberate upon, and make recommendations regarding any particular state of affairs that may exist nationally and that the Government may wish to refer to them;

With respect to the structure of the institutions, the recommendations approved were the following:

- to be so designed as to reflect in their composition, wide cross-sections of the nation, thereby bringing all parts of that population into the decision-making process in regard to human rights;
- function regularly, and that immediate access to them should be available to any member of the public or any public authority;
- in appropriate cases, have local or regional advisory organs to assist them in discharging their functions.

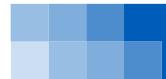
In the following years, and throughout the eighties, many such institutions were created around the world. The first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (NHRIs) was held in Paris in 1991. Its conclusions were defined in a resolution on the Principles regarding the statute for such national institutions (commonly referred to as the "Paris Principles"), and were adopted by the UN General Assembly in 1993. The Paris Principles in general extended the recommendations listed above. In these Principles, the responsibilities of these NHRIs were as follows:

- to present, to the Government, Parliament and any relevant body, recommendations, proposals and reports on all issues relating to human rights;
- to ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party;
- and promote their effective implementation;
- to contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations;
- to collaborate on preparing human rights programmes;
- to cooperate with the United Nations, regional institutions and other countries' national institutions.

The composition of this type of commission (NHRI) varies from one country to the next, since, although the UN recommends that they be set up, their implementation is always directly dependent on a national process and on specific legislation. Many countries have opted for a different type of institution - and in others they even maintain several, operating in parallel. In 1993, at the World Conference on Human Rights, held in Vienna, a declaration was signed which recognised that it was appropriate that each Nation should choose the framework for a national institution that would best meet its own needs.

Towards a legal authority: the International Criminal Court

In parallel with this process that led from the various declarations of human rights to their international and institutional definition by the UN, a process developed that led to the creation of an International Criminal Court. It had its roots in the Treaty of Versailles (1919), which in article 227 declared Kaiser Wilhelm II guilty of having caused a war of aggression. This was the first time an international crime was to be punished, although it was not referred to as a crime against peace or a crime of aggression. In 1945, the victorious powers in the Second World War - France, the Soviet Union, United Kingdom, and the United States of America - adopted the London Charter. This created the first international military tribunal, known as the Nuremberg Tribunal and



defined four crimes: conspiracy, crimes against peace, war crimes, and crimes against humanity.

A year later, after unilateral action by the US governor in the Far East, an international tribunal was set up (the International Military Tribunal for the Far East). The judges were not only from the great powers, but also from all the other belligerents, such as Japan, and from other neutral countries, such as India. Shortly after this tribunal was set up, another was created in the Philippines, to judge those Filipinos who had committed atrocities against the Americans and the Americans who had committed atrocities against the Filipinos (Yamasitha Sentence).

In the nineties, under article 41 of the Charter of the United Nations, two *ad hoc* tribunals were created. In resolution 827, the United Nations Security Council created The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, to prosecute everyone, including the heads of state (articles 6 and 7), accused of committing international crimes in the former Yugoslavia between 1 de January 1991 and a date to be determined by the Security Council (article 8). This Tribunal hears cases of grave breaches of International Humanitarian Law (article 2 of the Geneva Convention of 1949), violations of the laws and customs of war (article 3 of the Hague Convention and article 4 of the Genocide Convention) and crimes against humanity, i.e. systematic or massive assassinations, torture or rape of civilians (article 5).

The second tribunal mentioned was established in 1994, at the request of the Rwandan Government. The United Nations Security Council adopted Resolution 955 to create an International Tribunal to judge the crimes committed in Rwanda and neighbouring states (Burundi, Zaire, Uganda and Tanzania), between 1 January and 31 December 1994 (article 7). This tribunal tries the crimes of genocide (article 2 of the Genocide Convention) and crimes against humanity (article 3, common to the Geneva Conventions and Additional Protocol II).

In 1989 there was a movement in the General Assembly of the United Nations, driven by Latin American countries, to reactivate the process of establishing an international criminal court. Such a court had already been considered in 1947, but had never been established because the states could not reach an agreement. At the Rome Conference, held in Rome on 17 July 1998, the states, together with representatives of civil society and NGOs, negotiated the text of the treaty that enshrines the Rome Statute and unanimously approved over a hundred of the hundred and twenty articles. As of 31 December 2000, one hundred and thirty-nine states had signed the Statute of the Court. In a second phase, the treaty was ratified by one-third of the international community, the minimum required for an international institution to be established that represent all the countries in the world.

The establishment of an International Criminal Court is an attempt to create a permanent, general and universal International Court, because the current tribunals and courts are open to criticism, since their justice is selective and occasional and they were created after the crimes were committed. The jurisdiction of the International Criminal Court includes genocide (article 6), crimes against humanity (article 7), war crimes (article 8) and crimes of aggression (articles 5, 121 and 123). Its territorial jurisdiction includes the territories of all the states parties and the states that accept its jurisdiction (article 12). The Court can prosecute all nationals of these States who are accused of one of the crimes over which the Court has jurisdiction (article 25), and all such crimes committed in a state party.

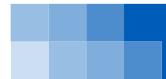
In the development of human rights and the implementation of institutions that promote and defend these rights, the establishment of a judicial arm, in the form of a Criminal Court, is another building block, all part of the same process.

MALADMINISTRATION

It is not easy to define maladministration unambiguously, although, without going into more or less exact definitions, everyone knows what it refers to, since we have all suffered from it at one time or another. There are those who simply call it 'bureaucracy', or uncontrolled and excessive bureaucracy. Maladministration is usually generically identified with a form of administrative tort or administrative error that, in principle, cannot be appealed against and is cannot be easily tried in a court of law. It is a sickness of developed administrative systems, but also arises from a lack of control of these systems. The concept is especially well covered under French and Anglo-Saxon Law. In fact, in those countries' texts on public administration – principally in academic media but increasingly in political and even journalistic circles – *maladministration* is frequently referred to. It can now, however, be said to be a worldwide problem.

What are easier to describe are the symptoms of maladministration and those cases that can be agreed to be symptomatic of maladministration. A preliminary list contains administrative irregularities and omissions, injustice, discrimination, abuse of power, negligence, illegal proceedings, lack of or refusal to provide information, unnecessary delays, favouritism, dysfunction or incompetence, etc. The most extreme example of maladministration is the inability of a public service to consider, identify, and overcome these symptoms and cases, because then its effects will just continue, be repeated, and probably multiply.

For some authors – and maladministration is receiving increasing attention – discussing this concept does not necessarily imply accusing any administrative body or group of civil servants of incompetence or worse. On the contrary, they say, such discussions are a healthy



part of democracy. Once it is conscious of the side effects of how it operates, the bureaucratic structure must recognise and seek out any blunders or departures from the smooth running of its operations. This can be said to be the minimum required to cure any sickness: recognising that it exists. Thus, it is only through regular reviews and checks that an administration or public service can renew itself and improve its organisational performance.

The administration, according to a common definition, must serve the public interest and be concerned to respect the rights of its users, by appropriately managing the missions assigned to it. This can be better understood if expressed in terms of the scope and criteria of a company's finance – something which, ultimately, goes beyond comparative criteria. In business, it is clearly understood that a budget control system indicates self-criticism in the field of financial management and can only result in benefits (and, in the best case, not only financial benefits).

Obviously, however, in the case of public services, the damage that may be suffered by a victim of maladministration can be more serious than just a financial loss. In the field of health, maladministration may cause damage that is simply irreparable, and although damages are usually paid, on some occasions - if the victim has died or been seriously injured - that may be of little importance. A democratic society aims to create a health service that minimises any possible adverse effects – if it cannot fully eliminate them. In this case, therefore, it is not a matter of minor faults or malfunctions, but rather the possible deterioration – or death – of patients on waiting lists. And, as has been said, it is not enough that the administrative system and the courts resolve the case by compensating the relatives and punishing those specifically responsible in that case - people who are often part of a vicious bureaucratic circle. Continuing with the example of health, the truly effective solution to the problem requires locating the ultimate roots of the problem and all that flows from them.

Maladministration can often be dealt with at the level of the less visible or showy parts of a great policy: perhaps by modifying detailed regulations before - and above all after – major legislative reforms; whether by proceeding with the inevitable increase in the number of doctors (continuing with our health service example), by reorganising the workforce to adapt it to new situations, or through ongoing training, not only of health professionals but also of the civil servants who process patient data, or by other measures. These steps may form part of a reformulation of a health policy that should, itself, be healthy, and a sign of the awareness – at all levels of the administration – of the problems generated by how it operates.

Public services are viewed differently from the outside than from inside - that may be a good point of view when discussing maladministration

(and bad administrators). Sometimes the best survey is taken by asking for opinions of those at the back of a queue. What is definitely true is that someone affected by maladministration feels helpless, anxious and suspicious, because they are not familiar with the bureaucratic processes and they don't always have a good relationship with the civil servant in charge of their case. To this one can add the facts that some forms are hard to understand, there are delays in returning documents, etc.

Theoreticians discussing maladministration usually argue that the limitation on effectively monitoring this phenomenon lies in the fact that it has to be the administrative body itself - and often the same part of it – that must limit possible mismanagement and resolve any problems. This is why an external control system is so important - and it must not only be external to a branch of the administration, but to the whole of it. This implies independence and autonomy. It is therefore an authority that goes further than a complaints service. Such services have their function, but there must be an authority that is external to them and at the same time has the capability to check up on and control them.

This has taken us right to another of the duties of an Ombudsman. All the rest of this book will address, more or less directly, the question of maladministration and how to deal with it. We should now say that it has been the European Ombudsman who has particularly emphasised the concept of maladministration and related it to the institution of the Ombudsman or Defensor del Pueblo. This has been done in several documents, and a *European Code of Good Administrative Behaviour* has been prepared, and was approved by the European Parliament in 2001. A run through the essential points in its articles gives a pretty exact idea, somewhat dogmatic, of what is understood to be the opposite of maladministration, which is nothing other than what this code calls Good Administrative Behaviour (putting it simply, good administration):

- Lawfulness
- Absence of discrimination
- Proportionality
- Absence of abuse of power
- Impartiality and independence
- Objectivity, legitimate expectations, consistency, and advice
- Justice
- Courtesy
- Reply to letters in the language of the citizen
- Acknowledgement of receipt and indication of the competent official
- Obligation to transfer to the competent service of the institution
- Right to be heard and to make statements
- Reasonable time limit for taking decisions
- Duty to state the grounds of decisions



- Indication of appeal possibilities
- Notification of the decision
- Data protection
- Keeping of adequate records

And so that the code, in turn, is an example of good behaviour and usage, Article 25 lays down that the public must have access to the code.

It's now worth revisiting the journey made up to this point. On the one hand, we have seen how, since the end of the eighteenth century, a process has developed which has gone from the declaration of human rights to such rights being effectively institutionalised, especially as from the 1948 Declaration and the work the UN has carried out since then. On the other hand, the negative effects of public administration bureaucracy have been defined in the concept of mal-administration.

Now we will see how, in response to both of these - the breaches of human rights and the practice of maladministration - institutions have been established throughout the world, which will be examined below.

THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN OR DEFENSOR DEL PUEBLO

Origin and History

In a very few years, institutions to defend fundamental rights and control or monitor the administration have been set up, with various configurations and denominations.

The figure of the Ombudsman was created in the nineteenth century in the Scandinavian Kingdoms of Northern Europe. That word, which has become standard in many parts of the world, is usually translated as 'agent', 'representative', or even more freely, to mean 'agent and interpreter of laws', although it has ended up as equivalent to the Defensor del Pueblo - Public Advocate.

It was King Charles XII – of the kingdom equivalent to modern-day Sweden and Finland – who in 1713 appointed a representative called *Högste Ombudsmännen* to monitor and control the government administration. In Sweden, this task was in addition to that of a Chancellor of Justice, who had the obligation of ensuring that civil servants acted within the law and in accordance with regulations. These representatives, therefore, complemented each other to a certain degree, and together were the precursor of the future concept of Ombudsman. As from 1766, the Chancellor of Justice ceased to be designated by the King, and was designated by the representatives of the four estates, and gradually became a true civil servant, until,

as a result of the coup d'état of King Gustav III, he took on the powers of a Justice Minister.

Origin and development in Scandinavia

The true Ombudsman, who was called the *Justitie Ombudsman*, was created in Sweden by the new Constitution of 1809. This constitution was the result of a revolutionary clash at the time, and placed special emphasis on the separation of powers, the powers being the King and his Council, the Parliament and the courts. The Ombudsman, appointed by the Parliament, was charged with controlling and monitoring government activities, the correct application of laws, and reporting all irregularities and negligence by civil servants and the courts, as well as investigating complaints by citizens. Part of that Constitution is still in force in Sweden today, especially the chapter on the form of Government, which establishes the Ombudsman.

Since then, other fundamental laws have implemented and complemented the Constitution: the Act of Succession of 1810, the Parliament Act of 1866, and lastly, the Press Freedom Act of 1949, which established a series of parameters related to the Ombudsman, such as the peoples' right to consult official documents. Since they came into force, many minor amendments have been made to these laws.

In the Constitution (article 6 of chapter XII on parliamentary control) the Ombudsman is provided for as follows: "The Parliament shall designate one or more parliamentary procurators (*Ombudsmän*) who are charged, in accordance with the terms of reference given by the Parliament, to supervise the application of laws and other statutes in the public service. An Ombudsman may institute criminal and disciplinary proceedings in the cases indicated in these terms of reference." This provided for the possibility of designating as many procurators (*Ombudsmän*) as might be considered necessary, thus creating the ongoing tradition of having several Ombudsmen, such as one for Justice, one for the Consumer, one for Free Trade, one for the Military and, more recently, one for the Environment. In 1968, the different Swedish Ombudsmen were brought together into a single institution, under the general supervision of one of them.

Finland, which had formed part of Sweden and therefore been aware of the precursors of the Ombudsmen, adopted the institution in its first Constitution of 1919, after achieving independence from Russia. Denmark created the Ombudsman as part of the constitutional reform of 1953, extending the institution's jurisdiction to overall, instead of sectoral responsibility, and charging it with supervising both the civil and military administrations. At around the same time (1955), Norway created a military Ombudsman in 1955, and a civil one in 1962.



Country	Institution	Type	Created
Denmark	Ombudsman	national	1953
Finland	Parliamentary Ombudsman	national	1919
Norway	Ombudsman	national and sectoral	1955 and 1962
Sweden	Ombudsman	national and sectoral	1809

Figure 1:
The first
Ombudsmen, in
Scandinavia

Spread to other Democracies after the World War II

The reconstruction of Europe after the devastation of World War II was undertaken with the conviction that the ideals of liberty and democracy should be accompanied by specific institutions that would guarantee them (it should, however, be mentioned that this reconstruction took place during the Cold War, which partially explains the enormously slow pace and repeated setbacks). We have already seen the process that led to the Universal Declaration of Human Rights and the UN's efforts to develop an awareness that national institutions should be created that would work actively for those rights.

In parallel, several countries implemented the institution of the Ombudsman. The history of this is not just that of adopting and deploying an idea (already a reality in Northern Europe), since it was a more complex process of changes, reforms and restructurings that has not, in fact, ended. The fact that, in many countries where these institutions have been created, small amendments are made just a few years later to give the Ombudsman additional powers or jurisdiction, shows how complex the process is. And, as we will see, there are institutions called the National Human Rights Commission that, in fact, have many of the characteristics – if not all – of the Ombudsman, while certain institutions that take on the Ombudsman role (whatever they may be called) do not have all these characteristics - starting with one of the most important, that of having been chosen by Parliament.

Israel had a related institution (State Comptroller) almost as soon as the nation was founded, in 1949; it was reformulated in 1971 to be a true Ombudsman. Federal Germany, however, adopted the military Ombudsman model in 1956, but considered that it was not yet necessary to establish a civil Ombudsman since it had strengthened the Petitions Committee, which was intended to carry out the same function. The Petitions Committee Powers Act, passed by the German Bundestag in 1975 (with several later amendments) grants certain powers, such as the power to investigate, which go beyond the functions assigned to Petitions Committees in other countries. (Additionally, the German Committee belongs, as a normal member, to both the International Ombudsman Institute and the European Ombudsman Institute).

Country	Institution	Type	Created
Albania	People's Advocate	national	2000
Germany	Petitions Committee of the German Bundestag	sectoral	1956, 1975
Andorra	Raonador del Ciutadà	national	1998
Armenia	Human Rights Defender	national	2004
Austria	Austrian Ombudsman Board	national	1982
Belgium	Le Médiateur fédéral	regional	1991
Bosnia-Herzegovina	HR Ombudsman	national	1996
Bulgaria	Ombudsman	national and regional	2004
Czech Republic	Ombudsman	national	2000
Cyprus	Commissioner for Administration	national and regional	1991
Croatia	Ombudsman	national	1993
Denmark	Ombudsman	national	1953
Slovakia	The Public Defender of Rights	national	2002
Slovenia	Ombudsman for Human Rights	national	1995
Spain	Defensor del Pueblo	national and regional	1981
Estonia	Chancellor of Justice	national	1999
France	Médiateur de la République Défenseurs des Droits	national national	1973-2011 2011
Georgia	Public Defender	national	1997
Greece	Ombudsman	national	1998
Greenland	Ombudsman	national	1994
Hungary	Commissioner for Fundamental Rights	national	2012
Ireland	Ombudsman	regional	1980
Iceland	The Parliamentary Ombudsman	national	1997
Italy	Difensore Cívico	regional	1971
Kosovo	Ombudsman	national	2000
Latvia	Ombudsman	national	1996
Lithuania	Ombudsman	national	1995
Luxembourg	Commission des Péitions	national	2001
Macedonia	Ombudsman	national	1997
Malta	Parliamentary Ombudsman	national and regional	1995

Figure 2:
Ombudsman and
Defensor del Pueblo
in Europe



Country	Institution	Type	Created
Moldavia	Parliamentary Advocate	national	1998
Montenegro	Ombudsman	national	2004
Norway	Ombudsman	national and sectoral	1955-62
Netherlands	Ombudsman Nationale	national	1981
Poland	Commissioner for Human Rights	national	1987
Portugal	Provedor de Justiça	national	1975
United Kingdom	Ombudsman	regional	1967, 1994
Romania	The Advocate of the People	national	1997
Serbia	Protector of Citizens	national	2007
Switzerland	Ombudsman	regional	1971
Turkey	Ombudsman	national	2012

In New Zealand, the Ombudsman was created in 1962. In Australia, between 1972 and 1979 federal Ombudsman Institutions were established for the North and South (both in 1972), and for the Commonwealth of Australia (in 1976).

In parallel, in some countries, other similar types of institutions have been created having the nature of a parliamentary commissioner. These do not exactly follow the model of a national Ombudsman, nor that of a Petitions Committee. Great Britain is an example of this. In 1967 (with amendments in 1994), the Parliamentary Commissioner for Administration was created. This Commissioner is formally appointed by the monarch but proposed by the Government. The office is referred to as the 'Ombudsman' – but only by extension. This institution is characterised by limitations in its investigations – for example, it cannot investigate the police or local authorities. This was also the case of France and its Médiateur de la République, which was created in 1973, appointed by the Government, and could only receive a citizen's complaint through a Member of Parliament. This situation was resolved by the creation of a new institution, the Défenseurs des Droits, in 2011.

Country	Institution	Type	Created
Australia	Ombudsman	regional	1972
Canada	Ombudsman/Protecteur du Citoyen	regional	1967
South Korea	Ombudsman	national	1994
USA	Ombudsman	regional	1969
Israel	Ombudsman	national	1971

Figure 3:
Other countries

Country	Institution	Type	Created
Japan	Administrative Evaluation Bureau	national	2001
New Zealand	Ombudsman	national	1962
Russia	High Commissioner for Human Rights	national	1996

In turn, different models of a sectoral Ombudsman have been developed, such as the abovementioned military Ombudsman in Federal Germany. Additionally, general Ombudsman institutions that are regional in scope have been created. One example is Italy, where a regional Ombudsman was set up in Tuscany in 1971, and was followed by the establishment, between 1979 and 1981, of 11 in the various regions, with the Tuscan one performing certain coordination functions. Over the years, regional institutions (whether federal or based in the autonomous regions), and having a variety of relationships with the Ombudsman, have been established in America. Institutions were established in Canada, as follows: Alberta and New Brunswick in 1967; Quebec in 1969; Manitoba in 1970; Nova Scotia in 1971; Saskatchewan in 1973; Ontario in 1975; Newfoundland in 1975; British Columbia in 1979; Yukon in 1996.

In 1980, an Ombudsman was established in Ireland. In Holland an Ombudsman was established in 1981 (with changes after the 1983 Constitution). In Austria there is the Austrian Ombudsman Board, provided for in the Constitution and based on the Act of 1982, although there was a precursor institution in 1976. These were followed by Hong-Kong (1988), South Korea and Malaysia (1994). There has been an Ombudsman in Greenland since 1994. In Belgium there are Médiateurs fédérales – established in Flanders in 1991 and in Wallonia in 1994 – that are governed by an act passed in 1995. They are chosen by the Parliament.

In 1996, South Africa established the Public Protector. Greece has been unusual in that it established an Ombudsman who was appointed by the Council of Ministers in 1997, although, after the Constitution was amended in 2001, an Ombudsman was established who is independent of the executive power and has greater powers.

It can be said that in Africa there has been a correlation between a country becoming independent and appointing an Ombudsman or similar institution. For example: Tanzania – independence in 1964, Ombudsman in 1966; Ghana – 1957 and 1969, respectively; Mauritius – 1968 and 1970; Zambia – 1964 and 1973.



Country	Institution	Type	Created
Botswana	Ombudsman	national	1997
Burkina Faso	Médiateur	national	1995
China	Ombudsman	national	1988
Gabon	Médiateur de la République	national	1992
Gambia	Ombudsman	national	1997
Ghana	Commissioner for Human Rights & Administrative Justice	national	1969
India	Ombudsman	regional	1972
Indonesia	Ombudsman Commission	national	2000
Jamaica	Parliamentary Ombudsman	national	1978
Madagascar	Défenseur du Peuple	national	1992
Malaysia	Public Complaints Bureau	national	1994
Malawi	Ombudsman	national	1994
Morocco	Diwan al Madhalim/ Médiateur du Royaume du Maroc	national	2011
Mauritius	Ombudsman	national	1968
Mauritania	Médiateur de la République	national	----
Namibia	National Ombudsman	national	1990
Nigeria	Public Complaints Commission	national	1975
Pakistan	Federal Ombudsman	national	1972
Senegal	Médiateur de la République	national	1991
South Africa	Public Protector	national	1996
Sudan	Public Grievances and Correction Board	national	1995
Thailand	Ombudsman	national	1999
Taiwan	Control Yuan	national	1992
Tanzania	Permanent Commission of Enquiry	national	1966
Tunisia	Médiateur Administratif	national	1992
Uganda	Inspector General of Government	national	1986
Zambia	Investigator General	national	1973
Zimbabwe	Ombudsman	national	1982

Figure 4:
Ombudsmen in Africa and Asia

Transitions to Democracy in Spain and Latin America

Portugal and Spain experienced very long-lived dictatorships that ended within a few years of each other. The Ombudsman institutions arose during both these countries' transitions to democracy and their constituent processes. In both cases, significant emphasis was placed on the duty to defend Fundamental Rights. In Portugal, the institution was created in 1975 and is called the Provedor de Justiça.

The Spanish Defensor del Pueblo was established in 1981. We will return to describe the Spanish Defensor del Pueblo in more detail in the second part of the book. Shortly after the national Ombudsman was implemented, regional Ombudsmen were set up in Spain's autonomous regions, each reporting to the regional parliament:

- in 1983, the Defensor del Pueblo in Andalusia;
- in 1984, the Síndic de Greuges in Catalonia and the Valedor do Pobo in Galicia;
- in 1985, regional laws established the following institutions: the Ararteko (Basque Ombudsman), the Justicia de Aragón (Aragonese Ombudsman) and the Diputado del Común (Ombudsman for the Canaries);
- in 1988, the Síndic de Greuges was established in the Valencian Community;
- in 1994, the Procurador del Común was established in Castilla y León;
- in 2000, the Navarre Defensor del Pueblo was established;
- in 2001, the Castilla-La Mancha Defensor del Pueblo was established;
- in 2005, the Procurador General del Principado de Asturias;
- in 2006, the Defensor del Pueblo de la Rioja; and
- in 2008, the Defensor del Pueblo de la Región de Murcia.

Due to the administrative reorganisations of several autonomous regions that have taken place in recent years, some of these institutions have ceased to exist. This has happened in Castilla-La Mancha in 2011, Murcia in 2012 and La Rioja and Asturias in 2013. There has also been a law for implementing the Síndic de Greuges for the Balearic Islands since 1993, but it has not yet been implemented; similarly, the Extremadura Statute of Autonomy provides for an Ombudsman, but the law implementing it has not yet been approved.

And, just as the implementation of an Ombudsman in Spain – including the regional institutions – is a consequence of the transition to democracy, one can see the implementation of this institution in several countries in Latin America as a relatively comparable process. In this process, the case of Spain has continued to be a reference point, although in very different social and political contexts. Additionally, in some countries the process of legislating for these institutions has been long and in many cases it has been quirky. All have a greater emphasis on fundamental rights rather than on supervising the administration, although they all have the latter power.

In several Latin American countries, this implementation has begun with constitutional reform. This was the case for Guatemala, the first Latin American country to have an Ombudsman, which provided for the institution – ‘Procurador de los Derechos Humanos’ – in its 1985



Constitution. Mexico was the next Latin American country to appoint a national Ombudsman, although it had clearly had precursors. The earliest was the Procuraduría de los Pobres in the state of San Luis de Potosí (1847) – a more direct and recent precursor was the Procuraduría Federal del Consumidor (Federal Consumer Protection Office), which was created in 1975 and started up the following year. In 1990 national Department of Human Rights was created, the direct precursor of the National Human Rights Commission, which was created in 1992 through constitutional reform, and although it began as just that, a Human Rights Commission – rather than a parliamentary Ombudsman – it has become fully assimilated to that model since the Act that created it was amended in 1999.

Puerto Rico's Procurador del Ciudadano has also had an unusual history. The institution was created in 1977, but for many years the Ombudsman was appointed by the Government, until it was reformed in 1987; appointments are now made by the executive. In El Salvador, the Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos was created in 1991, as a result of the constitutional reform that followed the end of the civil war. The Constitution of Colombia, which was also passed in 1991, provided for an Ombudsman. This came after several previous attempts to create a similar institution. In Peru, an Ombudsman was provided for in its 1993 Constitution.

In Costa Rica, the Defensoría de los Habitantes was established in 1992, after several attempts in the previous decade. In Argentina, there has been a tradition of regional and municipal Ombudsmen (the first was created in Buenos Aires in 1985), and the national Ombudsman was created in 1993. These were followed by the Comisionado Nacional de los Derechos Humanos in Honduras, in 1995; the Procuraduría para los Derechos Humanos in Nicaragua, in 1995; the Defensoría del Pueblo in Paraguay, in 1995; the Defensor del Pueblo in Ecuador, in 1997; the Defensoría del Pueblo in República de Panamá; and the Defensor del Pueblo in Bolivia, in 1997. The table below shows when the above, and those that followed, were created.

Country	Institution	Type	Created
Argentina	Defensor del Pueblo	national and regional	1993
Bolivia	Defensor del Pueblo	national	1998
Brazil	Procurador Federal dos Direitos do Cidadão	national	2000?
Colombia	Defensor del Pueblo	national	1991
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	national	1992
Ecuador	Defensor del Pueblo	national	1997

Figure 5:
Ombudsmen in Latin America

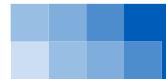
Country	Institution	Type	Created
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	national	1991
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	national	1985
Honduras	Comisionado Nacional de Los Derechos Humanos	national	1995
Mexico	Comisión Nacional de Derechos Humanos	national	1992
Nicaragua	Procuraduría para los Derechos Humanos	national	1995
Panama	Defensoría del Pueblo	national	1997
Paraguay	Defensoría del Pueblo	national	1995
Peru	Defensor del Pueblo	national	1993
Puerto Rico	Commonwealth Ombudsman	regional	1977
Venezuela	Defensoría del Pueblo	national	1999

Transitions to Democracy in Russia and Eastern Europe

The expression ‘transition to democracy’ can be used to refer to various situations that are very different. One type is the transition to democracy in the three countries of southern Europe that experienced dictatorships that were very long in comparison with their geopolitical context – Portugal, Spain and Greece – and other type, very different, is the transition of the countries that lived through decades of “real socialism” within the orbit and, to a greater or lesser degree, under the influence of another country – the iron curtain countries, which were dominated by the USSR. The first group were transitions from a dictatorial regime to a democratic government, but in the second group there was not only a change of political system – the social and economic systems also changed.

In terms of this subject matter – the Ombudsman – the difference is significant. In the countries in the first group, the Ombudsman was born of - and in fact as a result of – a constitutional process, so the institution is a direct consequence of democratisation. This is very clear in Spain, where the Defensor del Pueblo was only created after several general elections, and even more so in Greece, where the institution was created quite a long time after the end of the dictatorship. In the slow transitions in eastern European countries, the creation of an Ombudsman is often an asset which is a factor in democratisation and has to be taken into account in that process.

To this must be added a fact that apparently contradicts the last statement: the Ombudsmen created in these countries undergoing a slow transition to democracy confront specific, and sometimes very



acute, problems when they try to apply their powers and prerogatives, since the process of transition occurs with a change in legislation, which is sometimes very fast, and this is accompanied by a lack of democratic tradition that affects the interpretation of the new laws and regulations. Indeed, the constitutions of these countries (whether new or, in some cases, restored, as in Latvia) pass through a period of assimilation by the governments themselves and even by the society as a whole, which has little or nothing in common with the rapid and effective implementation of Constitutions – not that long ago – such as the abovementioned countries in southern Europe.

Additionally, the democratisation process is very different in each of these countries, beginning with the fact that their constitutional histories are very varied: there are countries that had democratic constitutions before the second world war (Czechoslovakia and Romania, as well as Poland in its tradition to democracy); countries that had some constitutional control during the socialist era (Yugoslavia, Romania, Czechoslovakia and Hungary - the latter two countries as late as 1982 and 1985, respectively); and countries for which constitutional justice has been a completely new concept, which arose during the transition (Albania, Bulgaria, the Baltic Republics and Russia).

Many of the new constitutions include the Ombudsman institution (Albania, Slovenia, Estonia, Hungary, Macedonia, Poland, Romania, Russia and the Ukraine). The following institutions have now been created: the Protector of Civil Rights in Poland (1987); the Parliamentary Commissioner for Human Rights in Hungary (1993); the Ombudsman in Slovenia (1993); the National Human Rights Office in Latvia (1996); the Ombudsman in Romania (1997), the Ombudsman in Estonia (1999), and the Ombudsman in the Czech Republic (2000). As is usual, their powers and jurisdictions vary.

Transitions to Democracy after the Yugoslav Wars

The Yugoslav wars marked another turning point in the process of democratising Europe. Although the process is related to the events triggered by the fall of the Berlin Wall and the collapse of the USSR, in part of the Balkans there was yet another specific context, since the transitions were strongly affected by the immediate post-war situation. This, and the very way the wars finally ended, determined that these transitions occurred under the direct supervision and advice of other countries. It must be remembered that it was during these wars – on the 14th of December 1995 – that the Agreement for Peace in Bosnia was signed in Paris, by the presidents of Bosnia, Croatia and Serbia, and witnessed by the presidents of France and the United States of America and the prime ministers of the United Kingdom and Russia and the German chancellor, as well as the then prime minister of the European Union.

After the wars, the new Constitutions generally implement the Ombudsman institution, which already existed in Croatia (1993) and Bosnia-Herzegovina (1995).

Types of Ombudsman and their Limitations

One of the principal differences between the various types Ombudsman and the original Scandinavian ones is that a model that was originally sectoral and especially focussed on controlling the Government has led to a national type of Ombudsman, with general powers and special emphasis on Fundamental Rights. There are, however, very different forms of Ombudsman, going beyond the evolution of the Scandinavian model and the implementation of that model in other places. There are Ombudsmen with very varied criteria and characteristics: with general or sectoral, national or regional scope, reporting to the Parliament or the executive power, with more emphasis on supervising the Administration rather than protecting human rights, or vice-versa, etc.

- Institution included or not in the Constitution**
- Grater or less emphasis on protecting and promoting Human Rights**
- Body that chooses/appoints the Ombudsman:**
 - Parliament
 - or
 - Government
- Mandate independent or not of the parliamentary term**
- Capacity to receive complaints:**
 - Directly from the citizen
 - or
 - indirectly through a member of parliament
- Scope of investigation:**
 - Territorial
 - National
 - or
 - Regional/Autonomous region
 - Competencial
 - General
 - or
 - Sectoral

Distinguishing features of types of Ombudsmen

The key to an Ombudsman's independence lies, obviously, in who chooses him or her and the obligations they have to the person or institution that appointed them. The key to the scope and reach of their capability lies in the functions, duties and investigative powers assigned to them. Apart from this – sometimes clarifying, but more often not, are the many and various names: *Ombudsman* in a universal sense – as in



the case of the Defensor del Pueblo in Spain and in many Latin American countries, as well as the Ombudsman Institutions that have been implemented in eastern Europe and other places around the world; *Médiateur*, above all in francophone areas – although with a tendency to become Ombudsmen, as in the case of France, since 2011; and an infinity of Commission/Committee (those called National Human Rights Commissions which are on a specific track, linked to the UN, and the Parliamentary Petitions Committees), Procurators Offices, etc. The following is an attempt at a general representation of the institutions that can serve as a guide, a general chart of differences.

General Ombudsman or Defender of the People

The Ombudsman is an independent institution, of non-jurisdictional control, the holder of the office appointed by the Parliament, the sole authority to which the administration has to be accountable, and which has a dual mission - to both protect human rights and check that all public administrations are functioning correctly. It is national in scope and has the specific obligation of attending to and processing any complaints it receives directly from citizens in cases of breaches of fundamental rights or supposed maladministration, in addition to being able to act on its own initiative. Its mandate does not coincide with parliamentary terms. It has normally been provided for in the Constitution and can appeal unconstitutional laws.

This is the model that originated in Scandinavian countries and tends to be considered to be a true Ombudsman or Defensor del Pueblo (Public Advocate) based on the extent to which it has all the above characteristics. These institutions are normally called Ombudsman or Defensor del Pueblo, and have not only been established in Scandinavian countries, but in most of Europe – Austria, Portugal, Spain, etc – and Latin America.

Médiateur

A Médiateur (Mediator), like a general Ombudsman, has powers to monitor the administration throughout the country, but has been appointed by the executive branch (either by the President of a Republic or the King or Queen in a monarchy), and in some cases may not receive complaints directly from citizens. Its mandate often coincides with the legislative term, and there are normally limits on the scope of the powers of such an institution.

This is the model that has principally been adopted by France and most of the francophone countries, such as Senegal, Gabon, etc. However, as has been stated above, in 2011 the institution of Médiateur de la République has been replaced by a Defender of Rights (*Défenseur des Droits*), as a result of the 2009 constitutional reform. This

institution has practically all of the abovementioned characteristics of Ombudsmen.

Sectoral Ombudsman or Defensor

Appointed by Parliament, it has similar functions to a general Ombudsman, except that they are restricted to a sector of the population (minors, the elderly, the military, consumers, etc.).

As we have seen, this is the model that originated in Scandinavian countries but was then implemented as a general Ombudsman.

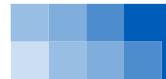
Regional Ombudsman or Defensor

Appointed by a regional (or federal or autonomous region-based) Parliament, these institutions have the same powers as a general Ombudsman, but they are restricted in scope to the region (or the autonomous region). Italy and Germany are examples of this type of structure.

There are many possible combinations. In Germany, there is a national sectoral Ombudsman (the military Ombudsman), a Petitions Committee with broad powers, and some regional Ombudsmen, which all coexist. In Spain, as will be discussed in more detail there is the Defensor del Pueblo, an institution that is general and national in scope (having powers over all public administrations), as well as several autonomous region-based Ombudsman institutions and some that are sectoral (For a time there were institutions that were both sectoral and regional, such as the Children's Ombudsmen in the Madrid region and in the Basque Country, although in both cases it was finally concluded that their functions were being carried out by the Defensor del Pueblo and the Ararteko, respectively).

Other Institutions: (I) Parliamentary Commissions: the Right to Petition

Mentioning these institutions does, in fact, take us back to another forerunner, which has certain points in common with the institution of the Defensor del Pueblo or Ombudsman. A Petition of Right goes back to 1628, when King Charles I of England called Parliament in order to ask for money for his campaign against Spain and France, and the condition imposed was that a Petition of Right be created. The demands included the obligation on the King to consult Parliament over any new taxes. It also demanded an end to imprisonment without cause and to special and military courts, and that those accused should receive a fair trial, respecting at all times the rights and freedoms established by the laws of the Kingdom and accepted by the King himself. The Petition was in force for the two years of the war with



France and Spain, since, once the war was over, the King returned to his absolutist stand and governed without Parliament until his death in 1649. But the precedent had been set.

As they currently function, a Petitions Committee fulfils, within Parliament, a task that is partially similar to that of an Ombudsman, depending on the extent to which it can receive petitions from citizens. There are some countries where both these institutions - an Ombudsman and a Petitions Committee coexist, although in such cases the Petitions Committee is pretty inactive. However, in certain countries where no national Ombudsman has been established, such as Germany, the Parliamentary Petitions Committee has been strengthened.

Like an Ombudsman, this Committee has no decisive power and is informative in nature, making suggestions to Parliament regarding cases of maladministration. A petitions committee principally differs from an Ombudsman in that the former is headed up by a Senator and made up of Senators from the different parliamentary groups, as is the case in Germany.

Spain is one of the countries that has both a national Ombudsman and a Petitions Committee - the latter being governed by the following articles of the Constitution: article 29.1 ("All Spaniards shall have the right to individual and collective petition, in writing, in the manner and subject to the consequences to be laid down by law") and 77 ("1. The Houses may receive individual and collective petitions, always in writing; direct submission by citizens' demonstrations is prohibited. 2. The Houses may refer such petitions to the Government. The Government shall provide an explanation regarding their content, when required to do so by the Houses"). Organic Law respecting the right to petition, of 2001, specified how petitions should normally be dealt with.

In any case, over the years the contrast between the petitions to the Houses of Parliament and the complaints made to the Defensor has been very clear. Between 1982 and 1989 (the 1982-86 and 1986-89 parliaments), the two Houses received 4,566 petitions, while the Defensor del Pueblo received a total of 132,795 complaints in the same period. Over time, the process of the committees transferring a significant number of petitions to the Defensor del Pueblo each year has become regularised. Many of these petitions can be converted into complaints, which are what the Defensor usually deals with.

Other Institutions: (II) National Human Rights Commissions

It is clear that the Parliamentary Commissions/Committees are not Ombudsmen, although they are similar in certain respects, and in some countries it is even stated that they already function as Om-

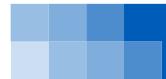
buman institutions. And one can say something similar, although more specific and emphatic in another respect about the National Human Rights Commissions: they are not Ombudsman institutions, although they are very similar in some of their tasks, especially in protecting these rights.

As we have already seen, these commissions are directly promoted by the United Nations, although, ultimately, they do not necessarily report to it. Their mission focuses on defending and promoting human rights and their structure depends on the legislation passed in each country that adopts such an institution. Spain does not have a Human Rights Commission, and it is frequently stated that there is already a Defensor del Pueblo that not only fulfils the functions of such a commission, but does much more.

The limits to an Ombudsman

The success of the Ombudsman concept is clear, since it has become so generalised in two respects - implementation throughout the world and variety of models. This generalisation has, however, in some people's opinion, become excessive. The Ombudsman name has been attached to institutions and above all, to bodies, that are not true Ombudsmen - or, indeed, are nothing of the sort. When a complaints bureau is called Ombudsman, Defensor, or a similar name, it can be said that we have returned to what was merely a precursor, losing the defining characteristics of an Ombudsman - the true independence and autonomous nature, and the fact that it must be outside the administration or authority.

It has also appeared in a different field - showing the success of these institutions but also the increased, some would say excessive, use of the name: private companies worldwide have used the word Ombudsman for organisations that have some of the characteristics of this type of institution, without truly being one, since they have not been created by a parliament, or even a public authority. Many media companies, for example, especially daily newspapers, have an "Ombudsman" or "Readers' advocate" (and some television companies have an "Audience Ombudsman"). Many universities also have a similar body, with a similar name, and even the Catholic Church has debated whether to create an Ombudsman for the church. Obviously, nobody can claim exclusive rights to a name, or even to an idea: an attractive-sounding word may be used to describe a habit, a vocation, even a democratic nature. But an Ombudsman or Public Advocate is an institution that has been commissioned by a Parliament to protect Fundamental rights and supervise good public administration. If this term is used in other contexts, it must be recognised that it is doing so because it is an approximation, in imitation, or as a metaphor.



A SUPRANATIONAL OMBUDSMAN: THE EUROPEAN OMBUDSMAN

Given all the variety of institutions that may be called Ombudsman, Public Advocate or Defensor del Pueblo – although they may sometimes not really be one – and not forgetting those that have a different title but in fact are Ombudsmen, and given also that the movement to create national Ombudsmen has been followed by a trend to create others that are more restricted in scope – for countries within nation-states and for regions, all that is lacking is to consider similar institutions that are supranational. Indeed, for some time this had been repeatedly discussed. Ultimately, Human Rights must be universal. And public administration and its dark side – maladministration – are now present everywhere. Given that a major process of globalising is ongoing, the Ombudsman can also be globalised. Or it seems that it can also be globalised. For the present, an Ombudsman has been created in the process of constructing a united Europe. It is not exactly supranational, since it supervises just one administration, but it receives and processes complaints from nationals of the different member states of the European Union, provided that they are about the European administration.

The interest in creating an institution similar to an Ombudsman at the European level goes back to when the Council of Europe was created. At the time, an institution that could be part of the European Commission of Human Rights was under consideration. In 1974, a draft recommendation by the Legal Affairs Committee to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe argued for this possibility, pointing out that it would be appropriate to have an authority that would guarantee the application and protection of human rights. Later, in the process of creating the European Union, the importance given to the political sphere and not just to economic matters, made it clear that there was a democratic deficit within the Community, as well as the fact that the gap between European citizens and this ongoing project of the Union was widening. The Community therefore proposed, in the European Council in Milan in June 1985, the initial idea of creating a European “Médiateur” or “Mediator.” This proposal was not, however, included when the Single European Act was passed in 1986, as it was argued that, fundamentally, it would duplicate the Right of Petition.

On 4 May 1990, the Spanish President wrote a letter to the other members of the Council proposing the creation of a European Ombudsman that would guarantee those rights linked to the condition of being a European citizen. This proposal was very well received by the European Council meeting in Rome in 1990. In November of that same year, the Danish government, based on its own successful experience of a national Ombudsman, and the feeling of judicial security that the institution gave its citizens regarding the administration, made a

new proposal for the creation of a European Ombudsman, based on the Danish model. This suggestion was well received, and the Danes were put in charge of drawing up a proposal, which was presented in March 1991. The 1992 Treaty of Maastricht introduced several elements aimed at formally involving citizens in the life of the EU. The most important and constructive element of this was the creation of a European Ombudsman.

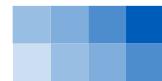
The priority of this institution, as it is defined in the Treaty of Maastricht, is to defend citizens, giving them an appropriate form of redress in the case of maladministration on the part of EU institutions. The terms of the Treaty on European Union centre on the general principles of the competencies, powers, independence, and length of term of the European Ombudsman. The result was the creation of a new kind of Ombudsman, which simultaneously has the characteristics of the different models in existence (general and specialised ombudsmen, and parliamentary commissioner for administration), conceived as a democratic body of the EU that aims to create a relationship of trust between the citizens and European institutions.

The profile of a candidate for European Ombudsman was defined in terms of these requisites: they must be citizens of the EU, enjoying all civil and political rights, and having the requirements necessary in their own countries for exercising judicial functions, or have experience of or acknowledged competence in the exercise of such office (point III of the Committee on Petitions report). Some of these requirements correspond to those established by the national legislatures of the different EU member countries for civil servants or high political officials, whereas others derive from the European scope of the Ombudsman's post.

It is the European Parliament that designates the Ombudsman, by majority vote, for a five-year term. Article 195.6 of the Treaty on European Union specifies that "the Ombudsman shall be elected by the European Parliament after each parliamentary election, for the duration of its term of office. The Ombudsman shall be eligible for reappointment." The election rules specify that a candidate must have the vote of a group of at least 29 parliamentarians that are nationals of at least two member states, and that each parliamentarian may support only one candidate.

At the end of each term, the Ombudsman may run for re-election. The European Parliament may also request that the Ombudsman be dismissed if he no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or if he is guilty of serious misconduct.

The most striking characteristic of the office of European Ombudsman is its independence from EU institutions, since the holder may nei-



ther seek nor take instructions from anybody, whether the Committee, the Council, or Parliament.. Likewise, it is independent of both national and EU legal jurisdiction. The person who accepts this post may therefore not exercise any other professional, political, or administrative activity or function, even if unpaid. To ensure the office's independence, the European Ombudsman has the same rank, rights, and privileges as a judge of the Court of Justice. Moreover, the European Ombudsman enjoys supplementary guarantees such as immunity for all acts committed in EU member states, with the same diplomatic privileges as an ambassador within the European Union.

With respect to EU institutions, the Ombudsman has a close relationship with the European Parliament, as it appoints him and may demand that he be dismissed, as well as determining the structure of his staff and supervising the institution's budget. Likewise, the European Ombudsman must send an annual report to the Parliament on the results of his investigations.

The European Ombudsman may handle any case of maladministration in all the institutions and bodies of the European Community except for the Court of Justice and the General Court. Any citizen of the Union or any natural or legal person residing or having its registered office in a member state may lodge a complaint with the Ombudsman. In this, the office's jurisdiction differs from those of national ombudsmen, since the European Ombudsman may not accept complaints from persons who are nationals of an EU member state, but do not reside within its territory.

There are three mechanisms enabling the European Ombudsman to start an investigation: after receiving a complaint directly from an EU citizen, through a Member of the European Parliament, or on his own initiative. These terms are, therefore, more flexible than those for certain countries, which only allow complaints to be presented in one of these ways. If the European Ombudsman considers that the complaint or situation he observes is related to breach of Community law, or is a case of maladministration, and therefore justified, he may send it to the European Parliament so that it may consider the matter and, if it so decides, create a temporary investigation committee or send the case to the European Commission to decide whether it should launch an infringement procedure. To ensure that the Ombudsman's Institution can carry out its work efficiently, all EU institutions and bodies must provide it with all requested information and give it access to any documents it requests.

The European Ombudsman, like all ombudsmen, has the power to make recommendations. When he establishes that there has been a case of maladministration, he presents a report to the body that committed the error, and proposes means to remedy the situation.

According to the Treaty on European Union, this body then has a period of three months to explain the events and how the maladministration arose. The Ombudsman then presents his definitive opinion in a report sent to the European Parliament and the EU body in question. If no satisfactory response is forthcoming, the Ombudsman includes his recommendations in the report; these recommendations are not, however, binding. If the body persists with its behaviour, the Ombudsman may continue to present additional demands to EU institutions and inform the competent authorities.

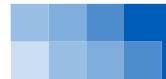
Through these investigations, evaluations, reports, and recommendations, the European Ombudsman has been establishing its role and function within the scope of its mandate. The importance that it acquires in the future will, however, depend not only on its work and the path it takes, but also on the development of the European Union itself. To a sceptic who asks about the scope of this Ombudsman's competencies – *Can he only act within the European administration?* one should reply with an exhaustive list of the EU bodies and institutions under his supervision: the European Commission, the European Council, the Parliament, the Court of Auditors, the Court of Justice (with the exception of acts committed in its judicial capacity), the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, the Monetary Institute, the Central Bank and the Investment Bank, etc. From this viewpoint, one can tell this Euro-sceptic that it all depends on the future of European political unity whether the office that we have considered to be the first supranational ombudsman turns out to be no more than just another institution with a strictly national scope: that of the European Nation.

INTERNATIONAL COORDINATING ORGANIZATIONS

The growth in the number of Ombudsmen around the world has shown that there is a need to create international organizations able to bring them together to foster co-ordination and exchange experiences, as well as to promote human rights and the creation of this type of institution where it does not yet exist.

Worldwide

The first of these organizations to be created was the International Ombudsman Institute (IOI), established in 1978 as an international organization of Ombudsman offices, and incorporated under the Canada Corporations Act. Its voting members are public sector, independent Ombudsman offices located around the world, while specialised Ombudsman offices and public human rights organizations may become voting members if they satisfy certain criteria. The IOI Secretariat is in Canada - it has an administrative support office and specialised library in the Faculty of Law of the University of Alberta,



in Edmonton. The International Ombudsman Institute funds its regular activities purely from its members' subscription; special projects are funded by grants from official governmental development agencies and private foundations.

The IOI is organised in six regional chapters: 1) Africa, 2) Asia, 3) Australasia & Pacific, 4) Europe, 5) the Caribbean & Latin America and 6) North America. Most regions have a structure for regular meetings and communication between their Ombudsman offices. The By-Laws of the International Ombudsman Institute set out its objectives: promoting the concept of the Ombudsman and encouraging such activities worldwide; developing and operating programs facilitating an exchange of information and experiences between Ombudsmen throughout the world; developing and operating educational programs such as workshops, formal training courses and conferences for Ombudsmen, their staff, and other interested persons; encouraging and supporting research and study of the institution of Ombudsman; collecting, storing and disseminating information and research data about the institution of Ombudsman; organising International Ombudsman Conferences; and providing scholarships and other types of financial support to individuals throughout the world to encourage the development of the Ombudsman concept and to encourage study and research into it.

The IOI is governed by a Board of Directors made up of representatives of the voting members around the world, some from each of the six regions. The members of the Board are elected by the voting members of their particular region. The number of Board members per region (three or four persons) depends on the number of IOI voting members in each region. The executive Board members (elected by the Board), are the President, Vice-President, and Treasurer, and the Board also has an Executive Secretary. The directors of each region elect their regional Vice-President.

One of the IOI's main activities is organising International Ombudsman Conferences, held every four years. Since 1978, there have been conferences in: Edmonton (Canada); Jerusalem (Israel); Stockholm (Sweden); Canberra (Australia); Vienna (Austria); Buenos Aires (Argentina).

Other activities include organising workshops and conferences for Ombudsman Institutions; in recent years, the main focus has been promoting the Ombudsman Institution in young democracies or countries in the process of making a democratic transition. The IOI's Special Projects Committee raises the finance for such activities, as well as for organising the workshops and conferences. The various regions of the IOI also hold their own regional conferences, workshops and meetings. As required, members of the IOI Board of Directors provide ad-

vice and support to new Ombudsman offices around the world, and to countries that are interested in establishing an office. For example, in previous years, advice and support has been provided to new offices in Central and Eastern Europe, and to countries in Latin America and Africa which are considering establishing the institution, or have done so.

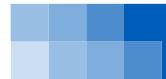
The Institute publishes the *International Ombudsman Yearbook* (formerly called the *International Ombudsman Journal*), and also a quarterly newsletter of articles based on conference papers, the Directory of Ombudsman Offices, and other publications on the Ombudsman model around the world. The IOI maintains a library and resource centre at the Faculty of Law in the University of Alberta, which is one of the most important international centres for Ombudsman research.

In Europe

There is also a European Ombudsman Institute, which is an association under Austrian law. The Institute's headquarters are in Innsbruck, Tyrol, where it was founded in 1988, after operating unofficially since 1983 at Innsbruck University as the European Ombudsman Academy.

The European Ombudsman Institute is a non-profit making, research-oriented association; its purpose is to adopt a scientific approach in addressing issues relating to human rights, civil protection and the institution of Ombudsman. It conducts research in these areas, as well as promoting and disseminating the Ombudsman concept, and cooperating with institutions advocating similar objectives. Any individual or legal entity involved with issues relating to the Ombudsman concept that agrees with the objectives of the association may become an ordinary member of the European Ombudsman Institute. There are also extraordinary members; these may be persons who share the Institute's objectives and are in a position to promote them, or anyone dealing with issues of the European ombudsman system outside Europe.

One of the Institute's main subjects of study has always been the reform of Ombudsman's offices around the world. The question of whether Ombudsmen should have the right to intervene in legal proceedings and provide legal assistance; has been considered. There have also been discussions around whether the collective 'popular complaint' system (in place in Sweden, Finland, and Denmark) should be favoured over systems that allow only individual citizens to present complaints. It also promotes preference for the model of an Ombudsman elected by a qualified majority of Parliament – at least two-thirds – in order to guarantee democratic legitimacy, and ensure the necessary distance between the office and party interests.



The Institute's Board of Directors, elected by its ordinary members, comprises a President, two Vice-presidents, a secretary, a treasurer, one representative from each division, and at least three, but at the most ten, other members, taking the membership structure into consideration. The Board is elected for a term of two years.

In practice, the Institute has become a major point of reference and encounter, above all for Europe's regional ombudsman's offices. Since 1985, it has organised conferences in several countries.

The Association of Mediterranean Ombudsmen was founded in 2007 by the Moroccan Ombudsman, the French Mediator (Médiateur de la République, which is now the Defender of Rights (Défenseur des Droits) and Spain's Ombudsman, (the Defensor del Pueblo). All the equivalent institutions in the Mediterranean region are members.

In Latin America

Latin America also felt the need to create an organization bringing together the different national initiatives to promote ombudsman's offices in each country, and, as this project has become a reality, it has become a common reference point and coordination centre. Before the definitive creation of the Federation, there were two precursors: the Instituto Iberoamericano del Ombudsman, founded in Caracas in 1984, and the Asociación Iberoamericana del Ombudsman, created in Buenos Aires in 1992.

The Federación Iberoamericana de Ombudsman (Latin American Ombudsman Federation, or FIO) was established in 1995, in Cartagena de Indias, Colombia. It has its own legal personality and its members are Ombudsmen, Councillors, Commissioners, and Presidents of Human Rights Committees from Latin American countries, whose mandates may be national, regional, state, or provincial. The FIO defines itself as a forum for cooperation and exchange, and for the promotion, dissemination, and strengthening of the Ombudsman institution throughout Latin America, independently of the specific title that might be used, as long as they meet the basic requisites of an Ombudsman office and are constitutionally mandated or specifically created by a law passed by the appropriate legislative body. Each institution in the Federation is represented by the holder of the post of Ombudsman or equivalent.

Its principal objectives are the following: to strengthen co-operative ties among the Ombudsmen of Latin America, Spain, and Portugal, supporting the work of its members; promote, expand, and strengthen the culture of human rights in Latin American countries; establish and maintain collaborative relationships with those international and intergovernmental institutions and bodies, as well as NGOs, that work

to promote, defend and foster respect for, human rights; to denounce human rights violations to the international community; to support the promotion of the Ombudsman model in those Latin American countries that do not yet have one; carry out joint programmes of work aimed at strengthening and modernising the FIO member institutions; and promote studies and research on issues under the Federation's mandate, with the aim of supporting rule of law, democratic government, and peaceful coexistence among peoples.

The Federation has a General Assembly and a Board of Directors. The former is the Federation's governing body, and comprises the holders of Ombudsman offices or the representatives designated by them. Each member has one vote. The General Assembly meets annually, and extraordinary sessions are held when required. Members of the Board of Directors are designated for two-year terms, and include the heads of the national bodies that are members of the FIO, as well as three representatives, elected by their peers, of the state, regional, and provincial ombudsman's offices, thus ensuring that the different geographic regions are represented.

The Federation's rotating headquarters are located in the country of the current Chairman of the Board, who is charged with setting up a FIO office for the length of his or her term. The General Assembly meets regularly in different countries on either side of the Atlantic.

SPAIN'S OMBUDSMAN, DEFENSOR DEL PUEBLO

ORIGIN AND CONTEXT

Remote Precursors

The Constitution of 1978 introduced the institution of the Ombudsman, or Defensor del Pueblo, into the Spanish politico-legal framework. However, historical precursors have been suggested that have a more or less direct relationship with this figure which, as we have already seen, actually arose from a northern European tradition no more than two centuries old, which has undergone major changes down the years.

As an example of this kind of remote precursor – a shadow of a true precursor – it has been pointed out that, when Spain was under Arab rule, there was a certain Sahib-al-Mazalim, who served as a kind of judge in charge of hearing and verifying complaints of abuse of authority. More often cited is the 14th -century Justicia Mayor (literally, Justice Major), of what was then the independent Kingdom of Aragon. This was an adjudicator or judge, who acted preventively to impede the abuse of laws and regulations.

In fact, the Aragon's Justicia Mayor was a judge whose verdicts were binding on the authority in question; failure to comply could result in serious punishment. But Aragon's Justicia could have his own problems with Spain: as a result of the uprisings of 1591, Juan de Lanuza the Younger was beheaded on the orders of Philip II for defending Aragon's regional jurisdiction and defying the King's will. Another King of Spain, Philip V, decided to abolish the figure of the Justicia completely in 1711. The memory of this precursor is enshrined today in the name of the regional Aragonese Parliament's Commissioner for Administration, which was created in 1985, and which is also called the Justicia Mayor.

Others have cited as precursors in historic Spanish legal practice the personero (attorney) and vocero (spokesperson), who focussed on defending the accused before the courts. Some commentators cite the existence of the historical concept of contrafueros (breaches)

or *agravios* (grievances), known as *greuges* in Catalan, understood to be breaches of Law committed by the King.

The Constitution of 1978

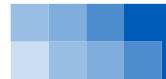
As has been described above, the northern European origin of the Ombudsman as an institution and its later implementation around the world were part of common general processes, conditioned by very specific national situations. In Spain, the Ombudsman appeared forcefully on the scene, with an especially wide mandate, given the context of the debate on creating this institution. This took place during the period after the death of the dictator Francisco Franco in 1975, and the subsequent transition to democracy, including the drafting of the Constitution, leading to final approval of the Constitution of 1978.

In Spain, therefore, it was the Constitution of 1978 that established the institution of an Ombudsman's Institution for the first time, specifically in article 54, in the first section, 'On basic rights and duties', chapter IV, 'Guarantees of basic rights and freedoms'. It does so in the following terms: "An organic act shall govern the institution of the Defender of the People (Defensor del Pueblo) as the Parliamentary High Commissioner for Administration, appointed by Parliament to defend the rights contained in this Part; for this purpose he or she may supervise the activity of the Administration and report thereon to the Parliament."

It should be remembered that this chapter IV, which enshrines the guarantees of basic rights and freedoms, stresses that all public powers are bound to protect these rights and freedoms, so that "any citizen may assert a claim to protect the freedoms and rights recognised in article 14, by means of a preferential and summary procedure before the ordinary courts and, when appropriate, by lodging an individual appeal for relief to the Constitutional Court."

A key characteristic of the Constitution's definition of the Ombudsman as a Parliamentary High Commissioner for Administration is not only the fact that the office reports only to the Houses of Parliament, but also that the Ombudsman is free to act independently of them. In fact, the institution's actions are constrained only by the Constitution itself, which indicates clearly that in order to carry out its aim and purpose – the defence of basic rights – the Ombudsman is endowed with the power to lodge an appeal for unconstitutionality against the activity of the very body that appoints the Ombudsman: that of legislating. We should not, therefore, confuse the Ombudsman's obligation to report on his actions to Parliament with any kind of hierarchical dependency.

Regarding the importance of the Spanish Ombudsman's power to lodge appeals for unconstitutionality, which the Constitution specifies



in article 162, it is worth noting that this is a power otherwise held only by the Prime Minister, fifty deputies of the Congress of Deputies (the Lower House of Spain's Parliament) or fifty members of the Senate (the Upper House) acting together, the executive body of one of Spain's autonomous regions and, where applicable, the assembly thereof.

The Ombudsman's place within Spain's constitutional framework

The task of defending basic rights, which is such a specific characteristic of the Spanish Ombudsman's mission, is not one that the Constitution assigns solely to that institution. We should therefore clarify the Ombudsman's specific role. In article 124.1, the Constitution entrusts to the Public Prosecutor's Office the task of 'promoting the operation of justice in defence of legality, the rights of citizens and the public interest safeguarded by the law, ex officio, or on petition by interested parties.' This task is not, however only given to the Public Prosecutor, since article 124.1 indicates that this is established 'without prejudice to functions entrusted to other bodies.' Evidently, these other bodies include the Ombudsman's office. And here is an area – the defence of citizens' rights – where the mandates of the Public Prosecutor and the Ombudsman coincide, so it would be useful to take a closer look to see the specific role of each body, because far from giving them the same competencies, the law distributes their fields of action so that they complement each other. The very location of each one of these two bodies within the Constitution gives us a clue as to their different natures: as we have seen, the Ombudsman is defined in Part I, regarding 'basic rights and duties'; the Public Prosecutor, is defined in Part VI, on the 'judicial branch'. The latter acts within the court system, with one of its missions being to support the system, and like the Ombudsman, the Prosecutor may lodge appeals for protection; however, unlike the Ombudsman, the Prosecutor is not authorised to lodge appeals of unconstitutionality. In fact, there is an implicit zone of co-operation between them, since any dysfunctions in the administration of justice that come to the Ombudsman's attention must be passed on to the Prosecutor's office, for it to take action. This, however, is taking us on to the field of the Organic Act that established the Ombudsman or Defensor del Pueblo.

THE ORGANIC ACT ESTABLISHING THE OMBUDSMAN/DEFENSOR DEL PUEBLO

Nature, scope, and competencies

The Ombudsman's activities may be characterised in general terms – and in line with definitions made of different Ombudsmen around the world – as that of non-jurisdictional, and therefore non-binding, supervision. The office has been called a magistrate of opinion and dissuasion, so that it is distinguished, primarily by its *auctoritas* (author-

ity and prestige): its activity is that of exercising influence, which is in no way jurisdictional. The fact that it is free - not only free of charge to citizens, but free from formalistic constraints, combined with its flexible management, enable the Ombudsman's office to co-operate with and complement the judiciary, precisely because its role is so different from that of a judge. It has no supervisory competencies as such, but if its function is understood as pre-supervisory, then we can see its potential for becoming an important instrument in ensuring that those institutions that do have such competencies, such as parliament, the courts, or the administration itself, do take action.

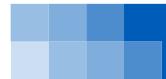
The Ombudsman's scope of action is clearly established, as we have just seen, in Part I of the Constitution: that of defence of citizen's rights. There has been some debate among constitutional scholars as to whether the list of rights covered in that Part of the Constitution is restrictive or not, although the predominant interpretation has been to consider the list to be wide-ranging, so that we could say that the constitutionally recognised basic rights are open to the interpretation implicit in any democratic and social state that respects the rule of law. And the Ombudsman's scope of action is no more and no less than the whole of the state.

This same article of the Constitution also states that the Ombudsman 'may supervise the activity of the Administration'. This wording implies that the Ombudsman's Institution's mandate covers the public administration as a whole, at all levels: national, local, regional, military, judicial, and so on.

Qualifications and election

To be elected Ombudsman, the law places no other limits than those of being an adult and enjoying 'full civil and political rights'. Among the prerogatives specified in Chapter III of the Act that established the Ombudsman, is that of not being 'subject to any orders', and 'not receiving instructions from any authority', carrying out his work with complete autonomy. The Ombudsman enjoys immunity, and may not be arrested, subjected to disciplinary procedures, fined, prosecuted, or judged on account of opinions he may express or acts committed while performing the duties of his office. Even when not performing his duties, in all other cases, while still holding the office, the Ombudsman 'may not be arrested or held in custody except in the event of *'in flagrante delicto'*', in which case the 'Criminal Division of the Supreme Court has exclusive jurisdiction'.

The post of Ombudsman is incompatible with: any elected or politically appointed office; active service in any public administration; membership in any political party, trade union, or even association or foundation; with practising the professions of judge or prosecutor, or any other profes-



sional or business activity. The Ombudsman therefore has ten days after his appointment to terminate any situation of incompatibility.

As Parliament's High Commissioner for Administration, the Ombudsman is appointed by the legislature for a five-year term. A new Ombudsman is chosen on the basis of a proposal by the Joint Ombudsman Committee of both Houses of Parliament (the Congress of Deputies and the Senate). Once the committee has passed, by a simple majority vote, a resolution proposing one or more candidates, plenary sessions of both chambers of parliament will then vote on them. A candidate must first be supported by three-fifths of the Congress, and then ratified by the same majority in the Senate. If these majorities are not obtained, the process is repeated, with the Joint Committee proposing new candidates. For one of these to be elected, he or she must be supported by three-fifths of the Congress and an absolute majority of the Senate. Confirmation of the appointment is jointly signed by the Speakers of both Chambers - Congress and the Senate, and the new Ombudsman takes office in the presence of the Procedures Committees of a joint session of both Houses, either taking an oath or promising to faithfully perform his duties.

Since the Ombudsman's term has been fixed at five years, the office holder shall be relieved of his duties upon expiry of this term of office, or in case of resignation, death or unexpected incapacity, flagrant negligence in fulfilling the office's duties and obligations, or a final judgement of conviction for a premeditated offence. When the post is vacant, the above process of naming a new Ombudsman begins again.

Internal structure

Although it is very much a one-person institution – indeed the institution and the office holder are known by the same name – the Spanish Ombudsman's Institution has a certain collective structure. The law governing the post establishes that the Ombudsman shall be assisted by a First Deputy Ombudsman and a Second Deputy Ombudsman, "to whom he may delegate his duties and who shall replace him, in hierarchical order, in performing these duties, in the event of his temporary incapacity, resignation or dismissal" (article 8). The law also establishes that these deputies are proposed by the Ombudsman and confirmed by Parliament.

The Deputy Ombudsmen's competencies are specified in article 12 of the Ombudsman Regulations. In addition to substituting for the Ombudsman and carrying out delegated functions set out by the Organic Act, and collaborating with the Ombudsman in liaising with Parliament and preparing annual or special reports, a very specific function stands out and makes up most of the Deputies'

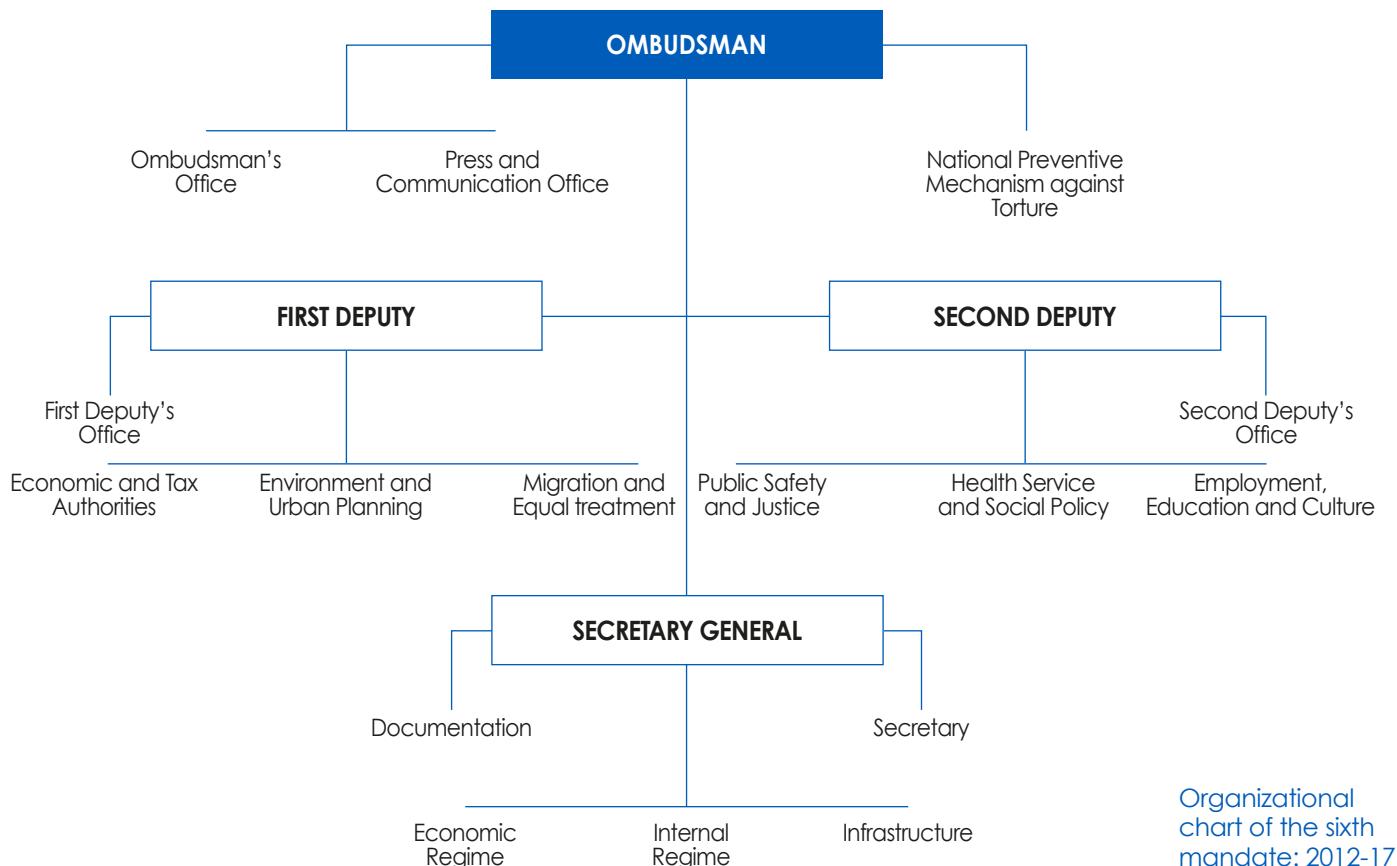
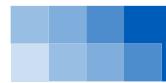
everyday work: "directing the processing, checking and investigation of citizens' complaints and the Ombudsman Institution's ex officio actions, proposing that the Ombudsman accept or reject them, as well as proposing the redress that they consider appropriate, and carrying out the appropriate actions, correspondence, and notifications."

It is the Ombudsman who distributes the work delegated to the Deputies, duly informing the Joint Parliamentary Committee. The regulations indicate only one difference between one deputy and the other (besides the stipulation that they shall substitute for the Ombudsman 'in their hierarchical order'): the First Deputy is responsible for co-ordinating the services reporting to the Ombudsman's Institution and dealing with its Secretary General. Moreover, there is the stipulation in the Organic Act Regarding the Legal Protection of Minors (1996), which determines that one of the Deputy Ombudsman is in charge of issues relating to minors.

The Ombudsman Regulations give some more detail regarding the relatively collective structure of the institution, stating that the executive and administrative functions correspond to the Ombudsman and the Deputy Ombudsmen, and that the body governing these functions is the Coordinating Committee, whose members are the Ombudsman, the Deputies, and the Secretary General – the latter attending meetings as a non-voting participant. It is an advisory body, for deliberations and consultation. The Committee deals with the following: economic and financial issues, building works, services and supplies, and the Institution's personnel. The Committee must be informed of the appointment and resignation of the Secretary General, as well as the possible lodging of appeals to the Constitutional Court, annual and special reports to Parliament, and any modifications to the Ombudsman Regulations. Lastly, the Committee cooperates in coordinating the working areas, organising services and consulting on matters determined by the Ombudsman.

The Regulations do not make any specifications as to the content of the Institution's working areas or how they are shared out. Each of Spain's Ombudsmen to date has opted for an organization that, seen as a whole, has not differed significantly in content, although there have been differences in the number of areas, and how they are assigned to, and shared between, the two holders of the post of Deputy Ombudsman. It is therefore sufficient to describe the six current working areas:

- First Deputy Ombudsman: Economy and Finance; the Environment and Town Planning; Immigration and Non-discrimination.
- Second Deputy Ombudsman: Security and Justice; Health and Social Policy; Employment, Education and Culture.



Procedures

Article 9 of the Organic Act Regarding the Ombudsman determines, that the institution 'may instigate and pursue, ex officio, or on petition by interested parties, any investigation conducive to clarifying the actions or decisions of the Public Administration and its agents regarding citizens, as established in the provisions of Article 103.1 of the Constitution, and the respectful observance it requires of the rights declared in Part I thereof.' This establishes the Ombudsman's dual role, and it is worth considering more deeply. Part I is sufficiently clear; as has been seen above, it refers to the citizens' basic rights and duties. Regarding the provisions of Article 103.1, however, we should simply quote them here: "The Public Administration shall serve the general interest in a spirit of objectivity and shall act in accordance with the principles of efficiency, hierarchy, decentralization, deconcentration and coordination, and in full subordination to the law." The Organic Act Regarding the Ombudsman also specifies that the office's functions extend to the activity of government ministers, administrative authorities, civil servants, and any other person acting on behalf of a public administration.

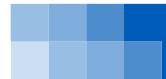
Anyone may address a complaint to the Ombudsman, since there are no restrictions in terms of nationality, place of residence, gender,

age, legal incapacity, being held in prison or any other detention centre, or any special relationship of subordination to or dependence on a Public Administration or authority. The law places no condition other than having a legitimate interest. It also specifies that individual members of parliament or senators may individually request the investigation of events, decisions or conduct affecting a private citizen or group of citizens, as may parliamentary investigations committees and committees related to the general or partial defence of civil liberties and rights. The only restriction is that no administrative authority may present a complaint to the Ombudsman concerning matters under its jurisdiction. In all cases, all of the Ombudsman's activities are free of charge to those presenting the complaints, and all investigations carried out by the institution, including procedural matters, should be considered classified information and fully confidential.

The Ombudsman's activity, during the five-year term, shall not be interrupted in the event that Parliament has been dissolved for early elections, or its mandate has expired; under such circumstances, the Ombudsman's Institution shall address the Standing Committees of both Chambers. Not even a state of emergency or siege may interrupt the Ombudsman's work.

Regarding the scope of his competencies, the law specifies three aspects: issues involving Spain's regional governments, justice, and the military. The Ombudsman may supervise autonomous regional administrations, even if the region in question has its own Regional Ombudsman. The Ombudsman may coordinate with them or ask for their cooperation, but he may not delegate (according to the Ombudsman Regulations) his competencies regarding the defence of basic rights. Any complaints he receives regarding the administration of justice should be sent to the Public Prosecutor, or referred to the General Council of the Judiciary, depending on the kind of complaint involved. Complaints concerning the military administration may not involve any kind of interference in the command of National Defence.

Regarding complaints procedure, the law specifies that complaints must be signed by the complainant, providing a name and address in a document stating the grounds for the complaint, and within a maximum of one year from the time of the events in question. All written complaints are to be acknowledged in writing, regardless of whether they are later accepted or rejected. All anonymous complaints are rejected, and the Ombudsman may reject the following: those in which he perceives bad faith, lack of grounds or an unfounded claim; and those for which the investigation might imply harm or tort to a third party. As mentioned above, the Ombudsman may not investigate complaints regarding matters that are before the courts pending a judicial decision, although this does not impede him from



investigating general problems posed by such cases. All of these investigations must be carried out with the utmost discretion, insofar as both individuals and public institutions are concerned, regardless of any considerations that the Ombudsman may consider appropriate for inclusion in his reports to Parliament.

In order for the work of investigating and supervising public administrations to be effective, the law states that all public authorities are under an obligation to give preference and priority to assisting the institution. The Ombudsman, his Deputies, or any other person authorised by him may enter any offices or facilities of any public administration to verify any data needed to carry out any investigation related to either a complaint or an ex officio initiative. He may also ask public officials for any documents that he considers necessary for carrying out his work, even those legally classified as secret.

Persisting in a hostile attitude or one that obstructs the Ombudsman's investigations may be the subject of a special report, and also highlighted in the annual report. Any civil servant who shows a hostile or obstructive attitude shall be guilty of an offence of contempt.

Article 502 of Spain's Penal Code (Organic Act 10/1995) determines the penalties for those who obstruct the work of the Ombudsman or the Parliamentary Commissioners for Administration of Spain's regional assemblies, by refusing to provide, or unduly delaying, any reports requested, or by obstructing access to the records or administrative documents necessary for their investigations.

Decisions

Although he is not empowered to overrule the public administration's actions and decisions, the Ombudsman may suggest modifications in the guidelines followed. If, as a result of his investigations, he should reach the conclusion that rigorous compliance with a regulation may lead to situations that are unfair or harmful to those persons thereby affected, he may suggest legislative changes. However, as a result of his work, the Ombudsman usually provides public authorities and civil servants with a series of rulings, which may be grouped generally into the following categories:

- recommendations on reviewing or taking certain administrative actions, modifying criteria or instructions on applying current regulations, or modifying such regulations;
- suggestions to reconsider or adopt certain administrative actions that affect a specific case;
- reminders of the obligation to fulfil their legal duties;
- warnings that a de facto or practical situation exists which requires improvement.

In all cases, a report on the results of the Ombudsman's investigations is sent to the interested party, as well as to the public authorities involved in the case.

Personnel and financial resources

The Ombudsman may freely appoint the staff required to run the institution. The staff, including the Deputies, are automatically dismissed when a new Ombudsman takes office, and they are considered bound by incompatibilities similar to those affecting the Ombudsman and his Deputies. Article 35.1 of the Organic Act indicates that these staff members, while in the service of the Ombudsman, are considered to be working for Parliament, although in practice, and hierarchically, they only report to the Ombudsman (and this applies to the whole staff: departmental consultants, technical consultants, administrative personnel and their subordinates). No member of staff, therefore, is on a permanent contract (although this continues to be a matter under discussion), due to the legislature's desire to give the Ombudsman the highest possible degree of autonomy and independence.

The Act defines that the institutions financial resources will be an item in the Parliamentary Budget, and fall under the same general regulations (regarding accounting, audits, budgetary structure, payment system and so on).

HOW THE INSTITUTION FUNCTIONS

Investigation procedures. Complaints

The Ombudsman's day-to-day work principally revolves around complaints. In fact, they define the general public's perception of the institution. People talk of making a complaint or complaining to the Ombudsman. This custom of defining the Ombudsman's work through these complaints is logical, since an expression had to be coined with which the new institution and its most practical purpose could be identified, which is its relationship with citizens. The concept of a complaint is substantially different from the concepts of claim or petition, although it has something in common with both.

A claim should properly be presented by the citizen to the Authority, and the latter has its systems for receiving, answering and resolving it. Any unsatisfied claim (or a claim that was handled improperly, delayed unnecessarily, or the subject of discrimination, etc.) may in turn be the subject of a complaint sent to the Ombudsman, at which point it ceases to be a claim. On the other hand, a petition is presented within a parliamentary framework, as we have seen some pages back, to Parliament's Petitions Committee. Somewhere between a claim and



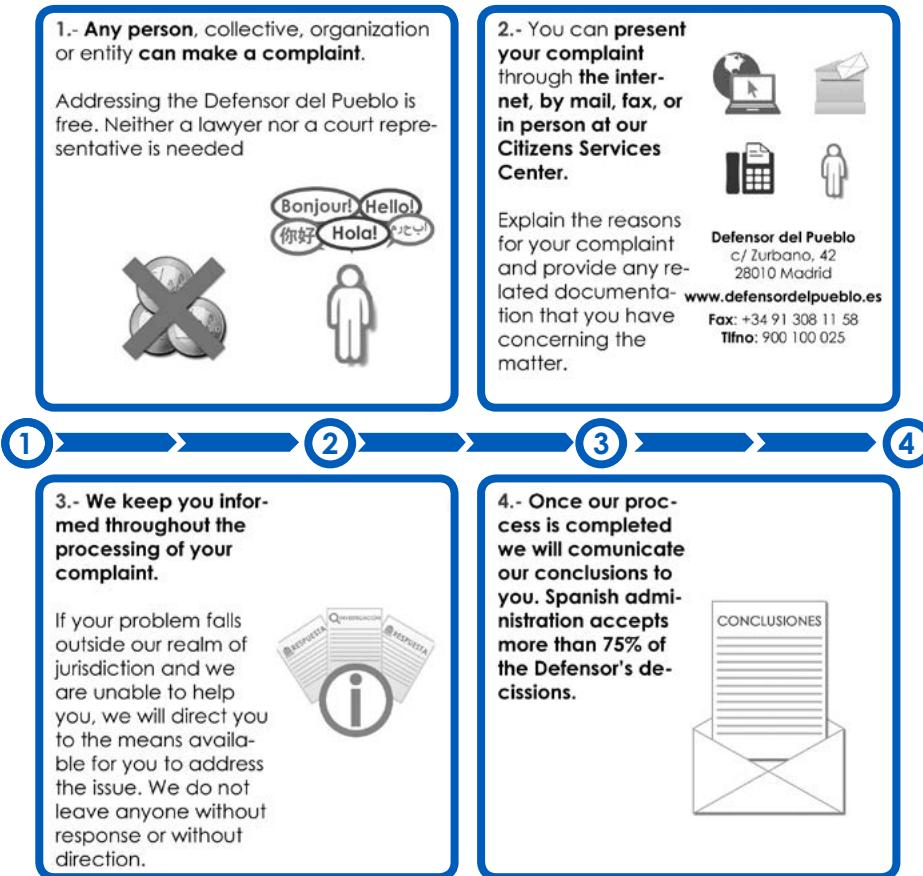
a petition, a complaint to the Ombudsman is handled with a speed and efficiency, an informality and immediacy, which the others lack.

A complaint, therefore, is the most common mechanism by which a citizen may address the Ombudsman. It is a letter signed by the interested party, providing his or her full name and postal address, stating the reasons for this request for the Ombudsman to intervene, and including any documents that may have a bearing on the case. A member of the public may consult the Ombudsman's Institution directly, whether in person or by telephone, to receive advice. In any case, he or she should be aware that processing a complaint will under no circumstances change legally defined deadlines for appeals, whether administrative or judicial, or halt the implementation of the rulings, judgements or actions in question.

Once the complaint is presented to the Ombudsman's Institution, it is registered and the signatory is sent an acknowledgement of receipt. Within the office, the registrar sends the complaint to the relevant department, where it is studied to determine whether an infringement of rights or maladministration has occurred. If the issue raised falls within the scope of the Ombudsman's jurisdiction and there is evidence of such infringement or administrative irregularity, an investigation is launched. Otherwise, the complainant is informed in writing of the rejection and the reasons, and if possible, of the most appropriate channels for vindicating his or her rights. Regarding this point, it should be noted that the acceptance or rejection of a complaint, i.e., the verification of whether or not it needs to be investigated, is a key aspect of the Ombudsman's work. Thus, when a complaint is rejected, information is usually sent to the citizen involved.

Once a complaint has been accepted, the Ombudsman then begins his investigation as appropriate, informing the complainant of this fact and requesting information from the relevant administrative body or office. Refusal to comply with the Ombudsman's request, or negligence in doing so, whether on the part of a civil servant or his or her hierarchical superiors, shall be considered by the Ombudsman as a hostile and obstructive act. In this process, the Ombudsman is not empowered to overrule or modify the public administration's actions or decisions, but he may suggest modifications to the guidelines followed. We have already seen that the Ombudsman has the authority, after completing an investigation, to make warnings, recommendations, reminders of legal obligations, and suggestions for adopting new measures.

In parallel with receiving citizens' complaints, the Ombudsman may initiate ex officio investigations of possible infringements of rights or administrative regularities that may come to his attention. It has already been mentioned that, in the institution's day-to-day work, these investigations are called 'ex officio complaints', although strictly speaking they



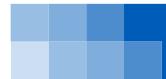
The complaint process in this investigation

are not started because of a complaint, but because the Ombudsman becomes aware of possible irregularities or infringements of rights.

The Ombudsman's Institution also regularly inspects and visits public installations of various types. Specifically, the Ombudsman regularly visits every prison in the country, in addition to those occasions when he does so expressly because a particular prisoner has presented a complaint. He also visits the internment centres for undocumented immigrants. Visits to other kinds of public installations, such as military or civil guard barracks, hospitals, or schools are usually the result of specific investigations.

Reports and Studies

The Ombudsman's obligation to inform Parliament of his actions, stated in article 54 of the Constitution, is further detailed in article 32 of the Organic Act. The latter states that there must be an annual report, supplemented by special reports "when the seriousness or urgency of the situation makes it advisable to do so." The annual report is presented to Parliament's Joint Committee, where the political parties may discuss its contents with the Ombudsman. The Ombudsman later presents an oral summary to both Houses, which may then open debate on the report without the Ombudsman's presence in the Chamber.



Certain aspects of the content of the annual report have been laid down: they must always include the number and type of complaints presented, specifying which have been rejected and why, as well as those that have been accepted, indicating their results and specifying the recommendations and suggestions accepted by the Administration. The law also lays down that the report should never include personal information that may make it possible to publicly identify the interested parties, and it is also understood that this confidentiality should be extended to the civil servants whose actions are the subject of an investigation. The report must also include an appendix containing a detailed account of the Ombudsman's budget for that year.

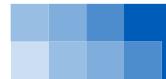
In addition to this description of the annual reports, the special reports must also be considered. On the one hand, there are reports on the Ombudsman's ongoing work in prisons. This work is definitely not limited to receiving complaints from prisoners, as it also involves regular visits to every prison in the country. Although the Ombudsman reports on this everyday prison work in every annual report, he also periodically undertakes investigations – of the whole of the service or a part or aspect of it – that are later presented as special reports. To date, three have been published: *Situación penitenciaria en España* (1988) (The State of Prisons in Spain, 1988), *Situación penitenciaria en Cataluña* (1990) (The State of Prisons in Catalonia, 1990) and *Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos 1988-1996* (1997) (The State of Municipal Holding Facilities and Remand Prisoners 1988-1996, 1997).

Another field of investigations revolves around issues involving minors: *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) (Minors in Community Homes and Young Offender Institutions, with recommendations as to their protective and reformatory functions, 1991), *Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles* (1997) (Safety and Accident Prevention in Children's Playgrounds, 1997), *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria* (2000) (Violence in Schools: Peer-group Violence in Compulsory Secondary Education, 2000), *El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores* (2002) (The First Year of Operation of the Law on the Criminal Responsibility of Minors, 2002), *La escolarización del alumnado* (2003) (Educational Provision, 2003), *Daño cerebral sobrevenido en España: un acercamiento epidemiológico y sociosanitario* (2006) (Brain Injuries in Spain: Epidemiological, Public Health and Healthcare Approaches, 2006), *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006* (2007) (Violence in Schools: Peer-group Violence in Compulsory Secondary Education, 1999-2006, 2007), *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social* (2009) (Centres for Mi-

nors with Behavioural or Social Problems, 2009), *Programación y contenidos de la televisión e Internet: la opinión de los menores sobre la protección de sus derechos* (2010) (Television and Internet Content and Programs: Opinions of Minors on the Protection of Their Rights, 2010), *La presencia de los valores democráticos en el proceso educativo* (2011) (The Presence of Democratic Values in the Educational Process, 2011), *¿Menores o adultos?* (2011) (Minors or Adults?, 2011). The Ombudsman's Institution has also devoted two special reports to the elderly: *Residencias públicas y privadas de la tercera edad* (1990) (Public and Private Care Homes for the Elderly, 1990) and *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos* (2000) (Health and Social Care in Spain: Gerontological Perspectives and Related Aspects, 2000).

Three special reports have focussed on various issues involving the disabled: *Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España* (1991) (Legal and Health Care Situation of Mental Patients in Spain, 1991), *Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos* (1996) (Residential Care for Disabled Persons, and Related Aspects, 1996), and *Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado* (2000) (Present and Future Tax Treatment for the Disabled, 2000). The Ombudsman's Institution has also produced reports on other issues considered an essential part of its work: the *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España* (1994) (Legal Situation and Welfare of Foreigners in Spain, 1994), *La violencia doméstica contra las mujeres* (1998) (Domestic Violence Against Women, 1998), *La gestión de los residuos urbanos en España* (2000) (Urban Waste Management in Spain, 2000), *Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud* (2003) (Waiting Lists in the National Health System, 2003), *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y la temporalidad en el empleo público* (2003) (Civil servants and temporary staff: tentativeness and temporality in public employment, 2003), *Contaminación acústica* (2005) (Sound Pollution, 2005), *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España* (2005) (Report on Legal Aid to Foreigners in Spain, 2005), *Agua y ordenación del territorio* (2010) (Water and Land Management, 2010), *Trata de seres humanos en España* (2013) (Human trafficking, 2013). There have also been reports on the effects of the recent financial crisis, including *Crisis económica y deudores hipotecarios* (The Financial Crisis and Mortgage Debtors) and *Realidad catastral en España* (True Situation of the Property Register in Spain) both published in 2012.

In recent years a series of studies have been made of very specific questions - much more specific than the special reports listed above. In 2013: *Participaciones preferentes* (Preference Shares), *Viviendas protegidas vacías* (Empty Subsidized Housing), *Crisis económica y deudores hipotecarios* (Financial Crisis and Mortgage Debtors), *La trata de seres humanos en España* (Human trafficking in Spain), *Gr-*



tuidad de los libros de texto (Free School Books) and Crisis económica e insolvencia personal (Financial Crisis and Personal Bankruptcy). In 2014: La escucha y el interés superior del menor (Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia) (The process of hearing and the Best Interests of the Child (Judicial Review of family processes and protection measures)), Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad, (Injury Reports on People deprived of their Liberty) and Telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos (Telecommunications: the needs and demands of the public). In 2015: La situación de los presos españoles en el extranjero (The Situation of Spanish Prisoners Abroad), La escucha del menor, víctima o testigo (Listening to the child, whether victim or witness), Seguridad y accesibilidad en las áreas de juego infantil (Children's Playground - Safety and Access) and Tramitación de licencias urbanísticas (Processing Planning Permission). In 2015 a study was prepared jointly with the Ombudsmen of the Autonomous Regions: Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud (Emergency Treatment in the National Health Service).

All of these special reports, after having been presented to, and debated in, the Houses of Parliament, have been published as books or pamphlets, and many have become the basis for legal reforms. They can be consulted and downloaded from the Ombudsman's web portal.

Appeals for unconstitutionality

A task that has been of the utmost concern to the holders of the post of Spanish Ombudsman is the power to make appeals for unconstitutionality to the Constitutional Court against laws that have been passed by Parliament. This is evidently not part of his everyday work, but appeals for unconstitutionality have a political impact – often a very timely one – that focuses a great deal of attention on this particular aspect of the Ombudsman's work.

When presenting one of his first reports to the Houses of Parliament, in 1984, the Ombudsman made some very specific comments regarding the connotations involved in his being empowered to present this type of appeal. It is worth considering them for a moment. He began by pointing out the difference between being authorised to present an appeal for relief and an appeal for unconstitutionality: the former, said the Ombudsman, does not have the same special political or social connotations as the latter, because, with very few exceptions, all citizens have recourse to the Constitutional Court, just as the Ombudsman himself does.

However, the power to present appeals for unconstitutionality against laws already approved by the Houses of Parliament or by the

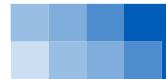
parliaments or legislative assemblies of Spain's autonomous regions "has political and ethical implications of indisputable importance", in the Ombudsman's words. He added that he had thought long and hard about the fact that by making use of this power, the Parliamentary Commissioner for Administration had become transformed into a 'Defender of the Constitution vis-à-vis the legislative branch, not only by reaffirming his autonomy in the face of any binding mandate, or even instructions from any authority (as stated in article 6 of the Organic Act), but he goes one step beyond, setting himself up as a prosecutor of the constitutional legitimacy of a law emanating from Parliament, which assumes or represents the sovereignty of the people. This reflection, he added, does not mean that he is inhibited in taking action against any legal measure that he considers unconstitutional, although, he concluded, "no one can fail to understand the overwhelming responsibility involved in exercising such a serious prerogative."

This led to the need to draw up 'rational guidelines' for conduct in these matters. He therefore explained, in the said 1984 report, that he had taken action against laws passed by the legislative branch in those cases in which he found solid legal reasons for doing so; however, when he failed to find grounds for such action, he explained this to those who had asked for such an appeal, and preferred to use his power to propose to the Government or the Houses of Parliament the recommendations or suggestions that he deemed appropriate. It can be said, in the light of the Ombudsman's actions over the following years as described in the institution's annual reports, that these criteria have been consistently maintained in dealing with the various requests for appeals for unconstitutionality received since then.

Regional scope

Article 12 of the Organic Act Regarding the Ombudsman states that this institution may receive complaints about, or investigate ex officio, the activities of Spain's different regional administrations, with the same mandate as for other public administrations. It is obvious that, in this article, the law was already looking ahead to similar institutions being established in several autonomous regions, and indeed at the time when the Organic Act was passed, several Regional Statutes were already in force, and their parliamentary commissioners for administration would be implemented through specific legislation over the following years. The second section of article 12 therefore states that: "For the purposes of the previous paragraph, bodies similar to the Ombudsman for the Autonomous Communities [i.e. Spain's regions] shall coordinate their functions with the Ombudsman, and the latter may request their cooperation."

In practice, therefore, the Ombudsman's authority extends to all of the territorial administrations in the entire country, including regional ones, whereas the sphere of action of regional parliamentary com-



missioners is restricted to the administration of their own autonomous regions. To the extent that these commissioners are established by their respective parliaments, and given the similar configuration of their laws, we could say that they are true Ombudsmen. That said, it is worth pointing out that, as regional Ombudsmen, they differ from the national Ombudsman in that the mandate of the latter covers not only the Administration, but also the decisions of the legislative, executive, and judicial branches – as determined by the Act that established the Ombudsman.

Relations between the Ombudsman and similar regional institutions are regulated by a specific law (36/1985). That law establishes that, in cases of irregularities regarding non-regional public administrations that are presented before a Regional Parliamentary Commissioner for Administration, he or she shall notify the national Ombudsman of any infractions or irregularities observed, so that the Ombudsman may intervene. Similarly, when supervising the activity of the national administrative bodies operating within an autonomous region, the national Ombudsman may ask for the cooperation of the corresponding Parliamentary Commissioner in order to carry out his duties more efficiently.

In those cases in which the public administration involved is a regional one, the law merely determines that the national Ombudsman and the regional Parliamentary Commissioner should cooperate on everything that involves the competencies of Spain's regions as established in the Constitution and in the relevant Regional Statutes. In other words, it is up to the institutions themselves, national and regional, to agree on how to proceed when doubts arise.

In practice, the Ombudsman has reached cooperation and coordination agreements with each of the regional parliamentary commissioners for administration, and also holds annual meetings bringing all of them together for debate and coordination.

Autonomous Region	Institution	Established
Andalusia	Defensor del Pueblo Andaluz	1984
Aragon	Justicia de Aragón	1988
Castilla-La Mancha	Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	2002-11
Castilla y León	Procurador del Común	1994
Catalonia	Síndic de Greuges	1984
Valencian Community	Síndic de Greuges	1993
Galicia	Valedor do Pobo	1990
Balearic Islands	Síndic de Greuges	Pending
Canary Islands	Diputado del Común	1986

Figure 6:
Regional
Parliamentary
Commissioners

Autonomous Region	Institution	Established
La Rioja	Defensor del Pueblo Riojano	2006-13
Navarre	Defensor del Pueblo de Navarra	2001
Basque Country	Ararteko	1989
Principality of Asturias	Procurador General del Principado de Asturias	2005-13
Autonomous Region of Murcia	Defensor del Pueblo de la Región de Murcia	2008-12

ESTABLISHMENT AND NEW COMPETENCIES

First steps

As we have seen, the institution of the Ombudsman was established in the Constitution of 1978, although it was three years later, on 24 March 1981, that Parliament passed the General Act of Parliament regulating its activities (Organic Act 3/1981 of 6 April). One year later, on 28 December 1982, in response to a proposal made by the Joint Committee for Relations with the Ombudsman, the Congress of Deputies accepted the candidacy of Joaquín Ruiz-Giménez (after rejecting him on a first-round vote) as Spain's first Ombudsman; the Senate ratified this decision the following day.

The Regulations Regarding the Organization and Operations of the Ombudsman were passed on 6 April of the following year, and then Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado and Margarita Retuerto Buades were named as his First and Second Deputies.

For the first few months, the recently appointed Ombudsman and his secretaries were provisionally installed in an annex to the Congress, while the rest of his staff was provisionally installed in rented offices on Calle Alfonso XI. At the end of 1983, all of the Ombudsman's Institution was moved to Calle Eduardo Dato 31. This building, formerly the palace of the Marquis de Bermejillo has been the Ombudsman's headquarters ever since; the building's history and architecture are described in detail later in this book. In 2005 the institution took over another building, close to the first one. A detailed historic and architectural description of both buildings is given in the second part of this book.

The First Annual Report to Parliament

Since the Ombudsman was a newly established institution which was, by definition, somewhat special and atypical, the first steps taken after it was established were very decisive for its later development. These first steps are described in the first annual report to Parliament and in the resulting debate.



This first report on the activities in 1983, was published in the *Official State Gazette* on 17 May 1984, and was debated in plenary sessions of both Chambers in September and October of that same year. The report begins with this significant declaration of intentions: "As we look to the future, we reaffirm our aspiration to make this institution ever more complete and fruitful, and into an instrument for dialogue, communication, and deeply-felt solidarity in the life of our people." The report itself shows a keen awareness that it was marking, to a large extent, the path that the institution would take after its first months in action. Thus, its first lines refer to the "interpretative criteria applied to its actions."

It goes on to stress that the concept of a complaint has been approached with the maximum possible degree of flexibility and economy of action, so that the institution could avoid, as far as possible, the danger of formal paperwork preventing a full and in-depth vision of the issues raised by the citizens. The criteria for a complaint to be considered unacceptable were therefore reduced to only those cases in which the law specifically required rejection (private legal cases, non-existence of irregular action on the part of the Administration, and situations in which the matter was already the subject of a bill in Parliament or before the courts).

In this first report, the complaints were classified into the working areas used during that first term of the Ombudsman: residence, foreign affairs, defence and home affairs, justice, economic issues, territorial administration, labour, health, social security, public works, city planning, housing, transportation, tourism, communications, education and culture, and general issues.

The report concludes with some final considerations to stimulate future reforms. They are restated here as a testament to the spirit in which Spain's Ombudsman Institution began its work:

- create a more flexible relationship between citizens and the administration;
- coordinate the different public administrations;
- objectivity in reviewing administrative actions;
- non-execution or delay in executing judicial decisions;
- consideration of civil court rulings as legal precedents, to be applicable to persons in the same situation as those whose rights have already been recognised by such a ruling;
- non-expiration of the right to social assistance, and fulfilment of article 14 of the Constitution.

The parliamentary debate following the presentation of this first report – to the committees, and then in both Chambers – centred on a matter that has become a common theme in later debates: the

need for more fluid, frequent contacts between Parliament and its High Commissioner for Administration. This is something, one should add, that has been implemented through the presentations and debates of the special reports, as well as the occasions on which the Ombudsman has been called by various parliamentary committees to debate specific issues to which he or she could contribute the institution's experience.

At the start of 1984, Spain's Ombudsman became a full member of the International Ombudsman Institute, and a few months later presented his first annual report to Parliament, on his activities in 1983. In June of that year, as his first international action, he participated in the 3rd Ombudsman Conference, held in Stockholm.

The Ombudsman as the National Preventive Mechanism against Torture

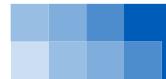
Since 2009, the Ombudsman has acted as the National Preventive Mechanism against Torture (NPM), after Spain ratified the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment adopted by the UN Assembly in New York on 18 December 2002. After Spain signed the Protocol, Parliament appointed the Ombudsman as the National Preventive Mechanism against Torture in Organic Act 1/2009, of 3 November, which introduces a single final provision into the Organic Act Regarding the Ombudsman.

On assuming these functions, the institution has added a relatively new characteristic to the day-to-day work carried out to date. It is particularly new in that, in its strictly defined role as Ombudsman its work has been predominantly reactive, while as NMP it has taken on an additional role which is preventive and proactive.

The objectives of the National Preventive Mechanism are as follows:

- carry out regular unannounced inspections of places of detention;
- provide certificates of inspection and reports on each visit;
- make recommendations to the authorities;
- make proposals and comments on the legislation in force and on any draft laws on the matter;
- promote and protect human rights.

As the NMP, the Ombudsman makes preventive visits to all types of places of detention that report to, or are supervised by, Spain's public authorities. The purpose of these visits is to check that Spain's public authorities and their staff act in accordance with the criteria required



by Spanish and International Law applicable to this type of institution, in order to prevent any conditions that could facilitate abuse or torture.

The following types of facilities are subject to these regular inspections:

- prisons;
- National Police stations;
- Civil Guard stations and barracks;
- Regional Police stations;
- Local Police stations;
- military establishments: barracks, naval bases, air force bases, military training centres, hospitals, etc.;
- municipal holding facilities;
- judicial holding facilities;
- young offenders centres;
- internment centres for foreigners;
- border control centres with police facilities in airports, ports, and at land borders;
- hospitals (custody units);
- psychiatric hospitals;
- care homes for the elderly;
- buildings where stowaways are held;
- transportation used by the Security Forces to transfer persons being held in custody;
- vehicles used to carry persons being held in custody (vans, planes, etc.);
- and any other type of detention centre that meets the conditions laid down in the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment.

In exercising this preventive function, the Ombudsman may also collect, from the Spanish authorities, whatever documents and reports he or she considers necessary.

All this work is reported annually in a report that is presented to Parliament and to the United Nations Committee against Torture, which is based in Geneva.

The National Preventive Mechanism against Torture has been set up as an independent unit within the structure of the Ombudsman's Institution. This unit is composed of a manager, five technical experts and two administrative clerks who do not work for any other unit. Two coordinators combine working for the unit with other tasks within the Ombudsman's Institution, and it may occasionally be supported, when making inspection visits, by technical experts from other related units.

The institution also works with outside professionals with proven experience and training in areas such as medicine, psychiatry and psychology, who accompany members of the unit in their visits, thus contributing to a full multidisciplinary evaluation of the custody facilities and places of detention that are visited.

This National Mechanism, as provided for under the law governing it, includes an advisory board, conceived of as a body to ensure technical and legal cooperation. This board is made up of the Ombudsman, his or her two Deputies and a maximum of 10 members: one proposed by the General Board of Spanish Barristers and Solicitors; another designated by the Organization of Spanish Medical Colleges; the third proposed by the General Board of Spanish Psychologists Colleges; up to two representatives of institutions with which the Ombudsman has signed collaboration agreements, and, finally, there are five members designated from among candidates presented as individuals or representing organisations or associations that are representative of civil society.

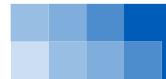
International activity and actions overseas

In addition to its activities of coordinating with similar institutions in other countries (whether they are called a Defensor del Pueblo, Ombudsman or National Human Rights Commissioner), the Spanish Ombudsman's Institution has extended its international activities to other fields.

One of these is that, for several years, it has participated in several European projects to create similar institutions in nearby countries, or contribute to strengthening those that already exist, as it did in the past in Latin American countries, as mentioned above.

The basic principle of these European projects is to offer support in harmonising the policies of the beneficiary countries with the 'EU acquis' (accumulated legislation, legal acts, and court decisions which constitute the body of European Union law). They also aim to share best practices and to promote and strengthen relations between administrations in EU countries and those outside the EU. There are several types of projects that share these characteristics, although the best known is usually referred to as *Twining*. This concept was launched by the European Commission in 1998 as an instrument for EU assistance to countries in Central and Eastern Europe that were candidates for EU membership. The aim is to assist candidates for EU membership to modernise their administrative structures and train their staff for incorporating their political and administrative systems into the EU acquis.

In many cases, these projects are developed in collaboration with another EU institution. To date, the Spanish Ombudsman has participated in four projects: Kazakhstan (2006), Armenia (2009-11), Mace-



donia (2011-12) and Turkey (2014-16). The first of these aimed to support that country's Human Rights Institution, and was carried out in collaboration with the Greek Ombudsman. The other three supported the recently created Ombudsman Institutions in those countries and were carried out in collaboration with the French Ombudsman.

These programmes, wholly financed by the European Union, were implemented by signing a Twinning agreement between the member state providing the technical assistance (Spain in this case) and the candidate country that was to be the beneficiary of that assistance (Kazakhstan, Armenia, Macedonia and Turkey).

The most notable characteristics of this cooperative mechanism include:

- exclusively used for institution-building projects directly related to the EU acquis in the relevant sector (in this case, the institutionalisation of fundamental rights);
- the proposals for projects are presented by public institutions, whether national, regional, or local;
- the projects are chosen by the competent authorities of the candidate country;
- after selection, the Twinning Contract is negotiated by the two administrations (the member state and the candidate country);
- in each project, a civil servant from the member state moves to the office of the beneficiary country, and will work there for the duration of the project.

There is, however, another important overseas activity. Law 2/2014, regarding actions and service overseas has defined certain specific international functions that the Ombudsman's office had not previously undertaken, giving it responsibility for facilitating the monitoring of human rights in Spain by international bodies. It also establishes that the Government may require the Ombudsman to undertake missions to international meetings on human rights.

This legal definition has reinforced the position of the Ombudsman's Institution as the National Human Rights Institution in Spain.

Transparency

Act 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information, and Good Governance, which came fully into force in 2014, is the subject of special consideration by the Ombudsman. Firstly, because supervising the activity of the Administration, which, as has been pointed out, is part of the mandate implicitly assigned to the institution, already implies ensuring the transparency of such public authorities. This can be said that to have been applied since the in-

stitution was implemented, since it places special emphasis on the citizens' right to access information on a very wide range of subjects, including education, health, the environment, the civil service, etc. Any failure to answer 'quickly and satisfactorily' letters and requests from members of the public has been grounds for ongoing investigation by the Ombudsman's Institution since its creation, and this has been reflected in all its annual reports.

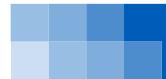
In 2013, the Ombudsman made a recommendation to the Ministry of Justice that was very directly related to transparency. Specifically, it dealt with squandering public money and characterising such behaviour as a crime. The recommendation, extending suggestions made by the institution on previous occasions, requested that measures be adopted to extend the description of the crime of breaches of transparency, access to public information, and good governance regarding public accounts and the fight against tax fraud and social security fraud to other criminal conduct regarding decisions on public spending, such as starting projects without the necessary ongoing budgetary allocations or the relevant evaluation of their social rates of return (Recommendation 89/2012, of 23 August).

As another example, it should be pointed out that the previous year's annual report also included the study prepared at the time entitled *Financial Crisis and Mortgage Debtors: the Ombudsman's actions and proposals*. That report insisted on the need to establish transparency mechanisms in the government agencies that control financial institutions.

In 2013, the Ombudsman appeared before the Constitutional Committee of the Congress of Deputies, to report on what was then a draft law on 'transparency, access to public information, and good governance'. In her presentation, the Ombudsman explained the fact that the institution she led had, itself, taken on board the principle of transparency, and pointed out that it was necessary that the general principle that should inspire the draft law on transparency, in relation to the citizens and what they expected from transparency, is that the Administration should obey such a law.

She also requested that the draft law clarify how the relationship between the National Agency for Transparency and the Ombudsman's Institution would be established, and reminded those present that, since 1995, the Penal Code had classified any refusal to provide any reports requested by the Ombudsman or undue delay in providing them, as the offence of contempt, describing how that had been enforced to date.

There are several aspects of the transparency law that affect the Ombudsman's Institution. The first of these is that, although it is not a part of the Public Administration, the law applies the duties of trans-



parency to it (as well as to the royal household, the Congress of Deputies and the Senate, the Constitutional Court, etc.). In her presentation to Parliament, the Ombudsman had indicated her agreement with this (in the Preamble and article 2f).

Moreover, the law establishes that the President of the Council of Transparency and Good Governance shall inform the Ombudsman of any rulings it makes that have previously been the subject of a complaint or appeal (article 24.5). Finally, articles 34 and 35 create the Council of Transparency and Good Governance, which has, as its objectives, to promote transparency in government activity, ensure that the obligations to disclose are complied with, safeguard the right to access public information and ensure that the provisions of good governance are adhered to. This Council's committee includes a representative of the Ombudsman – its General Secretary has taken on this responsibility. The committee also includes the president of the Council, a member of the House of Deputies, a Senator, a representative of the Court of Auditors, a representative of the Spanish Data Protection Agency, a representative of the Office of the Secretary of State for Public Authorities and a representative of the Independent Authority for Fiscal Responsibility.

As has been said, the Ombudsman's institution applied transparency guidelines before this law was enacted. For example, since the 2012 annual report, in addition to the statistics on case management and the actions and investigations the institution carried out, a section on its budget has been included, with a breakdown by the main headings and stating the inter-annual change, while also indicating the actions taken during the previous year.

Moreover, since 2014, the Ombudsman has provided a new service on its website, allowing complainants to consult the status of their complaints. Complainants are provided with a personal password so that, at any time and from anywhere, they can check on the status of their case; this system maintains the highest level of confidentiality. The web portal therefore includes the information as to the actions taken – whether by the Ombudsman or by the administration or body from which the complainant is expecting a reply – with the results. The only information that cannot be accessed is the content of the communications between the Ombudsman and the public bodies, since these communications are subject to the duty of confidentiality laid down in the Organic Act that governs their operations.

This mechanism requires greater effort from all the administrations and public bodies, including the Ombudsman, in ensuring that they report clearly, within a reasonable time, on whatever the complainant was concerned about.

The Ombudsman's web portal, in applying the abovementioned law, implements certain aspects of the Ombudsman's transparency. One of these is the requirement for active disclosure on the following matters: organisational, institutional, financial, budgetary, statistical or of legal significance. The other aspect implemented is its recognition of the right to access public information and the creation of a procedure to exercise that right. For the first of these, the following menu options are included:

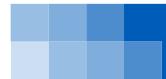
- 'About us': detailed description of the origin of the Institution, the regulations that govern it and its activities.
- 'Budget': the figures and an explanation of how they have changed over the years since 2009.
- 'Structure': senior positions and complete organisation chart.
- 'Technical infrastructures'.
- 'Entertainment expenses, vehicles and official visits': Entertainment expenses, allowances and other work-related benefits; official vehicles for the use of the Ombudsman; official visits.
- 'Current contracts': ongoing hiring procedures; contracts.
- 'Agreements': collaboration agreements with other bodies and institutions.

The website also includes a form for exercising the right to access public information, and, along the same lines, approval was given at the end of 2014 to create an information unit in the secretary-general's office to reply to requests for information as they occur.

The Ombudsman's Web Portal

In order to make it more accessible to the general public, the Ombudsman's Institution has continually been incorporating new technologies into its day-to-day work. Very early on, it sought to use the internet to provide more immediate and simpler access to information, as well as setting up the options of making complaints online. The decisions taken, ex-officio activities and other significant actions can now be consulted online as well as by reading the institution's regular publications (annual reports, special reports and case studies, books of rulings and decisions).

This digital updating of the Ombudsman's Institution has led to a more direct and personal dialogue with members of the public and a reorientation of many of the services and fields in which this institution works. As a result, new services have been created and new fields addressed that reflect the vital concerns of the public. This process has also promoted transparency, by making it possible to inform the public about the work of the institution as a whole, about the actions taken by the Ombudsman's Institution and the results of its work.



In June 2015, the Institution's website was completely redefined and redesigned, in order to reach different types of users and audiences – from a person who wishes to make a complaint, to a lawyer who wishes to use a recommendation made by the Ombudsman as part of legal proceedings. The website's level of compliance with accessibility guidelines for persons with disabilities was also improved.

For its role as the National Preventive Mechanism against Torture (NPM), the Ombudsman's Institution web portal offers the option of consulting information about the ongoing programme of visits to places of detention by clicking on the location in a map of Spain.

The process of making complaints online has been simplified. The decisions are published 15 days after they have been sent to the competent Authority, and the information published can also be searched by fields of action and social groups.

Information is published on the recruitment processes for hiring new staff and processes for purchasing equipment and subcontracting.

Up-to-date statistical data is provided on the numbers of complaints received and decisions made. This information is updated every Monday.

The names of those authorities or administrations that have not replied to a third request for information within thirty days are published on the website, giving the following details: the name of the authority, the subject, the date the last letter was sent and the number of days passed without a reply.

Average response times can be consulted, both for the Ombudsman's Institution and for authorities and administrations. The data is published by ministry, autonomous region, and province.

A KIND OF SUMMARY

The success of this institution, which really had no true predecessors in Spain, nor in a significant part of Europe, was relatively unforeseeable. However, having been created, as we have seen, during the transition to democracy that led to the Constitution of 1978, the Ombudsman has been one of the institutions that has had the most impact on the democratic system born of that Constitution.

Proof of this came very soon after its implementation, because the expectations that it aroused were demonstrated by the overwhelming number of complaints received during its first year – a number that has yet to be matched in any subsequent year – although many of them fell outside its mandate. We should also bear in mind here the

lack of awareness regarding the scope of the Ombudsman's mandate during this first, foundational period. Today, the Ombudsman's Institution is deeply rooted in the nation.

Moreover, as we have also pointed out, Spain's Ombudsman was, from the beginning, one of the Ombudsman institutions that put the most emphasis on the mission of protecting fundamental rights, above – and as an underlying motivation for – its other task, that of controlling and supervising the public administration. This is why, all around the world, Spain's Ombudsman is now one of the most respected, due to the institution's special characteristics, and over 30-year history.

THE OMBUDSMAN OF SPAIN'S HEADQUARTERS

Historical and architectural analyses

THE OMBUDSMAN'S HEADQUARTERS – TWO CLASSIC MADRID BUILDINGS

ÍÑIGO COBETA

The Ombudsman's Institution carries out its work in two buildings, both of which are in Madrid: the Bermejillo Palace, at no. 31 Calle Eduardo Dato, the headquarters, and a building at no. 42 Calle Zurbano, a villa formerly owned by Agustín Díaz Agero, which houses the visitor's office, amongst other functions.

Both these buildings, which are two blocks apart, are in the Almagro neighbourhood and have facades on Calle Eduardo Dato. At the start of the twentieth century, when both were being built – though by different aristocrats – this street was known as the Paseo del Cisne.

It took several years for the Institution of the Ombudsman to be finally established in these two buildings.

At the start, after the first Ombudsman had been appointed – on 28 December 1982 – and once the Regulations Regarding the Organization and Operations of the Ombudsman were passed in April of 1983, the recently named Ombudsman and his secretaries were provisionally installed in the first extension to Congress (the lower house of the Parliament), which had been opened on 28 May 1980. The building had been designed by the Congress's conservation architect, a post then held by Antonio Cámaras Niño.

As not all the employees could be housed in the new building, which had fundamentally been designed to compensate for the lack

Íñigo Cobeta has a doctorate in architecture and has been an associate professor at the Department of Architectural Studies of the ETSAM (Madrid School of Architecture) for ten years. His thesis *'The Prado: from territory to stage'*, on which he was advised by Rafael Moneo and Antón González-Capitel, describes the changes in this urban space (the Paseo del Prado) and its relationship to architecture and the capital's cultural contexts

of space in the old Congress building, Parliament rented offices on Calle Alfonso XI in the Jerónimos neighbourhood and set up the institution's other offices there, while waiting for the definitive headquarters.

In 1983, the Institution of the Ombudsman of Spain moved its headquarters from to the abovementioned Palace of the Marquis of Bermejillo. It is the more iconic of the two buildings used by the Ombudsman. It later took over another building to meet the need for more space for the steadily growing institution.

The Almagro neighbourhood

The Almagro neighbourhood, in the Chamberí district, was one of the areas incorporated into Madrid as a result of the expansion designed in the Castro Plan of 1860. The land had previously been used for orchards and market gardens.

Practically since 1625, Madrid had been confined within four well-defined boundaries: to the west, the natural boundary formed by the banks of the Manzanares – the starting point from which the city grew, the area where the old Alcazar Palace had been where the current Royal Palace now stands; to the east, the Buen Retiro Palace with its extensive gardens, which had been built in the 17th century and held back Madrid's inexorable expansion to the east¹; to the north, the boulevards (i.e. more or less the following streets: Alberto Aguilera, Carranza, Sagasta and Génova); and to the south, delimiting the slum areas, was the other boundary, which corresponds approximately to the current Rondas – of Segovia, Toledo, Valencia and Atocha.

¹ For centuries, the roads to the east were the natural axes of expansion of the town along the breadth of what, in the 16th century, were called the 'hills' of Madrid.

For two hundred and thirty years, the boundaries or limits of Madrid were practically fixed, except for small operations to consolidate and tidy up the perimeter. Then, in the middle of the 19th century, the city could tackle the expansion for which there had clearly been a need - due to the number of people moving to be near the Court - since the reign of Charles the 3rd.

The 'Castro expansion' meant that the new Madrid would be three times the size of the old centre.

On the edge of what was to become the Almagro neighbourhood, there was a landmark in the road from the Recoletos Gate to the village of Chamartín that was, in time, to give its name to the capital's main north-south avenue. This was the 'Fuente de la Castellana' - or the Castellana Spring, which was marked by a tall pillar set in the middle of a square stone basin. Ángel Fernández de los Ríos said that Cervantes referred to it as the 'extremadísima' spring because its wa-



ters were so fresh. The spring was located in what is now the Plaza de Emilio Castelar, but was then outside the city.

The area where the Almagro neighbourhood was to be constructed had specific characteristics that conditioned its development and future use. It was located close to the valley created by the Castellana stream, and the abundant water and good Madrid subsoil made for very fertile land that had, in fact, been used for orchards and market gardens since ancient times.

When the Court moved to Madrid in 1561, the population grew very fast, and as a result the town - as it was then - expanded fast towards the east. The metamorphosis of the Paseo del Prado into a fashionable area at the start of the seventeenth century, and the fact that it was included in Madrid, led to these orchards and market gardens – which had previously been inside the old limits of Madrid as described above, extending upstream along the Castellana stream – beyond the Recoletos Gate.

The Castellana Spring was located where the road that left the Fuencarral Gate going north-east - now the Calle Almagro² met the road from the Recoletos Gate - later to be the extension of the Castellana. In turn, this was the starting point for the roads to Chamartín and Hortaleza.

In 1807, when the Madrid Junta de Propios (Committee for Public Lands) considered “improving and beautifying the Paseo del Prado, extending it through the Recoletos Gate to the Castellana Spring”, the path of the first section of what was to become the Castellana Avenue was fixed by running the extension of the Paseo along the wall of the Loinaz orchard - an extensive walled property running from the Recoletos Gate to the Santa Bárbara Gate whose presence can already be guessed from Coello’s 1848 plan. The Loinaz property was fully developed at the end of the nineteenth by the French company Parent Shaken et Compagnie, a company linked to the Shaken Parent railway company that took part in the development of Madrid’s railways as from the second half of the nineteenth century. Parent Shaken et Compagnie developed the plots in the southern part of the Almagro neighbourhood, after the land had been owned by the Arango family. Together with Miguel Sainz de Indo, this family – of Cuban origin – was one of the major landowners in the area.

2

The new rectangular layout of the ‘expansion’, which was superimposed on the old roads, interrupted that road. The Calle Almagro, which would naturally continue to the Glorieta de Emilio Castelar, stops at the Glorieta de Rubén Darío precisely because the Almagro neighbourhood was built.

When Carlos de Castro proposed his ‘expansion’ of Madrid, there had already been some building in the area, which had changed the public’s perception of it. As a result of the construction of the Castellana Obelisk, some of the roads in north-east Madrid had become

tree-lined boulevards, and by the 1840s these formed a more-or-less consolidated pattern.

In the Castro Plan of 1860, it can be clearly seen how the abstract pattern of a rectangular grid was superimposed on the pre-existing layout.

Other areas on the outskirts of Madrid had almost no pre-existing development, but in 1848 Chamberí already had around three hundred homes. As we have seen, the north-east of Madrid had some pleasant tree-lined boulevards; towards the East, however, especially starting at Santa Engracia (the old road to Fuencarral), many shacks had sprung up along the verges of the roads, to house the capital's ever-increasing population.

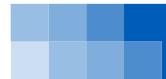
The implementation of the Castro Plan in Chamberí, in the north of the city, was markedly affected by the pre-existing development that, in principle, it was intended to ignore. Although well to the north of the city, the shantytown had arisen before the plan – since it grew more-or-less spontaneously. In the Almagro neighbourhood, it was the Paseos that had been planted out in the last few years of the reign of Fernando VII and consolidated in the 1840s that determined the current form of the area; the use of the land was, to a large extent, in line with the plan.

The descriptive report that accompanied the Castro Plan clearly states that there were to be eight separate areas, each with its assigned use, about which precise instructions were given. The second such area, the one that concerns us, adjacent to the Paseo de las Delicias de Isabel II or Paseo de la Fuente Castellana, was to be used for housing the nobility and top civil servants, who would build their houses along the edges of the Paseo.

The development of the Indo neighbourhood

There was a delay in putting the plan into effect in the area, and development only started in 1866. The first and most important developer of the Almagro neighbourhood was Miguel Sainz de Indo (1823-76).

Much of the land on which this neighbourhood was to be built was part of what was called the Huerta de España - the Garden or Orchard of Spain. This was farmland that had belonged to Baltasar Gilimón de la Mota since the start of the seventeenth century, and had been converted from orchards or market gardens into brickfields at the end of the eighteenth century. After changing hands several times, this land was bought in 1859 by General Manuel Gutiérrez de la Concha e Irigoyen, the Marquis of the Duero.



In 1874, fourteen years after the Castro Plan was approved, the Spanish Geographical Institute, which had been created in 1870, published the Plot Map of Madrid under the direction of General Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero. This shows the details of the area shortly after work had begun to implement Castro's plan.

The first few buildings in the area, built by Miguel Sainz de Indo, can be picked out. The Indo Palace with its striking garden is right by the Castellana; on the other side of the Paseo del Cisne is his development, designed between 1870 and 1877, which was generally known as the 'Barrio de Indo', or Indo neighbourhood.

The building behind this Palace is also eye-catching. It is a provisional construction that was built between November 1866 and February 1867 by Francisco Jareño de Alarcón – who was building the Palace of the National Library and Museums (now the National Library and National Archaeological Museum) –on land that had formerly belonged to the Prado Monastery of the Augustinian Recollect Monks.

The large profits made by Indo as a result of the rising price of land, led other landowners to speculate and hold on to their properties until they increased in value. This resulted in the area being very mixed, especially the properties with their backs to the Castellana, where, for years afterwards, there were not only palaces but workshops and warehouses around them, mostly providing services to the palaces that, in turn, faced the prestigious new Paseo. In any case, it must be borne in mind that the plan by Ibáñez de Ibero reflects a transitory situation, and in 1880 almost the whole side facing the Castellana had been built up, from the Obelisk to the old Recoletos Gate (demolished in 1861).

At the end of the nineteenth century, the Indo neighbourhood had become established as a clearly aristocratic area, separate from the common shantytown in Chamberí. One boundary of that area was the street then called the Calle del General Wintkhuissent, currently the Calle de Almagro. As time passed, however, and especially in the twentieth century, this aristocratic character finally spread to the whole area, and many small aristocratic palaces were built. Two of these were to become the buildings used by the Ombudsman's Institution.

The Plan of Madrid and its neighbouring villages, published in 1900 by Facundo Cañada López, Commandant of the Guardia Civil, shows how the neighbourhood has developed; even so there are still many unused plots.

Comparing it with the previous plan, the headquarters of the Fine Arts Exhibitions has disappeared and been replaced by an arbore-

tum, and the Palacio de Indo, although it keeps the same name on the plan, has been moved to another part of the site. The building shown here is the Palace of the Duke of Montellano, Don Felipe Falcó y Osorio, who, after buying the Palace from the Basque entrepreneur – who had died twenty-four years earlier – decided to change the position of the building on the plot and build a French-style palace. He also rearranged the layout of the plot around a diagonal line from the corner where Calle Jenner runs into the Castellana. This plot is currently occupied by the La Unión y el Fénix (insurance company) building, which was designed by Luis Gutiérrez Soto and built between 1966 y 1971.

This plan shows the situation immediately after the two buildings that form the headquarters of the Ombudsman had been built. On the one hand, at the junction of the Calle Fortuny and the Calle del Cisne, there are the two small buildings where the Bermejillo Palace would be built, and, on the other side, where Zurbano meets the Calle del Cisne, there is Agustín Querol's studio, which was to be replaced by the Agustín Díaz Agero House.

Agustín Querol (1860-1909) was a sculptor who, through works that had been privately commissioned, contributed to the image of the district and the city. He sculpted many statues and other monuments, including the following: the statue on the Plaza de Quevedo (1902); the pediment and figures on Spain's National Library (1892); and the monument to Claudio Moyano (1900), at the start of the Cuesta de Moyano. He also sculpted the tomb of Pío Bermejillo in Balmaseda; coincidentally, Pío Bermejillo was the brother of Francisco Javier Bermejillo, who built the Ombudsman's headquarters.

The plan also shows, next to the sculptor's studio, the Church of San Fermín de los Navarros, which was designed in 1886 by Eugenio Jiménez Correa and Carlos Velasco Peinado. This had previously stood on the land of the Counts of Monterrey, on the Paseo del Prado, but had been demolished in 1882 to make room for the Bank of Spain. The plan also shows the Ophthalmology Institute, which was designed by José Urioste y Velada in 1896 and at that time, like the Montellano palace, was under construction. Both buildings, conceived at the end of the nineteenth century, are examples of the eclectic design style popular at the time, and combine a Neo-Mudejar style with a Gothic interior in one case, and a mansard roof in the other – both have survived to the present.

The Headquarters of the Ombudsman: the Bermejillo Palace

Francisco Javier Bermejillo y Martínez Negrete, who was born in San Sebastián on 24 November 1870, was the second son of Pío Bermejillo



e Ibarra, a rich Basque financier and industrialist who had emigrated to Mexico and Peru in the middle of the nineteenth century and made a considerable fortune from silver mines.

In 1894, Francisco Javier Bermejillo got married in Mexico to Julia Schmidlein y García-Teruel, a member of Mexican high society. She was born in 1872 to Doctor Adolfo Schmidlein and Gertrudis García-Teruel, a rich heiress from Puebla, in Mexico.

Adolfo Schmidlein had been born in Bavaria in 1836, and emigrated to Mexico in 1865 as a military doctor in the army of Emperor Maximilian. After Maximilian was executed in June 1867, Adolfo stayed in Mexico, in the Puebla region, where he built a flourishing career as a civilian doctor and married Gertrudis. He was even made President of Mexico City's German Club. In 1892 Adolfo Schmidlein returned to Germany alone to see his parents, where he died unexpectedly from a respiratory illness, leaving his family in Mexico. Gertrudis García-Teruel died in Mexico in June 1912.

Francisco Javier de Bermejillo and Julia Schmidlein had four children; the first three were born in San Sebastian. The fourth, Carolina, was born in Madrid in 1904.

When the time came to build the house, the first consideration was location. The Indo neighbourhood was chosen, as it was one of the most select districts in the capital.

Franz Rank, a German Architect

En 1917, Luis María Cabello Lapiedra, a staunch defender of a regional Spanish style, said in his book *La arquitectura española* (Spanish Architecture) that this building was "the most intensely artistically Spanish." However, the question of who designed the Bermejillo Palace is rather controversial. It had traditionally been attributed to the Cantabrian architect Eladio Laredo, but the publication of an article in which the German architect Franz Rank claimed that he had designed it, has made it necessary to reconsider the matter³. The question is even more delicate when one takes into account that the plans deposited with the Madrid City Archives were signed by Francisco Reynals Toledo, and the completion certificate was signed by Benito Guitart Trulls, who certified that, as technical architect he oversaw completion of the villa at no. 33 Calle Cisne. According to Rank, it was Fritz Walder, a Karlsruhe architect who was the technical architect.

After the Restoration of the monarchy, designs by foreign architects – who were often contracted by those wishing to build a little palace in the latest style – were, for administrative reasons, frequently signed,

3

On 14 June 2010, the *El País* newspaper published an article entitled "La ironía más española de Herr Rank" (The most Spanish irony of Herr Rank), written by Patricia Gosálvez. The article, based on the discovery by Joaquín Medina Warmburg of an article published in 1924 in the German magazine *Deutsche Bauzeitung*, casts doubt on the traditional theory that the Bermejillo Palace was designed by Eladio Laredo, the Cantabrian architect.

presented and implemented by local architects. The Montellano Palace, which has already been mentioned, was designed by Samson, a French architect and Jean-Claude Nicolas Forestier, a French landscape designer, although the designs were signed by Juan Bautista Lázaro de Diego and Joaquín Saldaña. Similarly, the Uceda Palace, which until the 1960s was on the Plaza de Colón and caused an outcry because of its French style, was designed by Delaporte but signed by Antonio Andrés de Avenoza.

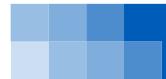
The case of the Bermejillo Palace is not so obvious, and establishing who designed it is more complicated. The original plans of the project and the documents for checking the alignments of the plot –both signed by Reynals, are dated 14 February 1913; they may have been a present to Julia from Francisco Javier.

In 1971, José Camón Aznar, of the Royal Academy of Fine Arts of San Fernando, had pointed out, when requesting protection for the Bermejillo palace, without giving any more details, that “construction began in 1913 under the direction of a German architect, continued under Laredo, a Spanish architect, and the building was finished in 1915 - according to one of the capitals on a column inside the building.”

Franz Rank (1870-1949) was a German architect who, together with his three brothers, had founded the Baugesellschaft Gebrüder Rank construction company. They had received the order to construct a gas plant in Seville for the Empresa Catalana de Gas y Electricidad.

In his memoirs, Rank recounts that, at the request of his older brother Ludwig, he made a series of sketches for the interior of the Bermejillo Palace in Madrid. It is easy to imagine that Julia Schmidlein would get on well with these brothers who were her own age and, like her father, were German. She shared with them not only the language but also a lively interest in a country they must all have found exotic. Franz and Julia met in Ronda, and in a later trip to Munich she had commissioned some sketches for her house/museum. The building was constructed to hark back to the best moments of Spanish art and architecture. In this it was unlike other palaces along the Calle del Cisne, which demonstrated a predilection for a modern French style, perhaps in reference to the Indo houses. Julia did not approve the sketches made by Franz, so, as he describes in his memoirs, he decided to travel through Spain in 1913 to carry out architectural studies. It is likely that he was right about the date, as the Great War was to start the next year.

He also describes how, in 1921, while working in Bilbao, he travelled through Salamanca, Seville and Madrid and “when there I was passing through the neighbourhood where I supposed the Calle del Cisne to be, and I saw a house that was practically a palace, and made



me think: that house is a really good example of Spanish style. When I looked closer I realised that it was the Bermejillo palace, which I had designed." We should now return to how Reynals was involved.

In his article, Rank recognised that there had been a previous design in a Parisian style, which he vehemently disapproved of and for which there was a detailed programme. This was presumably the abovementioned sketches by Francisco Reynals Toledo.

Francisco Reynals Toledo was a prolific architect who, before preparing his design for the Bermejillo Palace, had built several apartment blocks and villas in Madrid. He was, however, less well known than his brother, Eduardo Reynals y Toledo (1888-1916), who designed the Pérez Villaamil House in the Plaza de Matute. Both of them introduced the modernist style to Madrid.

The Question of Style

After the Restoration, style was not a minor consideration, since it had innumerable connotations linked to defining political identities and national ideologies. This was especially true after 1898.

In a lecture in 1878, 'In search of a National Architecture' Lluís Domènech i Montaner (1849-1923) propounded the need to recover style as the only way of creating a national architecture to combat the inexorable homogenisation that would inevitably be the result of accepting modern architecture: "it would be a modern architectural style, but it would not be Spanish", he concluded, associating Spanish regional diversity with different, very specific styles - linking the Renaissance to the centralising power of the Hapsburgs and the Bourbons⁴. Domènech i Montaner openly upheld the use of ornamentation as an artistic resource of fundamental importance:

"With all the diverse principles severely tested, let us openly use the forms and shapes that the new experiences and demands impose, enriching them and giving them expression with ornamental treasures that nature and monuments from all ages offer us."

4
This lecture had already been published a year earlier in the *La Renaixença* (The Renaissance) journal of 28 February 1877.

While the architects were immersed in essays on style, Madrid was inexorably advancing towards progress accompanied by technological innovation, and fundamentally orchestrated by engineers. The change implied by the advances in building techniques during the second half of the nineteenth century overshadowed discussions on style. Cars, trams, lifts, metal structures, the telephone, telegraph, and lighting - first gaslight, then electrical, were all inventions that changed forever our ideas about spaces and, more specifically, cities. The matter of style continued, however, to be a burning question, especially

for the Bermejillo Palace, and explains, to a large extent, intervention of Eladio Laredo in the project to which he undoubtedly contributed.

Eladio Laredo and the Monterrey Style

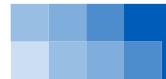
Eladio Laredo (1864-1941) was an architect from Cantabria, born in Castro Urdiales. His father had returned to Spain after making his fortune in South America, so he was born into privilege. After studying architecture in Madrid, he returned home where, after working on restoration projects, he met Luis Ocharán Mazas, a rich Basque for whom he designed several buildings. Through Mazas he met Daniel Zuloaga (1852-1921), who became a close collaborator. In turn, he met Ricardo Velázquez Bosco (1843-1923) through Zuloaga - who was working with him in the 1880s. At the time, Velázquez Bosco was working on important government projects, such as the Ministry for Development, now the Ministry of Agriculture, on the Glorieta de Carlos V. It was, to a large extent, through Zuloaga that Eladio Laredo came into contact with the cultural world of the capital, to which he moved in 1904.

In 1905, he started to work with Benigno de la Vega-Inclán y Flaquer, the second Marquis of Vega-Inclán (1858-1942), who was a military man, painter, traveller and one of the most important Spanish patrons of art in the first half of the twentieth century. He was the driving force behind many projects, including the El Greco Museum in Toledo (1911), the House of Cervantes in Valladolid (1915), the Romantic Museum in Madrid (1924) and the Sorolla Museum (1932) – which he helped to found, working with Joaquín Sorolla García, the painter's son. That Museum is at no. 37 on Calle Martínez Campos, in the painter's family home, and very close to the Ombudsman's headquarters.

The positive response to the restoration of El Greco's house and creation of the El Greco Museum – which was Vega-Inclán's personal project – resulted in his work being recognised by the Canalejas government, by creating a Commission for Tourism and Popular Culture and appointing him as its first Commissioner. Eladio Laredo was then attached to the Commission and was therefore commissioned to design the Spanish Pavilion for the International Fine Arts Exhibition in Rome, in 1911.

The pavilion, in Neo-Plateresque style, was opened by the King and Queen, and was a perfect example of the strongly nationalist image that Spain then wished to project⁵. The press of the time praised the historic tapestries and suits of armour as the most striking items exhibited.

As a result of that building, he was given the title of Gran Maestre dell'Ordine della Corona by Victor Manuel II, and, in the same year, the recognition of his colleagues of the Central Society of Architects in the Exposición de la Casa Española (Exhibition of Spanish Buildings)



that was organised by Vicente Lampérez (1861-1923), an influential architect and architectural historian.

In 1915, probably around the time when Eladio Laredo became involved in designing the Bermejillo Palace, the architects Leonardo Rucabado (1875-1918) and Aníbal González (1875-1929) presented, at the 6th National Architects' Congress in San Sebastian, an illuminating lecture entitled 'Guidelines for the Resurgence of a National Architecture'. The title gives an idea of the exalted tone that was widespread among many Spanish architects in that era and, indeed, of the cultural atmosphere at the time.

As a result of a report presented to the International Tourism Conference in Madrid in October 1912, which Laredo must have attended as the architect for the Commission for Tourism and Popular Culture, the need to create an 'architecture for tourism' that would be derived from the 'great national artistic style'. In 1915, Rucabado and González proposed new conclusions, rather eloquent, to say the least, addressing the "priestly class of that most noble religion [architecture], which is unfortunately plagued, from our point of view, by schisms and heresies", with which they aimed to recover the tradition and cult of the past, in order to "by cultivating national historical styles, facilitate the arrival of a new authentic art" for which "it is essential that we can count on the general public, and especially on our patrons, and from them, on the class that sets the standards of distinction and good taste, the aristocrats, and - as the most important element, on the King (...) to emphasize this style to those classes most dragged down by work or blood."

Without analysing the stormy world of nationalist regionalisms, in which, at that time, architects changed their style as often as their jackets, the above text should serve to illustrate how the matter of architectural decoration, identified with specific political positions, had implications for society that transcended mere taste. It is therefore probable that the decision taken by Francisco Javier de Bermejillo to dispense with the services of Francisco Reynals and the French style, choosing instead a Spanish Renaissance style and an architect who moved within court circles, could be linked to the fact that Alfonso XIII elevated him to Marqués de Bermejillo del Rey, in May 1915.

Manuel Tuñón de Lara establishes a clear distinction, within the Madrid bourgeoisie, and especially after the Restoration, between the upper-class bourgeoisie or gentry, and the rest. The upper-class bourgeoisie – fundamentally financiers – through ennoblement, family connections or establishing reciprocal financial links, gradually formed an economic and political power block which was to make its presence felt in both the political and economic spheres. Francisco Javier Bermejillo would be a clear example of this, as he can clearly be distin-

guished from 'the other bourgeoisie', whose future development was to follow a different course.

The Sketches by Reynals and Rank

If one compares the initial design by Francisco Reynals, that are in the files of the Madrid City Archives (14 February 1913), with the sketch by Franz Rank, in the journal *Deutsche Bauzeitung* (1924), one can see that there are few differences between them⁶. Both the overall programme and the composition are essentially the same, and only minor modifications can be seen, which do not seem to change anything fundamentally – apart from the style.

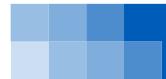
In his memoirs, Franz Rank describes how, when his first sketches had not met with approval in 1913, he decided to travel, at his own expense, in order to make a series of architectural studies. This took him to Hendaye, San Sebastian, Burgos, Madrid, Seville and Granada, where finally "I found the motif of a Spanish palace that, once I had returned to Madrid, I adapted to our purpose." These sketches were immediately approved by the Marquise. The building referred to is the Caicedo Palace in Granada (currently the city's Music Conservatory); its facade is undoubtedly very similar to the southern facade of the Bermejillo Palace, which opened onto the (then) Paseo del Cisne.

One may therefore suppose that, with the design by Reynals already presented to the Town Hall, the owners decided to opt for a more markedly Spanish style, in line with the taste of the time. They therefore disposed of Reynals' services and hired a German architect who defended the regional values represented by the Bund für Heimatsschutz, which was founded in Germany in 1904, and with whose ideology Rank identified himself.

In his article, Rank invoked the intrepid Spanish knight, eager for conquest, as well as the close Hispano-German relationship during the emperor's reign. What could be better suited to such aspirations than a sixteenth-century facade in Granada?

Apart from some minor changes, which he mentioned in his article, one can consider that the German architect's principal contribution was to find a facade that perfectly fitted the owners' intentions and represented the aspirations of Julia Schmidlein, who had accumulated a considerable collection of Spanish antiques and works of art, with the intention of creating a house that was also a museum or gallery and could therefore house them and give them new life. In this respect one should note that, inside the palace, it was the openings and doorways that were often a perfect fit for the sizes and shapes of doors and similar fittings that had been recovered and brought from other sites.

6 Franz Rank refers to this as a preliminary draft.



Eladio Laredo must have become involved in the project after this point, probably once the works had been started (the project got under way in the spring of 1913). There are two sketches by Laredo, which were found by Professor Isabel Ordieres, and included in her book about the architect. Both the sketches are in what might be called the Monterrey style, Spanish Renaissance, Neo-Plateresque or Alfonso XIII.

As can be seen, the sketch which was certainly made first, although the lower part of it fits with both Reynals' design and Rank's drawing of the Caicedo Palace, has a substantially different finish for the second and higher floors - very probably indicating the point the work had reached when he became involved. On the other hand, the second drawing, even with the addition of the Neo-Plateresque details, is very close to the two previous designs - both to Reynals' sketches, which had been deposited with the Town hall, and Rank's drawing of the Caicedo Palace.

Eladio Laredo's involvement is not recorded in the file on the project; as has been mentioned, it was finally Benito Guitart Trulls who took responsibility for executing the project. There is, however, no doubt that Laredo's participation in the design of the Bermejillo Palace must have contributed to the prestige of the works. In addition to mentioning Fritz Walder, who took charge of the works and other decisions on "minor aspects", Rank's article also mentions the sculptor Sixto Moret as responsible for giving the project the desired traditional Spanish character. Moret had already been commissioned to make other sculpted decorations for the same neighbourhood, such as those on no. 38 Calle Almagro, a few metres from the Palace. That house won the Town hall's prize for the most artistic and best-constructed house, as is stated on the plaque that can still be seen on the facade.

Mudejar doors were used for the interior of the palace. These had been obtained when some of Madrid's old palaces were demolished. The original coffered ceilings from the same era should also be mentioned, especially those for the drawing room and billiard room on the right in the southern wing of the main floor. These are very similar to those in the new rooms of Carlos V in the Alhambra – another reference to the nobility's renaissance buildings in Granada. This link was continuously insisted on by Rank, who disregarded the Neo-Plateresque or Monterrey styles with which the building has traditionally been associated. The capitals of the first floor columns are echoes, although profusely ornamented, of those of the same floor in the patio of the Caicedo Palace.

The Bermejillo palace is a curious combination of original elements from very diverse origins, together with an architecture that, in most cases, suits them. The aim was to unify all these elements through

complex ornamental solutions that integrate them into the very fabric of the building while they remain original and individual.

Leaving aside the questions of style and who designed it, the Bermejillo Palace, far from being an anachronistic building, corresponds very closely to the typical upper-class bourgeois palace of the time - of which it is an outstanding example. Losing ourselves in nuances of style may prevent us noticing the essentials: this is the home of a rich bourgeois at the start of the twentieth century that incorporates the most modern advances of that time.

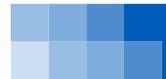
The design report itself mentions this: "this building will have all modern comforts and conveniences: central heating, ventilation, piped hot and cold water, electric and gas lighting, lifts, bathrooms and toilets." There was also a garage for three cars and a petrol tank, an electric dumbwaiter, and a cargo lift or hoist (powered by the Santillana Canal). The report also states that "for the cleaning service, a general network of tubes [was installed] connected to an electrically-powered suction apparatus in the basement. There are outlets on each floor for connecting up the cleaning hose." This is quite common today, but at the time was a most unusual level of luxury.

7

Five, in fact. The record shows that the attic rooms, to be used by women servants, had to be removed by official request, since they did not comply with the requirement that ceilings be at least 2.80 metres high.

The building had four floors⁷. If Reynals' programme – which was hardly modified – is taken as a reference, the reception rooms were on the ground floor (see the floor plans). The following lie along an axis from the entry: a portico for cars; a double staircase; the antechamber or vestibule; a covered central patio or hall, around which all the rest of the space is laid out, giving access to the other rooms; the dining room with a small pantry adjacent to it (with the dumbwaiter from the kitchen on the third floor); and the conservatory. All these form a sequence that leads out to the garden on the east. To the left of the entry, there was the ballroom at the far end, which today is the board room; at the other side of the patio, to the south and looking out onto the Paseo del Cisne, was the fumoir or smoking room, next to the dining room - Rank claimed in his article that the corner window was one of his contributions to the design; next to it there was the salon or billiard room, a small salon with an artesonado or coffered ceiling, as previously mentioned; and lastly there was the Marquis's office, in the opposite corner, next to the door.

The first floor was to be used for the family's bedrooms, where, in addition to bedrooms, dressing rooms and bathrooms, there was a private living room (located over ballroom) and also technical rooms (for boilers, calderas, coalbunker, air systems, etc). The porter's apartment and the garage were in the basement, where there is also a strikingly large cloakroom under the Marquis's office, indicating the size of the receptions held by the Marquises. Lastly, the servants' quarters were on the second floor, which was separated from the first floor by a hori-



zontal pane of glass to preserve the family's privacy and reduce the vertical feel of the patio - which was 18 metres high (this was also one of Rank's ideas). The kitchen was also on the second floor, above the family's living room.

This structure is repeated – although their exteriors differ – in many of the little palaces in the area, including no. 42 Calle Zurbano, which houses the Ombudsman's other offices.

On 3 January 1916, Benito Guitart Trulls certified that “under his architectural supervision, the villa at no. 33 Calle del Cisne has been completed and is in a habitable condition.” The habitability license was not immediately granted, however, because the building did not have railings on the gables to protect roofers. The problem was finally solved by installing mooring hooks. The reference to the building in the opinion of the Consultative Municipal Committee, given on 18 November 1916 is very eloquent: “The villa built by Señor Bermejillo [in the Spanish Renaissance style], is a building that deserves the highest respect for its artistic concepts, and can be considered to be one of the most interesting modern buildings in the capital.”

The Marquis of Bermejillo was a distinguished member of the court of Alfonso XIII and was frequently mentioned in high society news items at the time. From the moment it was finished, the palace was much admired. A curious example of the image of distinction that it embodied is the fact that it was a full-page photograph of its dining room that illustrated *Frigidaire* advertisements in the 1920s. Frigidaire was one of the first refrigerators – a complement to every elegant table – and the advertisements mentioned that owners included King Alfonso XIII, listing, right after him, the Marquises of Bermejillo.

The Ombudsman's Second Building, the Villa of Agustín Díaz Agero y de Ogesto

The Ombudsman's Second Building is on the corner of Calle Zurbano (at no. 42) and Calle Eduardo Dato, formerly called the Paseo del Cisne (no. 8), on the site that was Agustín Querol's study, as mentioned above.

The building was developed by Agustín Díaz Agero y de Ogesto, the 2nd Marquis of Rifes, a title that had been created in the early seventeenth century and was reinstated by Alfonso XIII in 1925, the year the design dates from.

In 1922, Agustín Díaz Agero had married Jesusa Palacios y Velasco, the daughter of the widowed Marquis of Villareal de Álava - the title

had been conferred by Alfonso XIII on María del Carmen de Velasco y Palacios. Agustín was the nephew of the Count of Malladas, who was a senator for life - as was Pío Bermejillo, the father of the Bermejillo who built what is now the Ombudsman's main headquarters. This is another confirmation of the aristocratic nature of the Almagro neighbourhood, where many houses were built for both new and old aristocrats – many closely linked to politics – in the first quarter of the twentieth century.

This villa has many similarities to the Bermejillo palace, although it is more modest, and had all the same modern conveniences. It had been designed by Luis Fernández de Urosa, who took charge from beginning to end – the works were completed in 1928. The official file on the building also contains an appendix from 1926 in which a lift is added to the design, next to the service staircase - that was not initially planned.

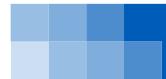
The lecture given by Rucabado and Aníbal González in 1915, already mentioned in the section on style, could be considered to be the high point of nationalist regionalism. The fiery defence of a nationalist style as the path to follow was answered by Demetrio Ribes (designer of Valencia's railway station) during the same National Architects' Congress, who argued for a more measured position, which in no way would deny the past and architectural tradition, but defended a more deliberate analysis of history and the specific circumstances. In this he was supported by architects such as Leopoldo Torres Balbás. This can be read here:

Years must pass, customs must change, so that other men, who may perhaps think that they are also disorientated, view these works from afar and find the dominant characteristics, the common traits, the masterpieces, which will be masterpieces because they have synthesized the taste of our era.

In the case of the Díaz Agero house, it is a building that, although it keeps some traits of the regional Spanish style to which the Bermejillo Palace subscribed, such as the coat of arms on the facade and the decoration, also on the facade, is generally less stylistically emphatic.

This house occupies the full width of the plot on the Eduardo Dato side, leaving a small garden – like the Bermejillo Palace – in the most hidden part of the plot. That's also where there used to be a small independent two-story building housing the garage and the chauffeur's flat, which was demolished in the 1950s.

Nor, taken as a whole, does it possess the virtues of the other building; the Bermejillo Palace has a broad, well-lit structure that, accentuated by the presence of the covered interior patio and the building's



generous size, create spatial qualities – these, quite apart from its style, make it a remarkable building.

Like the Bermejillo Palace, the structure consists of brick load-bearing walls and metal floor structures. The main floor of the Díaz Agero House has been kept more or less intact, with the walnut staircase and part of the original furniture, as well as a stained glass window of that era.

After the Civil War, the villa was converted into a boarding school for teacher's orphans, and a primary school for girls was set up in it that was generally called La Inmaculada, because it was run by the Congregation of Nuns of María Inmaculada, an order founded on 11 June 1876 by Saint Vicenta María López y Vicuña, as a response to the urgent needs of young women who came from the villages to large cities to work in domestic service.

In 1954, when Joaquín Ruíz-Giménez was Minister of National Education (years later he was to open the headquarters in the Bermejillo Palace as the first Ombudsman), the building was extended considerably, doubling its surface area. The small garage building was demolished, and in its place a flat-roofed rectangular building was constructed, connected to the main building, to house the dining room and library. The roof on the balcony that opens on to Calle Eduardo Dato probably dates from that time. As a result of that roof, the tower that topped off the building's chamfered corner between the two streets was levelled to the cornice of the new building, considerably disfiguring the building.

In 1959, at the college's request, and due to the need to fix the roof over the balcony, the whole of the top floor and its balconies were completely roofed in. The new space was to be used as a living room for the older girls, and the tower had become fully part of the building's cornice. Additionally, the new building in the garden was made one floor taller, and by 1960 the building had its definitive form, as we know it today.

In 1966, the Primary School Association requested that the María Inmaculada Residence be raised in category to a University Hall of Residence for Women. This was approved and it became the María Inmaculada Women's Hall of Residence, which was closed in 1974. In 1975 the process began of gradually integrating the Teachers' Mutual Society into MUFACE (the civil servants' mutual society), which was completed in June 1979. The building was later used by the National Institute of Public Administration.

It was in 2000 that the ombudsman presented a proposal that the State should buy the building (which now belonged to MUFACE). The

purchase was completed that year, and a budget was set aside to remodel the building to adapt it for its new users.

In 2004, the work necessary for the building to house the new offices was completed, with space for: the secretary's office, the visitors' office; the registry; an auditorium and some of the space required for those working for the Ombudsman's Deputies, the Deputy's offices remain in the principal building.

The two buildings used by the Institution of the Ombudsman, both in Madrid's Almagro neighbourhood, are part of Madrid's history and have undergone many vicissitudes. Today, they are a good example of how the city and its architecture have the ability to regenerate and be adapted for diverse uses while maintaining many of the intrinsic values that were inherent in their original design.

WOOD IN THE BERMEJILLO PALACE

ENRIQUE NUERE

When the Marquis and Marquise of Bermejillo decided to construct their new residence in Madrid, it was barely a quarter of a century after the Eiffel Tower had amazed architects and opened up new horizons of structural possibilities.

Until then, wood had been the only material available for building structures based on beams and lintels, and the owners of luxurious mansions did not miss the opportunity to convert their wooden structures into attractive coffered ceilings.

In terms of architectural ideas, the start of the twentieth century was a time of total eclecticism. Not much time had passed since 1859, when Amador de los Ríos gave his speech on being received into the Royal Academy of Fine Arts, in which he raised Mudejar art to the category of a national art form, thus consolidating a trend that was already bearing many fruits. The Marquis of Salamanca had just added an Arab Salon to the Vista Alegre Palace in Carabanchel, which he had bought as a country retreat. Around 1860, the financier José Xifré, constructed his Madrid residence opposite the Prado Museum, in a style that clearly harked back to the Alhambra, and this trend was confirmed by the many Neo-Mudejar buildings that followed, as the wealthy were seduced by the charms of the new national style.

The crisis of 1898 had contributed to increasingly nationalist sentiment in the country, and new styles began to proliferate. These were principally inspired by regional architecture, such as the ‘cántabra montañesa’ (Cantabrian), a style that had many followers and which also influenced the Marquises when choosing the style of their new home.

Although architectural styles could be adapted to whatever trend was chosen, construction techniques never look to the past, but pre-

Enrique Nuere has a doctorate in architecture, and for over three years has specialised in studying and promoting historic Spanish carpentry. He is a member of the Royal Academy of Fine Arts of San Fernando. His books include *La carpintería de armar española* (Spanish Carpentry) (1989), *Nuevo tratado de la carpintería de lo blanco y la verdadera historia de Enrique Garavato, carpintero de lo blanco y maestro del oficio* (A New Treatise on Carpentry in Construction and the True Story of Enrique Garavato, Master Carpenter) (in 2001).

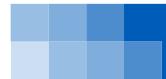
fer to take advantage of whatever innovations may make it easier to achieve the desired result. Sheet steel was now starting to be an attractive alternative for beams that would support the new floor structures. In reality, it was unlikely that the material that Eiffel used in his tower would be generally used in urban buildings, since Eiffel used forged iron profiles, which were generally tailor-made for the project in which they were to be used - mostly bridges. Additionally, the laminated steel similar to that used nowadays would not be generally available for some time - despite the fact that Gaudí had used it in his Palacio Güell over a decade before the start of the twentieth century. In Spain, however, large steel mills first had to be built (Duro Felguera in 1900 and Altos Hornos de Vizcaya in 1901) for the laminated steel they manufactured to start to become a viable alternative to wood.

Steel would make greater spans possible with smaller thicknesses when constructing the upper floors of a building, but it lacked the visual charm of wood - although this could easily be remedied by hiding the metal structure with a wooden false ceiling. Alternatively, if the budget was limited, plaster could be used - and there were craftsmen who were expert in 'transforming' it into stone or wood, wherever this was required.

Both of these solutions were used in the Bermejillo Palace. When choosing to use wood, original pieces from old buildings were preferred. These pieces were available as a result of the Confiscations, which led to hundreds of buildings being abandoned all over Spain. Unfortunately, it was not easy to obtain wooden ceilings and similar pieces that were of the right size and characteristics for the Palace. One year before the construction of the building in question, a strange character had arrived in Spain - Arthur Byne - who set about finding and purchasing singular pieces of our architecture, which he principally sold to American financiers. One of the best customers for his business was Randolph Hearst, the American press magnate.

Shortly before work started on the Palace, the Marquis of Vega-Inclán had opened his 'invented' Casa Museo del Greco (Museum of El Greco), where a beautiful tracery roof frame was used as a ceiling. Someone offered the Marquis of Bermejillo, or perhaps Julia Schmidlein, his wife, the option of installing a coffered ceiling, perhaps recently removed from some building 'in danger of becoming a ruin', probably from some corner of Castile - where, we will never know. And the offer was accepted.

The Marquises were able to acquire at least two original pieces. One of them was an authentic coffered ceiling, but the other was a roof frame with a flat central part or almizate worked in tracery, which made it Mudéjar - a style that was much appreciated at the time.



Tracery Roof Frame

The tracery roof frame was the most interesting piece (Fig. 1), but mounting as it had been originally proved seriously problematic, since it was a roof frame (although it is difficult to appreciate this now), and was intended to be used in the top floor of the building, supporting the roof. However, in this case the top floor was to be used as servants' quarters, and there would be no point using this valuable item there, rather than giving it pride of place in the mansion's main drawing room.

One imagines that the person responsible for installing it didn't hesitate long, since this type of piece was always prefabricated in flat sections; the roof frame just had to be literally flattened onto the ceiling of the main drawing room, and then the gaps between the various parts had to be filled in, in a way that was in tone with the original.

That was not the only problem that had to be resolved. From the tracery of the almizate (central section) – which was originally the only horizontal part of the piece – I deduce that the roof frame was in fact longer than the room in which it was to be used, and it had to be shortened, altering part of the tracery. This can be seen both in the adjustments the carpenter had to make to the central part of the almizate and in the lateral downward-sloping panels, where some of the central cross-pieces were further apart than they had been originally (Figs. 2 and 3).

Although, at that time, the skill of tracery carpentry had already been lost (an attempt to mitigate this was the publishing, in 1912, of the fourth edition of the *Breve compendio de la carpintería de lo blanco*, (Brief Compendium of Carpentry in Construction), by Diego López de Arenas), I am sure that the carpenter who managed to fit the roof frame into the available space was a wonderful craftsman. The adjustments that had to be made in order to create the ceiling as we see it today are truly complex and difficult to notice and appreciate, and the solution created for the semicircular part of the room could make a non-expert visitor think that what they see had been expressly designed for the palace.

In their logical desire to use the maximum number of original pieces, twelve corbels or footings were placed whimsically along the beam dividing the ceiling. Their presence indicates that there had been four cross-corner joists that would have served as the base for the octagonal area, as was common in this type of coffered ceiling. In addition to these there were four more footings or corbels, which may well have supported a double crosspiece; this also supports the idea that the original roof frame had been longer.

Perhaps the 'left-over' polychrome boards - if the above hypotheses are correct - suggested to the craftsman the semi-circular solution

that he adopted for the rest of the room, in which he used the beautiful boards that were not needed for the main part. This solution is an absolute innovation in the traditional art of tracery carpentry, and in this case it solved the problem very gracefully.

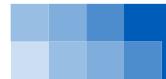
The Original Tracery Roof Frame

As I said, someone who sees the ceiling as it is currently arranged would find it difficult to imagine how it was originally - so it would be interesting to demonstrate this. To do so, I have followed the clues already mentioned, especially the unsuccessful solution to the central part of the almizate - very different from how the two ends are – and also the existence of the twelve corbels. It's true that it could, in fact, have been much longer, but in that case too much of the original would have gone to waste, and that seems unlikely.

The best way to explain how the original might have been is a drawing (Fig. 4), in which, in order to show the whole of the ceiling, I have removed the front wall, leaving uncovered the base of the supporting edge beams – a fundamental part of this type of roof frame – which would normally remain hidden, but was responsible for supporting the considerable pressure that the downward-sloping panels generate at their bases. In order to guarantee the stability of the edge beams of certain sizes, the crosspieces were essential – the number used would depend on the length of the roof frame, and in most cases, the edge beam was also reinforced by cross-corner joists, parts that perhaps suggested making the roof-frames octagonal, like the one in question, along with hundreds of others that can be found all over the kingdom of Castile.

The original roof frame is one of those called 'par y nudillo' or rafter and collar tie, the system on which our most important historical carpentry is based. It has become common to call this Mudejar, and error which it is difficult to eradicate for a series of reasons that it would take too long to explain here.

From its characteristics, this roof frame may have been made in the 16th century, when the Renaissance style was starting to prevail, although it did not manage to eliminate the use of 'lacería' or knotwork, which had such strong roots in this region. This is shown by the fact that it had been used systematically in palaces by the Trastámarra dynasty throughout the fifteenth century. Independently of aesthetic questions, I have no doubt that tracery carpentry survived because of the great advantage it offered the carpenter: the option of 'prefabricating' his work, i.e. making it in advance. It was, in all probability, the need to duplicate the hip rafters, in order to adapt them to the knot-work tracery, that made it possible to construct the downward-sloping panels of the roof frame before installing it. Additionally, since it was



possible to carry out most of the work on the floor (especially the most complex parts) this reduced the risk of falling from the precarious scaffolding used at the time. That is why the system was to survive well into the eighteenth century, in addition to the fact that this type of roof frame was so easy to take down and put up again.

The Chosen Compromise

Since the idea of returning the roof frame to its original role of true roof structure did not suit the project, the only choice was to find an acceptable alternative. It is reasonable to think that, when this roof frame reached the works, the first action taken was to lay out, on the ground, the newly acquired pieces (Fig. 5). It was perfectly possible to reproduce this first image on a ceiling. It would just be necessary to fill the gaps that the parts that made the joins would have occupied - some of which, as they would have been small, could have been lost when the roof frame was taken down.

The roof frame that would have been shown to the Marquises would have looked similar to my sketch. Looking at it, it would not have been difficult to imagine how all the component parts would have looked when they were all in the same plane - all that would be needed would be a bit of imagination to complete the empty gaps between the various pieces. Based on that supposition, a bit of cleverness would be required to fill the ceiling of the semi-circular part of the room. The half-wheel design made it possible to reuse the polychrome boards that were left over from installing the principal section (Fig. 6).

The Other Coffered Ceiling

In fact, if we compare the coffered ceiling in the office next to the director's office (Fig. 7) with that in the neighbouring rooms, it seems as though the one in that office is a recently-manufactured imitation, to judge from the simple mouldings (it must have been made at a time when they could be carved by machines), while in the case of the other, original ceiling, the mouldings are richly carved. Additionally, it fits the dimensions of the room in which it is installed perfectly, indicating that the size of the caissons was chosen to fit the space to be covered. The fact that a noble shield was put in the centre (Fig. 8), dignifies this coffered ceiling. My guess that this decision was taken once the ceiling had been finished, to judge by the modification made in order to be able to place it there. It was necessary to remove the central joist, so it was necessary to cover the cut that the joist hid – something that the untutored eye can hardly notice (Fig. 9).

This coffered ceiling shows that the carpenters of the time were skilled, and did not avoid using the new machinery that was then making an appearance in workshops – in this case, the feared *toupie*,

or spindle moulder, which was responsible for many carpenters losing fingers. This coffered ceiling, whether one considers it primarily hard-wearing or decorative, is undoubtedly a splendid piece of early twentieth century work, like those that the same carpenters would continue to make for buildings that were contemporary with the palace.

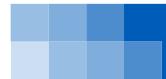
The coffered ceiling in the largest room (Fig. 10) leaves no room for doubt as to its age, or as to the skill of the carpenter responsible for installing it – who designed a very good solution to the fact that it is narrower than the room in which it was installed. For both sides, since the beams are shorter than the space to be covered, this carpenter designed renaissance-style corbels that were long enough to ensure that they could support the originals, thus creating a flat platform, like a cornice, that filled the gap. There was no problem fitting the short sides, since the partition wall between this room and the neighbouring one just had to be moved slightly for all the beams to fit. Corbels were fitted at each end. These were similar to the ones on the two sides, but shorter so that they fitted the width of the beam they supported.

A close look at the caissons that made up this coffered ceiling (Fig. 11) is enough to make one realise that taking it down and assembling it may have caused problems. This makes me wonder whether the central spaces we see now were there originally, or whether this was a means found by the carpenter to make up for missing caissons – perhaps some were damaged when the ceiling was taken down at its original site, or perhaps had already been lost before that. This differentiation in the central area could also be because, in the original piece, these central spaces corresponded to holes for light to come through, and the part with caissons was fitted in the corridors around the edge of an intermediate floor, as might be the case in a library, because it would be impossible, if this were part of a strong framework, to do without the main beams in a big space, since that would have excessively overloaded the beams located at the ends of the area where the ceiling had been lowered.

As for its possible date, it is definitely in the renaissance style, with similarities to others made in the 16th century; it does, however, lack the specific details that would make a more certain evaluation possible.

The Fake Coffered Ceiling

Finding remarkable pieces that could also be adapted to the dimensions of the main rooms in the design cannot have been easy, so the room next to the staircase was decorated with a fake coffered ceiling of polychrome plaster (Fig. 12), which, although it cannot be compared to the two authentic ones, unobtrusively fulfils its role.



Other Woodwork in the Palace

There are other pieces of woodwork sourced elsewhere and brought to the Palace that are well worth a mention. Firstly, the gorgeous small Plateresque doors, with a painted finish which perhaps was intended to imitate bronze (Fig. 13). There is also a large door, with significant screen work around it, which opens into the main bedroom. I suppose that the outer part, which had been exposed to the weather, must have required careful restoration, probably including replacing some pieces, while the inner part, logically better preserved, is still beautiful polychrome and gilt. On the inside, it is framed by two Plateresque columns in a fantasy style, that support a sort of lintel frieze on which some unconnected biblical scenes have been carved, including Jesus entering the Temple on Palm Sunday and the Martyrdom of San Sebastian (Fig. 14). These themes continue on the other important door in the same room.

There are two baroque spiral (barley-sugar) columns on large pedestals, either side of the fireplace in the central patio, that are also striking. They are carved, gilded and polychrome, and probably came from an altarpiece (Fig. 15).

Library

The library has a fireplace under a half-height gallery. The main beam is supported on corbels representing the heads of fantastic animals, and its front is carved into a bas-relief of plant motifs.

The fireplace hood also has a supporting beam, which is held up by corbels carved into human heads and resting on two straight pillars. The half-height gallery is accessed by a staircase. This interrupts the beam supporting the gallery, which therefore rests on a beautiful column, also made of wood. All these items seem to have been designed to fit the library the Marquis wanted, so the most logical interpretation is that they are yet more examples of the skill of the carpenters who worked on the palace (Fig. 16).

APPENDIX

DECLARATION OF HUMAN RIGHTS (1948)

PARIS PRINCIPLES (1993)

**SPANISH CONSTITUTION OF 1978, ARTICLE 54 AND
ARTICLE 162.1**

**ORGANIC ACT 3/1981, APRIL 6TH, REGARDING THE
OMBUDSMAN**

**ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONING REGULATIONS
OF THE OMBUDSMAN, APRIL 18TH OF 1983**

DECLARATION OF HUMAN RIGHTS

The Declaration was adopted and proclaimed by the United Nations General Assembly in the resolution on the 10th of December 1948

PREAMBLE

Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people,

Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law,

Whereas it is essential to promote the development of friendly relations between nations,

Whereas the peoples of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

Whereas Member States have pledged themselves to achieve, in co-operation with the United Nations, the promotion of universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

Whereas a common understanding of these rights and freedoms is of the greatest importance for the full realization of this pledge,

Now, Therefore

The General Assembly,

Proclaims this Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.

Article 1

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

Article 2

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.

Article 3

Everyone has the right to life, liberty and security of person.

Article 4

No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms.

Article 5

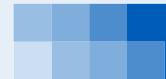
No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 6

Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law.

Article 7

All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination.



Article 8

Everyone has the right to an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law.

Article 9

No one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile.

Article 10

Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

Article 11

1. Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has had all the guarantees necessary for his defence.

2. No one shall be held guilty of any penal offence on account of any act or omission which did not constitute a penal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the penal offence was committed.

Article 12

No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

Article 13

1. Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.

2. Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

Article 14

1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Article 15

1. Everyone has the right to a nationality.

2. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

Article 16

1. Men and women of full age, without any limitation due to race, nationality or religion, have the right to marry and to found a family. They are entitled to equal rights as to marriage, during marriage and at its dissolution.
2. Marriage shall be entered into only with the free and full consent of the intending spouses.
3. The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.

Article 17

1. Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.
2. No one shall be arbitrarily deprived of his property.

Article 18

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance.

Article 19

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

Article 20

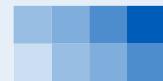
1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.
2. No one may be compelled to belong to an association.

Article 21

1. Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.
2. Everyone has the right of equal access to public service in his country.
3. The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

Article 22

Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources



of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

Article 23

1. Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.
2. Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.
3. Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.
4. Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

Article 24

Everyone has the right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay.

Article 25

1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.
2. Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

Article 26

1. Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.
2. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
3. Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

Article 27

1. Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

2. Everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

Article 28

Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.

Article 29

1. Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.

2. In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.

3. These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Article 30

Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein.

PARIS PRINCIPLES

PRINCIPLES REGARDING THE STATUTE FOR NATIONAL INSTITUTIONS

General Assembly resolution A/RES/48/134, adopted in the 85th plenary session, of 20 December 1993.

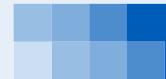
The Paris Principles were defined in the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, held in Paris on 7-9 October 1991. Since they were adopted by the United Nations Commission on Human Rights (Resolution 1992/54, of 1992), and reaffirmed by the General Assembly (Resolution 48/134 of 1993), these principles have been the framework that internationally defines the status and functions of National Human Rights Institutions (including National Human Rights Commissions and the Defensores del Pueblo/Ombudsman Institutions).

Competence and Responsibilities

- 1.** A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
- 2.** A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
- 3.** A national institution shall, *inter alia*, have the following responsibilities:
 - a)** To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:
 - i)** Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to

preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

- ii)** Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
- iii)** The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
- iv)** Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;
- b)** To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;
- c)** To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;
- d)** To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;
- e)** To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;
- f)** To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;
- g)** To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.



Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:
 - a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
 - b) Trends in philosophical or religious thought;
 - c) Universities and qualified experts;
 - d) Parliament;
 - e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).
2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.
3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

1. Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;
2. Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
3. Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
4. Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;

5. Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
6. Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);
7. In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

1. Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;
2. Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;
3. Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;
4. Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

SPANISH CONSTITUTION OF 1978

TITLE I Concerning Fundamental Rights and Duties

CHAPTER FOUR

Concerning the Guaranteeing of Fundamental Rights and Liberties

Article 54.

An organic act shall regulate the institution of Defender of the People (Defensor del Pueblo), who shall be a high commissioner of de Cortes Generales, appointed by them to defend the rights contained in this Title; for this purpose he may supervise Administration activities and report thereon to the Cortes Generales¹.

1 The name of the Ombudsman in Spanish is "El Defensor del Pueblo" (The Defender of the People). The name of the Spanish Parliament is "Cortes Generales" (the General Assembly); it comprises a Lower House, the Congress, and an Upper House, the Senate.

TITLE IX The Constitutional Court

Article 162.1.

The following are entitled to:

- a)** Lodge an appeal of unconstitutionality: the President of the Government, the Defender of the People, fifty Members of Congress, fifty Senators, the Executive body of a Self-governing Community and, where applicable, its Assembly.
- b)** Lodge an individual appeal for protection (recurso de amparo): any individual or body corporate with a legitimate interest, as well as the Defender of the People and the Public Prosecutor's Office.

ORGANIC ACT 3/1981, APRIL 6TH, REGARDING THE OMBUDSMAN

(Boletín oficial del Estado [Official State Journal] No. 109, of 7 May
1981)¹

_____ 1 _____
Modified by Organic
Act 2/1992, dated
March 5th (BOE No. 57,
of 6 March).

PART ONE Appointment, functions and term of office

CHAPTER ONE *Nature and Appointment*

Article 1.

The Ombudsman is the High Commissioner of Parliament appointed by it to defend the rights established in Part I of the Constitution, for which purpose he may supervise the activities of the Administration and report thereon to Parliament. He shall exercise the functions entrusted to him by the Constitution and this Act.

Article 2.

1. The Ombudsman shall be elected by Parliament for a term of five years, and shall address it through the Speakers of the Congress and the Senate, respectively.

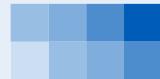
2. A Joint Congress-Senate Committee shall be appointed by Parliament, to be responsible for liaison with the Ombudsman and for reporting thereon to their respective Plenums whenever necessary².

3. This Committee shall meet whenever so jointly decided by the Speakers of the Congress and the Senate and, in all cases, in order to propose to the Plenums the candidate or candidates for the Ombudsman. The Committee's decisions shall be adopted by simple majority³.

4. Once the candidate or candidates have been proposed, a Congressional Plenum shall be held once no less than ten days have elapsed in order to elect him. The candidate who obtains the favourable vote of three-fifths of the Members of Congress, and is subsequently ratified by the Senate within a maximum of twenty days and by this same majority, shall be appointed.

_____ 2 _____
Drafted according to
Organic Act 2/1992,
dated March 5th,
amending Organic Act
3/1981 Regarding the
Ombudsman, for the
purpose of establishing
a Joint Congress-
Senate Committee for
liaison with the
Ombudsman.

_____ 3 _____
Drafted according to
Organic Act 2/1992,
dated March 5th.



5. Should the aforementioned majorities not be obtained, a further meeting of the Committee shall be held within a maximum of one month in order to make further proposals. In such cases, once a three-fifths majority has been obtained in Congress, the appointment shall be made when an absolute majority is obtained in the Senate.

6. Following the appointment of the Ombudsman, the Joint Congress-Senate Committee shall meet again in order to give its prior consent to the appointment of the Deputy Ombudsmen proposed by him.

Article 3.

Any Spanish citizen who has attained legal majority and enjoys full civil and political rights may be elected Ombudsman.

Article 4.

1. The Speakers of the Congress and the Senate shall jointly authorize with their signatures the appointment of the Ombudsman, which shall be published in the *Boletín Oficial del Estado*.

2. The Ombudsman shall take office in the presence of the Procedures Committees of both Houses meeting jointly, and shall take oath or promise to perform his duties faithfully.

CHAPTER II

Dismissal and Replacement

Article 5.

1. The Ombudsman shall be relieved of his duties in any of the following cases:

- 1)** Resignation.
- 2)** Expiry of this term of office.
- 3)** Death or unexpected incapacity.
- 4)** Flagrant negligence in fulfilling the obligations and duties of his office.
- 5)** Non-appealable criminal conviction.

2. The post shall be declared vacant by the Speaker of Congress in the event of death, resignation or expiry of the term of office. In all other cases it shall be decided by a three-fifths majority of the Members of each House, following debate and the granting of an audience to the person concerned.

3. Upon the post becoming vacant, the procedure for appointing a new Ombudsman shall be commenced within one month.

4. In the event of the death, dismissal or temporary or permanent incapacity of the Ombudsman, and until Parliament makes a subsequent appointment, the Deputy Ombudsmen, in order of seniority, shall fulfil his duties.

CHAPTER III

Prerogatives, Immunities and Incompatibilities

Article 6.

1. The Ombudsman shall not be subject to any binding terms of reference whatsoever. He shall not receive instructions from any authority. He shall perform his duties independently and according to his own criteria.

2. The Ombudsman shall enjoy immunity. He may not be arrested, subjected to disciplinary proceeding, fined, prosecuted or judged on account of opinions he may express or acts he may commit in performing the duties of his office.

3. In all other cases, and while he continues to perform his duties, the Ombudsman may not be arrested or held in custody except in the event of *in flagrante delicto*; in decisions regarding his accusation, imprisonment, prosecution and trial the Criminal Division of the High Court has exclusive jurisdiction.

The aforementioned rules shall be applicable to the Deputy Ombudsmen in the performance of their duties.

Article 7.

1. The post of Ombudsman is incompatible with any elected office; with any political position or activities involving political propaganda; with remaining in active service in any Public Administration; with belonging to a political party or performing management duties in a political party or in a trade union, association or foundation, or employment in the service thereof; with practising the professions of judge or prosecutor; and with any liberal profession, or business or working activity.

2. Within ten days of his appointment and before taking office, the Ombudsman must terminate any situation of incompatibility that may affect him, it being understood that in failing to do so he thereby rejects his appointment.

3. If the incompatibility should arise after taking office, it is understood that he shall resign therefrom on the date that the incompatibility occurs.

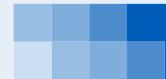
CHAPTER IV

The Deputy Ombudsmen

Article 8.

1. The Ombudsman shall be assisted by a First Deputy Ombudsman and a Second Deputy Ombudsman to whom he may delegate his duties and who shall replace him, in hierarchical order, in their fulfilment, in the event of his temporary incapacity or his dismissal.

2. The Ombudsman shall appoint and dismiss his Deputy Ombudsmen, following approval by both Houses, in accordance with their Regulations.



3. The appointments of the Deputies shall be published in the *Boletín Oficial del Estado*.

4. The provisions contained in Articles 3, 6 and 7 of this Act regarding the Ombudsman shall be applicable to his Deputies.

PART II **Procedure**

CHAPTER ONE

Initiation and Scope of Investigations

Article 9.

1. The Ombudsman may instigate and pursue, *ex officio* or in response to a request from the party concerned, any investigation conducive to clarifying the actions or decisions of the Public Administration and its agents regarding citizens, as established in the provisions of Article 103.1 of the Constitution and the respectful observance it requires of the rights proclaimed in Part I thereof.

2. The Ombudsman has authority to investigate the activities of Ministers, administrative authorities, civil servants and any person acting in the service of the Public Administration.

Article 10.

1. Any individual or legal entity who invokes a legitimate interest may address the Ombudsman, without any restrictions whatsoever. There shall be no legal impediments on the grounds of nationality, residence, gender, legal minority, legal incapacity, confinement in a penitential institution or, in general, any special relationship of subordination to or dependence on a Public Administration or authority.

2. Individual Deputies and Senators, investigatory Committees or those connected with the general or partial defence of public rights and liberties and, especially, those established in Parliament to liaise with the Ombudsman, may, in writing and stating their grounds, request the intervention of the Ombudsman to investigate or clarify the actions, decisions or specific conduct of the Public Administration which may affect an individual citizen or group of citizens and which fall within his competence⁴.

No administrative authority may submit complaints to the Ombudsman regarding affairs within its own competence.

4
Drafted according to
Organic Act 2/1992,
dated March 5th.

Article 11.

1. The activities of the Ombudsman shall not be interrupted in the event that Parliament is not in session, has been dissolved, or its mandate has expired.

2. In the circumstances described in the previous paragraph, the Ombudsman shall address the Standing Committees of the Houses of Parliament.

3. The declaration of a state of emergency or siege shall not interrupt the activities of the Ombudsman, nor the right of citizens to have access to him, without prejudice to the provisions of Article 55 of the Constitution.

CHAPTER II

Scope of Competence

Article 12.

1. The Ombudsman may in all cases, whether ex officio or at the request of a party concerned, supervise the activities of the Autonomous Communities, within the scope of competence defined by this Act.

2. For the purposes of the previous paragraph, Autonomous Community bodies similar to the Ombudsman shall coordinate their functions with the latter, who may request their cooperation.

Article 13.

Whenever the Ombudsman receives complaints regarding the functioning of the Administration of Justice, he must refer them to the Public Prosecutor to allow the latter to investigate their foundation and take appropriate legal action, or else refer them to the General Council of the Judiciary, according to the type of complaint involved, independently of any reference that he may make to the matter in his annual report to Parliament.

Article 14.

The Ombudsman shall protect the rights proclaimed in Part I of the Constitution in the field of Military Administration, without however causing any interference in the command of National Defence.

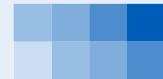
CHAPTER III

Complaints procedure

Article 15.

1. All complaints submitted must be signed by the party concerned, giving his name and address in a document stating the ground for the complaint, on ordinary paper and within a maximum of one year from the time of becoming acquainted with the matters giving rise to it.

2. All action by the Ombudsman shall be free of charge for the party concerned, and attendance by a lawyer or solicitor shall not be compulsory. Receipt of all complaints shall be acknowledged.



Article 16.

1. Correspondence addressed to the Ombudsman from any institution of detention, confinement or custody may not be subjected to any form of censorship whatsoever.

2. Nor may the conversations which take place between the Ombudsman or his delegates and any other person enumerated in the previous paragraph be listened to or interfered with.

Article 17.

1. The Ombudsman shall record and acknowledge receipt of the complaints made, which he shall either proceed with or reject. In the latter case, he shall do so in writing, stating his reasons. He may inform the party concerned about the most appropriate channels for taking action if, in his opinion, these exist, independently of the fact that the party concerned may adopt those it considers to be most pertinent.

2. The Ombudsman shall not investigate individually any complaints that are pending judicial decision, and he shall suspend any investigation already commenced if a claim or appeal is lodged by the person concerned before the ordinary courts or the Constitutional Court. However, this shall not prevent the investigation of general problems raised in the complaints submitted. In all cases, he shall ensure that the Administration, in due time and manner, resolves the requests and appeals that have been submitted to it.

3. The Ombudsman shall reject anonymous complaints and may reject those in which he perceives bad faith, lack of grounds or an unfounded claim, and in addition those whose investigation might infringe the legitimate rights of a third party. His decisions may not be appealed.

Article 18.

1. Once a complaint has been accepted, the Ombudsman shall begin appropriate summary informal investigations to clarify the allegations contained therein. In all cases he shall report the substance of the complaint to the pertinent administrative agency or office for the purpose of ensuring that a written report be submitted within fifteen days by its director. This period may be extended if, in the opinion of the Ombudsman, circumstances so warrant.

2. Refusal or failure on the part of the civil servant or his superiors responsible for sending the initial report requested may be considered by the Ombudsman as a hostile act which obstructs his functions. He shall immediately make such an act public and draw attention to it in his annual or special report, as the case may be, to Parliament.

CHAPTER IV

Obligatory Cooperation of Bodies Requested to do so

Article 19.

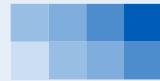
1. All public authorities are obliged to give preferential and urgent assistance to the Ombudsman in his investigations and inspections.
2. During the stage of verifying and investigating a complaint or in the case or proceedings initiated ex officio, the Ombudsman, his Deputy, or the person delegated by him may present himself at any establishment of the Public Administration or attached thereto or responsible for a public service, in order to verify any necessary information, hold relevant personal interviews or examine pertinent records and documents.
3. In the pursuit of this objective he may not be denied access to any administrative record or document related to the activity or service under investigation, without prejudice to the provisions of Article 22 of this Act.

Article 20.

1. Should the complaint to be investigated concern the conduct of persons in the service of the Administration in connection with the duties they perform, the Ombudsman shall so inform them and the immediate superior or body to which the former are attached.
2. The persons concerned shall reply in writing, supplying whatever documents and supporting evidence they may consider appropriate, within the period established, which in no case may be less than ten days and which may be extended at their request by half the period originally granted.
3. The Ombudsman may verify the veracity of such documents and propose to the civil servant concerned that he be interviewed, in order to furnish further details. Civil servants who refuse to comply may be required by the Ombudsman to submit to him in writing the reasons justifying their decision.
4. The information a civil servant may furnish through personal testimony in the course of an investigation shall be treated as confidential, subject to the provisions of the Criminal Procedure Act regarding the reporting of acts which may constitute criminal offences.

Article 21.

Should a hierarchical superior or entity forbid a civil servant under his orders or in its service from replying to a demand from the Ombudsman or from holding an interview with him, he or it must state such prohibition in writing, justifying such action, both to the civil servant and to the Ombudsman himself. The Ombudsman shall thereafter direct whatever investigatory procedures may be necessary to the aforesaid hierarchical superior.



CHAPTER V

Confidential Documents

Article 22.

1. The Ombudsman may request the public authorities to furnish all the documents he considers necessary to the performance of his duties, including those classified as confidential. In the latter case, the failure to furnish said documents must be approved by the Council of Ministers and accompanied by a document attesting to their approval of such refusal.
2. The investigations and relevant procedures conducted by the Ombudsman and his staff shall be performed in absolute secrecy, with respect to both private individuals and offices and other public bodies, without prejudice to the considerations that the Ombudsman may consider appropriate for inclusion in his reports to Parliament. Special measures of protection shall be taken concerning documents classified as confidential.
3. Should he be of the opinion that a document declared to be confidential and not made available by the Administration could decisively affect the progress of his investigation, he shall notify the Joint Congress-Senate Committee referred to in Article 2 of this Act⁵.

5
Drafted according to
Organic Act 2/1992,
dated March 5th.

6
Repealed in
accordance with sub-
section 1.f of the Sole
Repeal Provision of
Organic Act 10/1995,
dated November 23rd,
which establishes the
following in its article
502 (Hindering the
enquiries by House
Committees and
investigative bodies),
points 1 and 2:
“1. Anyone who,
having been properly
requested in law with
due warning, fails to
put in an appearance
before an Investigative
Committee of
Parliament or a
Legislative Assembly of
a Regional Community
shall be punished for
being guilty of the
offence of
disobedience. If the
party so found guilty
were a public authority
or a public servant, an
additional sentence of
suspension from the
position or public office
held for a term of from
six month to two years
will be imposed.
2. The same penalties
will be imposed on any
civil servant or public
authority obstructing
an investigation by the
Ombudsman, Auditing
Tribunal or equivalent
organs of a Regional
Community by refusing
to send or unduly
delaying the dispatch
of reports requested or
by hindering access to
the administrative
records or documents
necessary for such
investigation.”

CHAPTER VI

Responsibilities of Authorities and Civil Servants

Article 23.

Should the investigations conducted reveal that the complaint was presumable the result of abuse, arbitrariness, discrimination, error, negligence or omission on the part of a civil servant, the Ombudsman may request the person concerned to state his views on the matter. On the same date he shall send a copy of this letter to the civil servant's hierarchical superior, accompanied by any suggestions that he may consider appropriate.

Article 24.

1. Persistence in a hostile attitude or the hindering of the work of the Ombudsman by any body, civil servants, officials or persons in the service of the Public Administration may be the subject of a special report, in addition to being stressed in the appropriate section of his annual report.
2. (Repealed)⁶.

Article 25.

1. If, in the performance of the duties of his office, the Ombudsman should obtain knowledge of presumably criminal acts or behaviour, he must immediately notify the State Prosecutor-General.

2. The above notwithstanding, the State Prosecutor-General shall inform the Ombudsman periodically, or whenever so requested by the latter, of the proceedings instituted at his request.

3. The State Prosecutor-General shall notify the Ombudsman of all possible administrative irregularities with which the Public Prosecutor becomes aware in the performance of his duties.

Article 26.

The Ombudsman may, ex officio, bring actions for liability against all authorities, civil servants and governmental or administrative agents, including local agents, without needing under any circumstances to previously submit a written claim.

CHAPTER VII

Reimbursement of Expenses to Individuals

Article 27.

Expenses incurred or material losses sustained by individuals who have not themselves lodged a complaint but are called upon by the Ombudsman to provide information shall be reimbursed; such expenses will be met from the latter's budget once duly justified.

TITLE III

Decisions

CHAPTER ONE

Content of Decisions

Article 28.

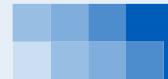
1. Although not empowered to modify or overrule the acts and decisions of the Public Administration, the Ombudsman may nevertheless suggest modifications in the criteria employed in their production.

2. If as a result of this investigations he should reach the conclusion that rigorous compliance with a regulation may lead to situations that are unfair or harmful to those persons thereby affected, he may suggest to the competent legislative body or the Administration that it be modified.

3. If action has been taken in connection with services rendered by private individuals with due administrative authorization, the Ombudsman may urge the competent administrative authorities to exercise their powers of inspection and sanction.

Article 29.

The Ombudsman is entitled to lodge appeals alleging unconstitutionality and individual appeals for relief, as provided by the Constitution and the Organic Act Regarding the Constitutional Court.



Article 30.

1. The Ombudsman may, in the course of this investigations, give advice and make recommendations to authorities and officials in the Public Administration, remind them of their legal duties and make suggestions regarding the adoption of new measures. In all cases such authorities and officials shall be obliged to reply in writing within a maximum period of one month.

2. If within a reasonable period of time after such recommendations are made appropriate steps are not taken to implement them by the administrative authority concerned, or if the latter fails to inform the Ombudsman of its reasons for non-compliance, the Ombudsman may inform the Minister of the Department concerned, or the highest authority of the Administration concerned, of the particulars of the case and the recommendations made. If adequate justification is not forthcoming, he shall mention the matter in his annual or special report, together with the names of the authorities or civil servants responsible for this situation, as a case in which although the Ombudsman thought that positive solution was possible, it was not however achieved.

CHAPTER II

Notifications or Communications

Article 31.

1. The Ombudsman shall inform the party concerned of the results of his investigations and operations, and similarly of the reply from the Administration or civil servants involved, except in the event that on account of their subject matter they should be considered confidential or declared secret.

2. Should his intervention have been initiated under the provisions of Article 10.2, the Ombudsman shall inform the Member of Parliament or competent committee that requested investigation of the matter and, upon its completion, of the results obtained. Equally, should he decide not to intervene he shall communicate his decision, giving his reasons.

3. The Ombudsman shall communicate the results of his investigations, whether positive or negative, to the authority, civil servant or administrative office in respect of which they were initiated.

CHAPTER III

Reports to Parliament

Article 32.

1. The Ombudsman shall inform Parliament annually of the action that he has taken in an annual report submitted to it when meeting in ordinary session.

2. When the seriousness or urgency of the situation makes it advisable to do so, he may submit a special report that he shall present to the Standing Committees of the Houses of Parliament, if these latter are not in session.

3. The annual reports and, when applicable, the special reports, shall be published.

Article 33.

1. The Ombudsman shall give an account in his annual report of the number and type of complaints filed, of those rejected and the reasons for their rejection, and of those investigated, together with the results of the investigations, specifying the suggestions or recommendations accepted by the Public Administrations.

2. No personal data that enables public identification of the parties involved in investigation proceedings shall appear in the report, without prejudice to the provisions of Article 24.1.

3. The report shall include an appendix, directed to Parliament, detailing the settlement of the budget of the institution during the corresponding period.

4. An oral summary of the report shall be presented by the Ombudsman to the Plenums of both Houses. It shall be open to debate by the parliamentary groups in order that they may state their positions.

TITLE IV

Human and Financial Resources

CHAPTER ONE

Personal Staff

Article 34.

The Ombudsman may freely appoint the advisers necessary for the execution of his duties, in accordance with the Regulations and within budgetary limits⁷.

7 See the Regulations on the Organisation and Functioning of the Ombudsman, Chapter VIII, Staff in the Ombudsman's service.

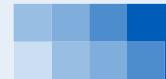
Article 35.

1. Persons in the service of the Ombudsman shall, while so remaining, be deemed as being in the service of Parliament.

2. In the case of civil servants from the Public Administration, the position held by them prior to joining the office of the Ombudsman shall be reserved for them, and the time served with the latter shall be taken into consideration for all purposes.

Article 36.

Deputy Ombudsmen and advisers shall automatically be relieved of their duties when a new Ombudsman, appointed by Parliament, takes office.



CHAPTER II

Financial Resources

Article 37.

The financial resources necessary for the operation of the institution shall constitute an item of the Parliamentary Budget.

TRANSITIONAL PROVISION

Five years after the coming into force of this Act, the Ombudsman may submit to Parliament a detailed report containing the amendments that he considers should be made thereto.

SOLE FINAL PROVISION⁸

National Mechanism for the Prevention of Torture

One. The Ombudsman shall perform the duties of the National Mechanism for the Prevention of Torture in accordance with the Constitution, this Act and the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

Two. An Advisory Board is created as a technical and legal cooperation body for the performance of the duties inherent to the National Mechanism for the Prevention of Torture and shall be chaired by the Deputy to whom the Ombudsman delegates the duties set out in this provision. The Regulation shall determine the structure, composition and operation of the Board.

8

Introduced by art. 3
Organic Law 1/2009, 3rd
November,
supplementary to the
Act for the reform of
the procedural
legislation for the
establishment of the
new Judicial Office,
amending Organic
Law 6/1985, 1 July, on
the Judiciary (BOE No.
266, of 4 November
2009).

ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONING REGULATIONS OF THE OMBUDSMAN

(Boletín Oficial del Estado [Official State Journal] No. 92, of 18 April 1983)¹

1
Modified by Resolutions of the Committees of the Congress of Deputies and of the Senate on 21 April 1992, 26 September 2000 and 25 January 2012 (BOE No. 99 of 24 April 1992, No. 261 of 31 October 2000 and No. 52 of 1 March 2012).

The Procedures Committees of Congress and Senate, in their joint meeting of 6 April 1983, approved, at the proposal of the Ombudsman, the Organisational and Functioning Regulations of this latter Institution under the terms inserted hereinafter:

I. GENERAL PROVISIONS

Article 1.

1. The Ombudsman, as High Commissioner of Parliament for the defence of the rights included in Part I of the Constitution, shall be able to supervise the activities of the Administration and report thereon to Parliament.

2. The Ombudsman shall perform the duties of the National Preventive Mechanism against Torture, foreseen on the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted in New York on 18 December 2002, and shall have responsibility for his activities to Parliament and the Subcommittee on Prevention of Torture of the United Nations.

3. The Ombudsman shall not be subject to any imperative mandate whatsoever. He shall receive instructions from no authority and shall undertake his duties with autonomy and in accordance with his judgement.

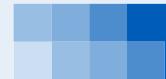
4. He shall exercise the duties entrusted to him by the Constitution and his Organic Act².

Article 2.

1. The Ombudsman shall enjoy immunity, and he may not be arrested, disciplined, fined, persecuted or tried on account of the opinions he formulates or the acts he undertakes in the exercise of the powers inherent to his office.

2. In other cases, and while he remains in the exercise of his duties, the Ombudsman may not be held in custody except in the event of *in flagrante delicto*.

2
Article drawn up in conformity with the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate on 25 January 2012.



The decision on accusation, prison, prosecution and trial falls exclusively to the Criminal Courtroom of the Supreme Court.

3. The above rules shall be applicable to Deputy Ombudsmen in the performance of their duties.

4. The above points shall be expressly noted in the official document to be issued by Parliament accrediting his status and office.

Article 3.

1. The Ombudsman has sole responsibility to Parliament for his management.

2. The Deputies are directly responsible to the Ombudsman for their management and also to the Joint Congress-Senate Committee for liaison with the Ombudsman³.

Article 4.

The election of Ombudsman and of the Deputies shall be done in accordance with the provisions contained in his Organic Act and in the Regulations of Congress of Deputies and of Senate, or of Parliament, as appropriate.

3
Article drawn up in conformity with the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate in 21 April 1992.

Article 5.

1. The governing and administrative functions of the institution of Ombudsman correspond to the holder of that office and to Deputies within the scope of their respective authorities.

2. For the exercise of his duties, the Ombudsman shall be assisted by a Coordination and Internal Regime Board.

Article 6.

The appointment of Ombudsman or of the Deputies shall, if they are public civil servants, imply that they go over to a situation of special leave or equivalent in the Profession or Staff from whence they came.

Article 7.

1. The Ombudsman and the First and Second Deputies shall have the treatment that corresponds to their constitutional category. The Regulations of Parliament shall determine as appropriate with regard to their participation and order of precedence in official acts of the Houses or of Parliament.

2. Otherwise, it shall as established by general legislation in the subject.

II. ON THE OMBUDSMAN

Article 8.

In addition to the basic competencies established in the Organic Act, it falls to the Ombudsman:

- a)** To represent the institution.
- b)** To propose Deputies, so that the Joint Congress-Senate Committee for liaison with the Ombudsman can grant its conformity prior to the appointment and resignation of them.
- c)** To maintain direct liaison with Parliament via the Speaker of the Congress of Deputies, and with both Houses via their respective Speakers.
- d)** To maintain direct liaison with the President and Vice-Presidents of the Government, Ministers and Secretaries of State, and with the Delegates of the Government in the Autonomous Communities.
- e)** To maintain direct liaison with the Constitutional Court and with the General Council of the Judiciary, likewise via their Chief Justice and Chairman, respectively.
- f)** To maintain direct liaison with the State Prosecutor-General.
- g)** To maintain direct liaison with the Presidents of the Executive Councils of the Autonomous Communities and with similar bodies of Ombudsman that might be set up in those Communities.
- h)** As for the National Preventive Mechanism, to nominate the President of the Advisory Council between his Deputies and nominate the Members that make it up, pursuant to the proceedings established in these Regulations.
- i)** To convene and determine the agenda for meetings of the Coordination and Internal Regime Board and to direct its discussions.
- j)** To establish the staff and proceed with the appointment and resignation of the General Secretary and personnel of the Institution's service.
- k)** In accordance with the general guidelines set by the Committees of Congress and Senate, to approve the draft budget for the Institution and to agree to its being sent to the Speaker of Congress, for its final approval by those Committees and its incorporation into the budgets of Parliament.
- l)** To set the guidelines for the enforcement of the budget.
- m)** To exercise disciplinary powers.
- n)** To approve the bases for the selection of staff and the contracting of works and supplies, pursuant to that established in articles 31 and 42 of these Regulations.
- ñ)** To approve instructions of an internal nature that are issued for the better organisation of the services.
- o)** To supervise the functioning of the Institution⁴.

 4

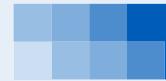
Drawn up in conformity
with the Procedures
Committees of the
Congress of Deputies
and Senate on 25
January 2012.

Article 9.

1. The Ombudsman shall resign from his office for the reasons and in accordance with that set down in articles 5 and 7 of the Organic Act.
2. In these events, the Deputies shall carry out his duties, on an interim basis, and in their order of seniority.

Article 10.

1. The Ombudsman shall be able to be assisted by a Technical Office, under the direction of one of the Advisors, which shall be freely appointed and dismissed.



2. It falls to the Technical Office to organise and manage the private Secretariat of the Ombudsman, conduct studies and reports assigned to them and exercise the functions of protocol.

3. The Ombudsman shall be able to establish a Press and Information Office under his immediate dependency or that of the Deputy in whom he delegates this task. And he shall be able to set up any other assistance body that he considers necessary for the exercise of his duties.

Article 11.

1. The annual report which, according to articles 32 and 33 of the Organic Act of the Ombudsman, the latter must provide for Parliament, shall be previously submitted to the Joint Committee for liaison with the Ombudsman.

2. Notwithstanding that report, and any extraordinary reports that he might present to the Standing Committees of the Houses when so advised by the gravity or urgency of events, the Ombudsman shall also be able to inform that Committee periodically of his activities in relation to a particular period or a specific topic, and the Committee shall be able to obtain information from him.

3. The Ombudsman shall prepare specific reports on his activity as National Preventive Mechanism. Such reports shall be submitted to Parliament through the Joint Committee for liaison with the Ombudsman and to the Subcommittee on Prevention of Torture of the United Nations⁵.

5

Drawn up in conformity
with the Procedures
Committees of the
Congress of Deputies
and Senate on 25
January 2012.

III. THE DEPUTY OMBUDSMEN

Article 12.

- 1.** The following powers shall fall to the Deputy Ombudsmen:
 - a)** To perform the duties of Ombudsman in cases of delegation and substitution provided for in the Organic Act.
 - b)** To direct the processing, checking and investigation of complaints that are brought and of actions that are instigated ex officio, proposing to the Ombudsman as appropriate the admission for processing or the rejection of the complaints and the decisions that are considered proper, and carrying out the relevant actions, communications and notifications.
 - c)** To collaborate with the Ombudsman in liaison with Parliament and the Procedures Committee in it constituted for the purpose and in supervising the activities of the Autonomous Communities and within them, coordination with similar bodies that exercise their functions within this scope.
 - d)** To collaborate with the Ombudsman in the exercise of his duties as National Preventive Mechanism.
 - e)** To prepare and propose to the Ombudsman the draft of the annual report and others reports that must be submitted to

Parliament or to the Subcommittee on Prevention of Torture of the United Nations.

- f) To take on the remaining duties entrusted to them by law and by the regulating provisions in force.
- 2.** The demarcation of the respective scopes of duties of the two Deputies shall be drawn by the Ombudsman, who shall give notice of this to the Procedures Committee constituted in Parliament with regard to the said Ombudsman. For this purpose, each Deputy shall be responsible for the areas assigned to him.

Notwithstanding that established in article 8 of these Regulations, the First Deputy shall take on the coordination of the services coming under the Ombudsman, and also the ordinary business of the General Secretary. In his absence, these duties shall be performed by the Second Deputy.

3. The Deputy in which the Ombudsman delegates the duties of the National Preventive Mechanism shall assume the presidency of its Advisory Council.

4. The final acceptance or rejection and, as the case might be, the ultimate decision on complaints that are brought, falls to the Ombudsman or to the Deputy in whom this is delegated or who stands in for him.

5. The Ombudsman shall, having first listened to the Coordination and Internal Regime Board, be able to ask for a hearing, management or treatment of any complaint or investigation that it falls to the Deputies to deal with⁶.

Article 13.

1. The Deputies shall be proposed by the Ombudsman via the Speaker of Congress, for which purpose, the Joint Congress-Senate Committee in charge of liaison with the Ombudsman shall grant its prior conformity to that appointment.

2. Within a period of fifteen days, the proposal for appointment of Deputies shall proceed to take place, as provided for in the Organic Act and in these Regulations.

3. Having obtained conformity, the corresponding appointments shall be published in the *Boletín Oficial del Estado*.

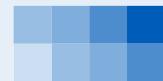
Article 14.

The Deputies shall take possession of their post before the Speakers of both Houses and the Ombudsman, giving oath or promise to observe the Constitution and to carry out their duties faithfully.

Article 15.

1. Within ten days of their appointment and before taking office, the Deputies must terminate any situation of incompatibility that may affect them, it being understood that in failing to do so they thereby reject their appointment.

6 Drawn up in conformity with the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate on 25 January 2012.



2. If the incompatibility should arise after taking office, it is understood that he shall resign therefrom on the date that the incompatibility occurs.

Article 16.

1. The Deputy Ombudsmen shall be relieved of their duties in any of the following cases:

- a)** Resignation.
- b)** Expiry of their term of office.
- c)** Death or unexpected incapacity.
- d)** Flagrant negligence in fulfilling the obligations and duties of their office. In this case, removal shall require a reasoned proposal from the Ombudsman, which must have been approved by the Joint Congress-Senate Committee, in accordance with the same procedure and majority required for granting prior conformity to their appointment, and after having heard the concerned party⁷.
- e)** Non-appealable criminal conviction.

2. The relief of Deputies shall be published in the *Boletín Oficial del Estado* and in those for both Houses.

7

Drawn up in accordance with the Resolution of the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate of 21 April 1992.

IV. ON THE COORDINATION AND INTERNAL REGIME BOARD

Article 17.

The Coordination and Internal Regime Board shall be composed of the Ombudsman, the Deputies and the General Secretary, who shall act as Secretary and attend its meeting with voice and without vote.

Article 18.

1. In order to perform its duties, the Coordination and Internal Regime Board shall have the following powers:

- a)** To inform on matters affecting the determination of the staff, and on the appointment and relief of personnel in the service of the Institution.
- b)** To know and be informed on the possible filing of writs of relief and appeals of unconstitutionality before the Constitutional Court.
- c)** To know and be informed on any matters corresponding to the drawing up of the draft budget and its enforcement, as well as its settlement formulated by the General Secretary, prior to its referral by the Ombudsman to Parliament.
- d)** To discuss proposals for works, services and supplies.
- e)** To assist the Ombudsman in the exercise of its powers with regard to personnel and economic-financial matters.
- f)** To cooperate with the Ombudsman in the work of coordinating the activities of the different areas and in the best performance of the services.

- g)** To know the drafts of those reports that shall be submitted to Parliament or to the Subcommittee on Prevention of Torture of the United Nations and assist the Ombudsman in the direction and approval of them.
- h)** To know and report on the appointment and relief of the General Secretary.
- i)** To inform on the designation of members of the Advisory Council of the National Preventive Mechanism.
- j)** To report and advise on the project for reforming these Regulations.
- k)** To advise the Ombudsman on whatsoever questions that he considers are appropriate for being submitted to his consideration.

2. Meetings of the Coordination and Internal Regime Board shall be able to be attended by the area managers, for the purposes of information and having been duly summoned by the Ombudsman.

Likewise, any other person considered appropriate by the Ombudsman shall be able to attend for the purposes of information and for the better resolution of the matters subject to his consideration.

3. The topics forming the object of deliberation shall be noted in the Agenda of the summons, and the agreements adopted by the Coordination and Internal Regime Board shall be communicated to all its members⁸.

V. ADVISORY COUNCIL OF THE NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM AGAINST TORTURE⁹

Article 19.

1. The Advisory Council is the technical and legal cooperative organ of the National Preventive Mechanism.

2. The Advisory Council shall comprise the Ombudsman's Deputies, as ex officio members, and a maximum of ten Members.

3. The Deputy in which the Ombudsman delegates the duties of the National Preventive Mechanism shall assume the presidency of its Advisory Council and be replaced by the other Deputy in case of absence or vacancy.

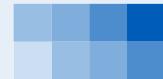
4. The Members shall be designated among people of legal age in full possession of their civil and political Rights, with an indebted experience in the defence of Human Rights or in spheres somehow related to the treatments of people deprived of freedom.

5. The designation of the Members shall be made in accordance to the following distribution:

- a)** A Member designated through the proposal of the General Council of Lawyers of Spain.
- b)** A Member designated through the proposal of the Medical Association.

8
Drawn up in conformity with the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate on 25 January 2012.

9
Introduced by Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate on 25 January 2012.



- c) A Member designated through the proposal of the General Council of Official Psychology Associations of Spain.
 - d) A maximum of two members designated through the mutual proposal of the organizations and institutions that subscribed collaboration agreements with the Ombudsman to develop the duties of the National Preventive Mechanism, if foreseen in those agreements. The proposals shall not contain more than one representative per entity.
 - e) Five Members elected among the candidacies that, in a personal capacity or on behalf of organizations or associations representative of the civil society, may be submitted to the Ombudsman in accordance with the designation proceeding established in these Regulations.
6. The secretary shall be the General Secretary of the Institution.

Article 20.

1. The Members of the Advisory Council shall be designated for a four-year period and be renewed by half every two years.
2. The designation proceeding shall begin through public notice. The candidacies to cover the membership referred to in letter e) of the fifth paragraph of article 19 shall be received within 15 natural days following to the public notice and shall meet the formal requirements established therein.
3. Designating the Members and ending their functions are the Ombudsman's duties.
4. Once the period referred to in the first section of the current article is fulfilled, the withdrawing members shall continue exercising their duties until the designation of new members.
5. The members of the Advisory Council shall not receive economic compensation for the exercise of their duties but those which may arise from the application of the legal regulation on indemnities concerning the service.

Article 21.

1. The Advisory Council of the National Preventive Mechanism shall reunite at least twice a year.
2. To the sessions of the Advisory Council may attend the staff in the service of the Ombudsman, representatives of Human Rights international organizations or others summoned by its President.

Article 22.

The Advisory Council of the National Preventive Mechanism shall have the following duties:

- a) To make proposals to visit places where people deprived of freedom are located.
- b) To make proposals for the improvement of visiting arrangements and for its monitoring.

- c) To draw up those reports requested by the Ombudsman on the legal backgrounds of the situation of people deprived of freedom.
- d) To propose training programs and specialization courses in preventing torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
- e) To follow up the reports made by the National Preventive Mechanism and by the Subcommittee on Prevention of Torture of the United Nations.
- f) Other duties of his consideration.

10

Chapter and articles renumbered in accordance with the Resolution of the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate of 25 January 2012.

VI. ON THE GENERAL SECRETARY¹⁰

Article 23.

1. The General Secretary shall have the following powers:
 - a) The governing and disciplinary system of all personnel, exercising the powers not specifically attributed to the Ombudsman, the Deputies or the Coordination and Internal Regime Board.
 - b) Directing the services coming under the General Secretariat.
 - c) Preparing and presenting to the Coordination and Internal Regime Board the proposals for the selection of Advisors and other personnel, for their report and subsequent decision by the Ombudsman.
 - d) Preparing the draft Budget and bringing it before the Coordination and Internal Regime Board.
 - e) Administrating credits for expenses of the Ombudsman's Budget.
 - f) Drawing up minutes and giving notification of the resolutions of the Coordination and Internal Regime Board.
 - g) Summoning the Advisory Council of the National Preventive Mechanism when ordered by the President and taking the minutes of its meetings.
2. In the event of vacancy, absence or illness, the General Secretary shall be replaced on an interim basis by the Manager designated by the Ombudsman, after hearing the Coordination and Internal Regime Board¹¹.

Article 24.

The General Secretariat shall be structured into two services: the Economic Regime and the Internal, Studies, Documentation and Publications Regime.

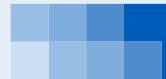
An Advisor shall be able to assist the General Secretary in his duties.

Article 25.

The Economic Regime Service shall be structured into the following units:

11

Article drawn up in conformity with the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate on 25 January 2012.



- a)** Economic Affairs and Accounting Section.
- b)** Authorisations Section.
- c)** Personnel and General Affairs Section.

Article 26.

1. Coming under the Internal, Studies, Documentation and Publications Regime Service shall be a General Registry and an Information Office.

All letters written to the Ombudsman shall be received via the Registry Office, where they shall be examined and classified.

The General Secretary, by virtue of being in charge of the Registry, shall inform the First Deputy or otherwise the Second Deputy, of the number and nature of letters written to the Office of the Ombudsman, for the appropriate purposes.

2. The Archives Section shall be set up under the direct responsibility of the General Secretary. The appropriate measures shall be adopted in order to protect and safeguard confidential or secret documents, in accordance with the provisions of article 22 of the Organic Act and article 30 of these Regulations.

3. The Information Office, which shall be headed by an Advisor, shall inform people who so request in relation to the powers of the Ombudsman, and it shall provide guidance on the manner and means of filing a complaint with him.

The library, which shall include all means of reproduction of documents, shall also come under this Service.

VII. PRESENTATION, INSTRUCTION AND INVESTIGATION OF COMPLAINTS¹²

Article 27.

1. In the exercise of the powers inherent to the Ombudsman and the Deputies, as well as in the processing and investigation of complaints, the provisions contained in the Organic Act and in these Regulations shall be abided by.

2. The presentation of a complaint before the Ombudsman, and its later admission as appropriate, shall in no case suspend the appeal periods provided in Law, whether via administrative or jurisdictional routes, nor the enforcement of the resolution or act concerned.

Article 28.

1. For the better exercise of the duties attributed to him by the Organic Act, the Ombudsman shall, with respect to all Public Administrations, exercise top-level coordination between his own powers and those attributed to similar bodies which might be set up in the Autonomous Communities, without prejudice to the autonomy corresponding to them in monitoring the activity of the respective autonomous administrations.

12 Chapter and articles renumbered in accordance with the Resolution of the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate of 25 January 2012.

2. In the exercise of his own powers, the Ombudsman shall be able to request the collaboration and assistance of similar bodies of the Autonomous Communities.

3. The Ombudsman may not delegate to similar bodies of the Autonomous Communities the powers attributed to him by article 54 of the Constitution regarding the defence of the rights contained in its part one.

Article 29.

1. When the Ombudsman receives complaints referring to the functioning of the Administration of Justice, these must be passed on to the Public Prosecutor's Office so that it can investigate into their reality and adopt the appropriate measures pursuant to the Law or pass them on the General Council of the Judiciary, depending on the type of complaint it concerns.

2. In ex officio actions, the Ombudsman shall act in coordination with the Chairman of the General Council of the Judiciary and with the State Prosecutor-General, as the case might be, to whom he shall report the result of his investigations.

3. The actions that might be undertaken in relation to the Administration of Justice and the result of them shall be reported by the Ombudsman to Parliament in his periodical reports or in his Annual Report.

Article 30.

1. Only the Ombudsman and, as appropriate, the Deputies and the General Secretary shall have knowledge of documents officially classified as secret or confidential.

2. Such documents shall be duly safeguarded under the Ombudsman's direct responsibility.

3. The Ombudsman shall order that which is appropriate with regard to the classification of "confidential" for documents of an internal nature.

4. In no case may reference be made to the content of secret documents in the Ombudsman's reports or in his replies to persons who have presented a complaint or asked for his intervention.

5. References to confidential documents in reports to Congress and Senate shall be appraised with prudence by the Ombudsman.

13

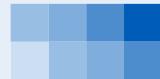
Chapter and articles renumbered in accordance with the Resolution of the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate of 25 January 2012.

VIII. STAFF IN THE OMBUDSMAN'S SERVICE¹³

Article 31.

1. The staff in the service of the Ombudsman shall have the consideration of being staff in the service of Parliament, without prejudice to the organic and functional dependence of the Ombudsman.

2. When staff coming from other public administrations join the Ombudsman's service, they shall be in the situation provided for in article 35.2, of the Organic Act.



3. The selection of staff in the Ombudsman's service shall be freely made by him, in accordance with the principles of merit and ability. In making these appointments, the aim shall be to give priority to public civil servants.

4. Other staff who do not meet the conditions of being career servants of the public administrations shall have the nature of being temporary civil servants in the Ombudsman's service.

Article 32.

Staff in the service of the Institution of the Ombudsman shall be composed of Area manager advisors, Technical advisers, clerks, assistants and subordinates.

Article 33.

1. The Advisers shall provide the Ombudsman and Deputies with the technical and juridical cooperation they need for carrying out their duties.

2. They shall be freely appointed and relieved by the Ombudsman, in accordance with the provisions of these Regulations and shall in all cases be relieved when the provisions of article 36 of the Organic Act occur.

Article 34.

All persons in the service of the Ombudsman are subject to the obligation to maintain strict confidentiality in relation to the matters being dealt with as part of that service. Breach of this obligation shall be sanctioned in accordance with the provisions of these Regulations.

Article 35.

1. The system for the rendering of services shall be full-time for all staff.

2. The position of advisor to the Ombudsman shall also be incompatible with any representative mandate, with any public office or the exercise of managerial duties of a political party, trade union, association or foundation and with employment at the service of the same; and also with the exercise of whatsoever other professional, liberal, mercantile or labour activity. Nevertheless, with prior acknowledgement of compatibility granted in accordance with the provisions contained in the Statute of Institution Staff, advisors to the Ombudsman shall be able to be contracted for carrying out teaching or research duties in universities or other academic institutions having a similar nature and ends. In all cases, such activities shall be carried out on a part-time basis and they may not impair the rendering of services to the Ombudsman. Those wishing to obtain acknowledgement of compatibility must present an application, which shall be accompanied by all necessary data so that a pronouncement can be made. The Ombudsman, having heard the Coordination and Internal Regime Board and with a prior report from the General Secretary, shall decide as appropriate¹⁴.

IX. DISCIPLINARY REGIME¹⁵

Article 36.

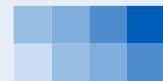
1. Staff in the service of the Ombudsman shall be able to be sanctioned for committing disciplinary offences as a result of breach of their duties in accordance with Law.
2. The offences may be minor, serious or very serious.
3. Minor offences shall have a prescription of two months; serious ones, six months; and very serious ones, one year. The same periods shall apply to the prescription on sanctions, starting from the day on which the decisions that are imposed become definite, or their enforcement is violated.

Article 37.

1. Sanctions shall be imposed and shall accord with the greater or lesser severity of the offence, and shall be as follows:
 - a) For minor offences, those of warning and suspension of employment and salary for between one and ten days.
 - b) For serious offences, suspension of employment and salary for a period of up to six months.
 - c) For very serious offences, suspension or employment and salary or dismissal from the service, for between six months and six years.

Article 38.

1. Sanctions for minor offences shall be imposed by the hierarchical superior of the civil servant, they shall not lead to the opening of proceedings, though the offender must in all cases be heard.
2. Sanctions for serious and very serious offences shall be imposed by virtue of proceedings opened for the purpose and which consist of the procedures of charge sheet, evidence as the case might be, and proposed decision, with the civil servant having to be allowed to formulate pleadings in them.
3. The instigation of proceedings and the imposition of sanctions fall to the General Secretary. Nevertheless, the sanctions of suspension and dismissal from the service may only be imposed by the Ombudsman.
4. Notes made in the service sheet relating to sanctions imposed may be cancelled at the request of the civil servant once a period has passed equivalent to the prescription of the offence, always provided that no new proceedings have been instigated against the civil servant giving rise to a sanction. Cancellation shall not prevent the appraisal of re-incidence if the civil servant again commits an offence; in this case, the cancellation periods shall be double the duration.



X. ECONOMIC SYSTEM¹⁶

16

Chapter and articles renumbered in accordance with the Resolution of the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate of 25 January 2012.

Article 39.

1. The budget for the Institution of the Ombudsman shall be included in the budgetary section of the budget for Parliament as a further service of the same.
2. The accounting and auditing system that shall apply in the Ombudsman shall be that of Parliament.
3. The Auditor of Parliament shall perform the critical and auditing function in conformity with the rules applicable to Parliament.

Article 40.

1. The structure of the budget for the Institution of the Ombudsman shall be accommodated to the budget for Parliament.
2. The rules applying in Parliament for the transfer of credits among budgetary items shall apply.
3. Authorisation for transfers shall be made by the Ombudsman, with a report from the Auditor of Parliament.

Article 41.

The powers with regard to the ordering of payments shall correspond to the Coordination and Internal Regime Board; to the Ombudsman and to the General Secretary depending on the amount and the manner in which this is determined by said Board, at the proposal of the Ombudsman.

The ordering of the payment corresponds to the Ombudsman.

Article 42.

The system of contracting and of acquisition in general in the Ombudsman shall be that which governs for Parliament.

ADDITIONAL PROVISION

The Ombudsman shall propose the reform of these Regulations, as appropriate, to the competent bodies of Parliament, via the Speaker of Congress.

TRANSITORY PROVISION¹⁷

17

Drawn up in conformity with the Procedures Committees of the Congress of Deputies and Senate on 25 January 2012.

Two years after the first Advisory Council of the National Preventive Mechanism takes office, the Members that have to be renewed shall be determined at random. If there were nine Members in the Council, four of them shall be renewed.

FINAL PROVISION

These Regulations shall be published in the Official Bulletin of Congress, in the Official Bulletin of Senade and in the *Boletín Oficial del Estado*, and they shall come into force on the day following their publication in the latter.

