



EL LIBRO *de bolsillo* DEL  
DEFENSOR  
DEL PUEBLO

EL LIBRO *de bolsillo* DEL  
DEFENSOR  
DEL PUEBLO



DEFENSOR  
DEL PUEBLO

*Texto*

ANTONIO MORA

*Diseño cubierta*

ANTONIO OTERO

*Corrección y supervisión general*

EVA CUENCA

Existe una primera versión ilustrada y en gran formato de este libro, con el mismo título, editada en 2016, que incluye el mismo texto además de su versión inglesa, una bibliografía completa y dos estudios sobre las sedes arquitectónicas de la institución del Defensor del Pueblo.

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

Depósito legal: M-12000-2017

Maquetación e impresión: Grafo. Industrias Gráficas, S. A.

*Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.*

# Sumario

OMBUDSMAN Y DEFENSOR DEL PUEBLO: ANTECEDENTES,	
CREACIÓN Y EXPANSIÓN DE UNA INSTITUCIÓN.....	9
<i>Derechos humanos: de la declaración a su aplicación</i> .....	13
<i>La mala administración</i> .....	27
<i>La institución del Ombudsman, Defensor del Pueblo</i> .....	33
<i>Un Ombudsman supraestatal: el Defensor del Pueblo Europeo</i> .....	57
<i>Organizaciones internacionales de coordinación</i> .....	63
EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA.....	71
<i>Origen y contexto</i> .....	73
<i>El Defensor del Pueblo visto desde su Ley Orgánica</i> .....	79
<i>La institución vista desde su funcionamiento</i> .....	91
<i>Instauración y nuevas competencias</i> .....	101
A LA MANERA DE UNA RECAPITULACIÓN.....	117
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA .....	119
APÉNDICE NORMATIVO .....	121
<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)</i> .....	123
<i>Principios de París (1993)</i> .....	129
<i>Constitución Española de 1978, artículos 54 y 162.1</i> .....	133
<i>Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo</i> .....	135
<i>Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 18 de abril de 1983</i> .....	147
ÍNDICE ANALÍTICO .....	163

Ombudsman y Defensor del Pueblo:  
antecedentes, creación y expansión  
de una institución

En una ensoñación 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 (y entonces debemos hablar ya de derechos fundamentales). Por otro lado, la creciente implantación y desarrollo en el mundo del Estado Social de Derecho, que supone una ampliación, y a veces una 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. Por cierto que muchos más hoy que cuando se creó por ley en España, en 1981.

A veces se tiende a tener más en cuenta un aspecto que otro, pero es con los dos y su compleja historia (especialmente la de 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 lanzado hacia delante. Pero en esas declaraciones persiste a menudo la concepción de que los hombres son «hermanos», y de ahí el concepto revolucionario francés de *fraternidad*, que ha tenido varias metamorfosis –entre ellas la idea republicana, en la cual persiste la sombra de un padre, o una madre, que sería común.

Es por esto que los derechos humanos a veces tienden a confundirse con el derecho natural –se dice que son inalienables, en cualquier persona por el mero hecho de ser humana–, 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 la 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 exista 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, aunque haya habido tantos sucesos colectivos, los dos últimos siglos, que los hayan puesto entre paréntesis, e incluso anulado por largos períodos de tiempo y en distintas zonas del mundo. Desde un punto de vista optimista, se puede decir que a pesar de tantos avatares negativos, su realidad no deja de estar en pleno despliegue.

Fue a finales del siglo XVIII que 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 de América, y en el Reino de Francia, que se encontraba a punto de convertirse en República. A ambos acontecimientos se los conoció en seguida con un nombre que hasta ese momento no se había empleado a los hechos producidos entre los humanos: Revolución. Sus antecedentes intelectuales más directos se encontraban en aquel mismo siglo y en el movimiento general llamado Ilustración.

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 humanos: 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 no dejó de tener 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 de la declaración de 1789 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, con episodios sangrientos y de terror, pasando por nuevas declaraciones de 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 nombrarla explícitamente, y debiendo transcurrir algunos años para que fuera abolida en la misma Francia. 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 un ideal sostenido 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 y sus consecuencias.

Con el impacto de la Primera Guerra Mundial, durante e inmediatamente después, 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, también llamada 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. Con ella 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 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 bien 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 índole, 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 su sede de 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:

- 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 estatal y de una legislación específica. Muchos países han optado por otro tipo de institución, en otros incluso se mantienen varias de ellas, con funciones paralelas. 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 que cada Estado elija el marco de institución nacional que mejor se adapte a sus necesidades.

### *Hacia una jurisdicción universal: la Corte 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 largo proceso que lleva a la creación de una corte 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 condenaba por primera vez un crimen internacional, aunque no se le 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 Nuremberg, 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 jurisdicción penal internacional, en el que ya se había pensado en 1947, pero que nunca se había concretado por la falta de acuerdo entre los Estados<sup>1</sup>. En la Conferencia de plenipotenciarios de Roma, del 17 de julio de 1998, los diversos Estados –con la audiencia y participación de 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 supone la creación de un órgano jurídico de carácter permanente, general y universal para juzgar la responsabilidad penal de personas físicas, respetando la cuádruple garantía de legalidad: que los delitos, las penas, los órganos jurisdiccionales y el proceso por el que se determinan las responsabilidades

---

<sup>1</sup> Todos estos antecedentes, y el mismo papel de Naciones Unidas en la creación de la Corte Penal Internacional, no debe llevar a la confusión de esta con la Corte Internacional de Justicia, que es un órgano específico de la ONU. Esta otra corte fue establecida en 1945, en *La Haya*, pasando a llamarse *Corte Permanente de Justicia Internacional*, a partir de 1946. Se trata de un organismo que emite dictámenes planteados por la *Asamblea General*, por el *Consejo de Seguridad* o, en su caso, por los Estados, para resolver sus disputas entre ellos.

están legalmente preestablecidos. Los crímenes objeto de juicio son imprescriptibles, pero la Corte solo puede juzgar hechos cometidos tras la entrada en vigor de su Estatuto.

En los intentos anteriores de creación de tribunales internacionales siempre faltó alguna o varias de estas garantías. 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 parte y los Estados que acepten su competencia (artículo 12). Además, el Consejo de Seguridad de la ONU podrá conferir competencias *ad hoc* respecto de un Estado que no haya ratificado el Estatuto.

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 una corte penal, es una pieza más, una parte de un mismo proceso más general.



## La mala administración

No puede decirse que la mala administración sea un concepto fácil y unívoco 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 es un problema mundial.

Lo que resulta más fácil de precisar son los síntomas y los casos que puede acordarse como distintivos de ella. Hagamos una primera lista: irregularidades y omisiones administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, falta o denegación de información, demoras excesivas, favoritismos, disfuncionamientos o incompetencia. Pero el más extremo exponente de mala administración es la incapacidad de un servicio público para plantearse, localizar y superar estos síntomas o ya casos flagrantes, pues entonces sus

efectos no hacen más que permanecer y repetirse, cuando no multiplicarse e incluso sistematizarse.

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 denunciadores 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.

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 autocrítica en el terreno de gestión económica que solo suele conllevar beneficios (y en el mejor de los casos, no solo económicos).

Pero, evidentemente, 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 aun 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.

# 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.

CUADRO 1: *Los primeros Ombudsman en la Europa escandinava*

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

### *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).

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

OMBUDSMAN Y DEFENSOR DEL PUEBLO

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
Austria	Ombudsman	estatal	1982
Bélgica	Le Médiateur Fédéral	compuesto estatal/regional	1991
Bosnia-Herzegovina	Ombudsman de los Derechos Humanos	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

EL LIBRO DE BOLSILLO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

PAÍS	INSTITUCIÓN	TIPO	IMPLANTACIÓN
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
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).

CUADRO 3: *Otros países*

PAÍS	INSTITUCIÓN	TIPO	IMPLANTACIÓN
Australia	Ombudsman	regionales	1972
Canadá	Ombudsman/Protecteur du Citoyen	regionales	1967
Corea del Sur	Ombudsman	estatal	1994
Estados Unidos	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

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 once 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 existe un mediador federal que tiene la particularidad de estar compuesto en su misma estructura, de manera que resulta bicéfalo –un mediador neerlandófono y otro francófono dirigen colegiadamente la institución.

Sudáfrica estableció en 1996 el Protector Público. En Grecia se ha dado el caso peculiar de adoptar un Defensor del Pueblo, en 1998, 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.

CUADRO 4: *Defensores del Pueblo en África y Asia*

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
Malasia	Public Complaints Bureau	estatal	1994
Malawi	Ombudsman	estatal	1994
Marruecos	Mediador del Reino de Marruecos	estatal	2011

## OMBUDSMAN Y DEFENSOR DEL PUEBLO

PAÍS	INSTITUCIÓN	TIPO	IMPLANTACIÓN
Mauricio	Ombudsman	estatal	1970
Mauritania	Médiateur de la République	estatal	1998
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 Valeador 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 la creación de un Síndic de Greuges de las Islas Baleares, desde 1993, aunque aún no se ha implantado la institución, lo mismo que el Estatuto de Autonomía de Extremadura prevé un Defensor del Pueblo (Personero del Común) y ya tiene una ley propia desde 2011.

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, aun 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 reforma 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. Siguió 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.

CUADRO 5: *Defensores del Pueblo en Latinoamérica*

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

*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 país (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 aun en Grecia, donde la institución fue implantada bastante tardíamente respecto a la liquidación de la dictadura); en las lentas 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, Checoslovaquia 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, Rumanía, 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 Rumanía (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 (*véase Cuadro 2*).

*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.

CUADRO 6: *Características distintivas del tipo de Ombudsman o Defensor del Pueblo*

RANGO CONSTITUCIONAL	
incluido en la Constitución y desarrollado por una ley orgánica	rango de ley ordinaria
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	
Asignación como Comisión Nacional de Derechos Humanos	La Comisión Nacional de Derechos Humanos es una institución aparte del Ombudsman

## OMBUDSMAN Y DEFENSOR DEL PUEBLO

ÓRGANO QUE LA ELIGE			
Parlamento		Gobierno	
PERÍODO DEL MANDATO			
Coincide con la legislatura		Período propio	
CAPACIDAD DE RECIBIR QUEJAS			
Directamente del ciudadano		A través de un parlamento	
ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN			
territorial		competencial	
Estatal	Autonómico o regional	General	Sectorial
MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)			
Dentro del Ombudsman		Desarrollado por otra institución	

### *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 reúnen 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.

### *Mediador*

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. Este cambio en Francia, y en otros países después, permite deducir que existe una tendencia a sustituir un formato por otro.

### *Ombudsman o Defensor sectorial*

Nombrado por el Parlamento, tiene las funciones parecidas al Ombudsman general, solo que restringidas temáticamente a sectores específicos 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 han tendido a desarrollarse luego como generales, incluso aunándose distintos Ombudsman sectoriales en uno general, aunque manteniéndose el nombre del Ombudsman de cada sector.

*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 reforzado 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 dependen 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 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 u organismo concernido. Por ejemplo, es importante que un ayuntamiento o una universidad dispongan de un mecanismo interno de control de disfunciones, pero eso pertenece a otro ámbito no al del Ombudsman o Defensor del Pueblo, ya que ahí se trata del control (autocontrol) que establece un organismo en su interior. Un Defensor del Pueblo surge del poder legislativo para controlar los poderes ejecutivos (las administraciones).

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 talante 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.



## 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.

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.

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 comunitarios, 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 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.

## 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, en la Universidad de Alberta, 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.

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 del 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 algunos otros, aún más lejanos. Por ejemplo, el hecho 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 esa institución no dejó de tener sus problemas: 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. Así, pues, el actual Justicia de Aragón es una institución de nueva planta, con el ilustre nombre de otra muy anterior y distinta.

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. Igualmente hay quien señala la existencia de los contrafueros o agravios (o *greuges*) entendidos como infracciones al derecho cometidas por el rey. Esos nombres reviven en instituciones contemporáneas, como es el caso de los síndicos de agravios (*greuges*) catalán y valenciano, o en el proyectado, pero no desarrollado, Personero del Común de Extremadura (incluido en su estatuto autonómico reformado y con una ley que todavía no ha sido aplicada).

### *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 Gobierno, 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.



# 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 al 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.

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.

### *Los defensores del pueblo*

El cargo de defensor del pueblo<sup>1</sup> 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 de defensor fue Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, entre diciembre de 1982 y diciembre de 1987.
- Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, ejerció de defensor entre marzo de 1988 y marzo de 1993. Durante los meses siguientes, la adjunta primera, Margarita Reuert Buades, desempeñó el cargo de defensora en funciones.
- Fernando Álvarez de Miranda y Torres ocupó 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 en dos mandatos, de junio de 2000 a junio de 2005 y de junio de 2005 a julio de 2010. Durante unos meses, María

---

<sup>1</sup> A veces se produce una confusión acerca de la forma correcta de referirse a la institución o al cargo. De acuerdo con la Real Academia Española, las normas son muy sencillas (las mismas que se aplican, por ejemplo, al Tribunal Constitucional: «presidenta o presidente», «magistrada o magistrado» de dicho «tribunal»): la institución siempre va en mayúscula y en masculino, «Defensor del Pueblo», lo primero porque es un nombre y lo segundo porque así está escrito en la Constitución y en la Ley Orgánica que la regula (ver el apéndice normativo del presente libro). Cuando se hace referencia a la persona que desempeña el cargo, siempre va en minúscula, y el género depende del caso, «defensora del pueblo» o «defensor del pueblo», o a veces «defensora» o «defensor».

Luisa Cava de Llano y Carrió, que había sido adjunta primera, desempeñó el cargo en funciones.

- Soledad Becerril Bustamante es defensora del pueblo desde julio de 2012 a julio de 2017. Ha sido la primera mujer elegida como defensora.

### *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 cese» (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.

### *Procedimiento*

La 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 Defensor 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 estime 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 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 dilutando indebidamente el envío de los informes que estos soliciten 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.).



## 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 o por su página web, 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.

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 Administración 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 inician 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), y *¿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).

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 provisionalidad 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), y *Trata de seres humanos en España* (2012). 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 han 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: víctimas invisibles* (Seguimiento del informe de 2012); *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: derechos y garantías de los pacientes*. En 2016: *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida* y *Los derechos de las víctimas de ETA. Su situación actual*. Y *La situación de las personas con enfermedad celíaca en España*, elaborado a principios de 2017.

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 6° 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 todas las instituciones equivalentes en jornadas de debate y coordinación que se celebran anualmente.

CUADRO 7: *Comisionados autonómicos*

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 de Castilla y León	1994
Cataluña	Síndic de Greuges de Catalunya	1984
Comunidad Valenciana	Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	1993
Galicia	Valedor do Pobo	1990
Illes Balears	Síndic de Greuges	pendiente de instauración
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

# 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 Retuerto Buades como sus adjuntos primero y segunda.

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, es desde entonces la sede del Defensor del

Pueblo. Desde 2005 la institución dispone de una segunda sede, cercana a la mencionada.

### *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 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;
- inexecución 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;
- 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.

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 ampliado 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. Los otros tres apoyaron los Ombudsmen 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 las 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 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 planteamientos 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 aclarara 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, los intereses 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 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.

Se incluye también en la web un formulario para que se pueda ejercer 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.

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 quince 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.

## 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.



## Bibliografía básica

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 la edición previa de este mismo *Libro del Defensor del Pueblo* (2016).

Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, *El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica)*, Madrid, Civitas, 1979.

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, 1982-1986.

María Pérez-Ugena y Coromina, *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

Juan Francisco Carmona y Choussat, *El Defensor del Pueblo Europeo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Gerardo Carballo Martínez, *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2008.

VV.AA., *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2008.

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.

Fernando Luis de Andrés Alonso, *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, Reus, 2017.

## Apéndice normativo

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**

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.

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**

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

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

**Artículo 14**

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

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**

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

**Artículo 16**

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.

Solo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

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**

Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

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**

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

**Artículo 21**

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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**

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.

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

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.

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**

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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

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**

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.

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.

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

**Artículo 27**

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.

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**

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

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.

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**

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 administra-

- tivos 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:

- a) 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;
- b) 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;
- c) dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;

- d) reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
  - e) 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;
  - f) 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);
  - g) 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.
- 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 encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:
- a) 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;
  - b) 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;
  - c) conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
  - d) 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.

**Principios complementarios  
relativos al estatuto  
de las comisiones dotadas  
de competencia cuasi  
jurisdiccional**

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y

# 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)<sup>1</sup>

## 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

---

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

Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario<sup>2</sup>.

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 simple<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 sobrevinida.
- 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 impera-

tivo 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 poseionado 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 competencias<sup>4</sup>.

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.

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.

---

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

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 irroque 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 concurran 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 expe-

diente 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 ley<sup>5</sup>.

## 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

<sup>5</sup> Redactado conforme a la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo.

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)<sup>6</sup>.

#### **Artículo 25**

1. Cuando el defensor del pueblo, en razón del ejercicio de

<sup>6</sup> 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.

3. [...]».

las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del fiscal general del Estado.

2. En cualquier caso, el fiscal general del Estado informará periódicamente al Defensor del Pueblo, o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones 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 presupuestarios<sup>7</sup>.

**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 anterioridad 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

---

<sup>7</sup> Ver el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983, modificado por reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado, el 21 de abril de 1992.

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 ÚNICA *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*<sup>8</sup>

**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.

---

<sup>8</sup> 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).

# Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo

*(Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 92, de 18 de abril)<sup>9</sup>*

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 Orgánica<sup>10</sup>.

### **Artículo 2**

1. El defensor del pueblo gozará de inviolabilidad y no podrá

---

<sup>9</sup> 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).

---

<sup>10</sup> Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

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.

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 Pueblo<sup>11</sup>.

### **Artículo 4**

La elección del defensor del pueblo y los adjuntos se realizará

<sup>11</sup> Redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992.

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:

- 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 institución<sup>12</sup>.

### **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.

### **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

---

<sup>12</sup> Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

Pueblo, debe dar este a las Cortes Generales, será sometido, previamente, a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

2. Sin perjuicio de dicho informe y de los informes extraordinarios que pueda presentar a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, el Defensor del Pueblo podrá dar cuenta periódicamente a la Comisión mencionada de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, y la Comisión podrá recabar del mismo cualquier información.

3. El Defensor del Pueblo elaborará informes específicos sobre su actividad como Mecanismo Nacional de Prevención. Dichos informes se elevarán a las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas<sup>13</sup>.

## III. LOS ADJUNTOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO

### **Artículo 12**

1. Corresponderán a los adjuntos del Defensor del Pueblo las siguientes competencias:

- a) Ejercitar las funciones del defensor del pueblo en los casos

---

<sup>13</sup> Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

- 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 comunidades 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, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el conocimiento, dirección o tratamiento de cualquier queja o investigación cuyo trámite corresponda a los adjuntos<sup>14</sup>.

### **Artículo 13**

1. Los adjuntos serán propuestos por el defensor del pueblo

---

<sup>14</sup> Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

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.

#### **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 sobrevinida.
- 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 interesado<sup>15</sup>.
- 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.

### 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.

<sup>15</sup> Redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992.

**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 secretario 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 aquel 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 componentes<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

V. CONSEJO ASESOR DEL  
MECANISMO  
NACIONAL  
DE PREVENCIÓN  
DE LA TORTURA<sup>17</sup>

**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.

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

<sup>17</sup> Introducido por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

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 GENERAL<sup>18</sup>

### **Artículo 23**

1. Corresponderán 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.

<sup>18</sup> 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.

- 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.

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 Interior<sup>19</sup>.

#### **Artículo 24**

La Secretaría General estará estructurada en dos servicios: el de Régimen Económico y el de Régimen Interior, Estudios, Documentación y Publicaciones.

---

<sup>19</sup> Artículo redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.

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 QUEJAS<sup>20</sup>

### *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.

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.

<sup>20</sup> Capítulo y artículos renu-  
merados conforme a la Resolución  
de las Mesas del Congreso de los Di-  
putados y del Senado de 25 de enero  
de 2012.

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 PUEBLO<sup>21</sup>

#### **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.

---

<sup>21</sup> 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.

**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 Es-

tatuto 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 proceda<sup>22</sup>.

IX. RÉGIMEN DISCIPLINARIO<sup>23</sup>

**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.

<sup>22</sup> Redactado conforme a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 26 de septiembre de 2000.

<sup>23</sup> 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.

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.

#### **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.

## X. RÉGIMEN ECONÓMICO<sup>24</sup>

#### **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.

---

<sup>24</sup> 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.

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 rijan 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 TRANSITORIA<sup>25</sup>

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.

#### 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.

---

<sup>25</sup> Introducida por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012.



# Índice analítico

[Las cifras en negrita remiten a los documentos recogidos en el apéndice normativo].

Administración, mala administración, 27ss, 57, 59, 60-61

Defensor del Pueblo/Ombudsman

expansión en las democracias tras la Segunda Guerra Mundial, 35ss

origen e historia, 33ss, 54-55

origen y desarrollo en la Europa escandinava, 34ss

otras instituciones

Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, 53-54

comisiones parlamentarias, derecho de petición, 51-53

tipos y límites, 47ss

mediador, 50

ombudsman general o defensor sectorial. 49-50

ombudsman o defensor regional, 51

Defensor del Pueblo de España

adjuntos, 82-84, 89, 107, **137, 150ss**

ámbito y competencias, 79-80, **149-150**

antecedentes históricos remotos, 73ss

constitución, 74ss, 79ss, **133**

constitucionalidad, inconstitucionalidad, 75-77, 97-98, **133, 143, 153**

funcionamiento, 83ss, 89, **138ss**

implantación y desarrollo de la institución, 101ss

informes y estudios, 93-97, 101-104, **144-145**

internacional: actividad internacional y acción exterior, 107-110

ley orgánica, 79ss, **135ss**

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), 104-107, **146,**

**154-155**

medios personales y materiales, **145, 155-157**

origen y contexto, 73ss

perfil y elección, 80ss, **135ss, 148ss**

primeros pasos, 101ss

procedimiento de las actuaciones, 85ss, 91ss, **138ss**

queja, quejas, 91-93, 87, **138ss, 157ss**

## EL LIBRO DE BOLSILLO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

reglamento de organización y funcionamiento, 84, 101, **147**  
resoluciones, recursos, 75-76, 88-89, 97-98, **143-144**  
transición a la democracia, 41ss  
transparencia, 110-114  
Tribunal Constitucional, 75-76, 97-98, **133, 140, 143, 149, 153**

Defensor del Pueblo Europeo, 30-31, 57ss

Defensores del pueblo autonómicos, 41-42, 98-100

democracia, transiciones, 35ss, 41ss  
en España, 41-42, 75ss  
en Iberoamérica, 43-44, 67ss  
en la Europa del Este y Rusia, 45-47  
tras las guerras de los Balcanes, 47-49

derechos humanos  
declaraciones históricas, 135ss  
declaración universal (1948), 17ss, **123ss**  
idea, 11, 13ss  
institucionalización, 12-12, 13ss, 20ss  
orígenes, 13ss  
Principios de París, 21ss, **129ss**  
Corte Penal Internacional, 22ss

organizaciones internacionales de coordinación  
en el mundo, 63-65  
en Europa, 66-67  
en Iberoamérica, 67-69







## El libro *de bolsillo* del Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es una institución inicialmente europea. Tiene su origen en los países nórdicos, concretamente en Suecia, a principios del siglo XIX (de ahí el nombre por el que es más conocido internacionalmente: *Ombudsman*).

En España, se trata de una institución parlamentaria, recogida en la Constitución de 1978, que tiene encomendada la defensa de los derechos fundamentales y supervisa la actividad de la Administración.

Su función es de control no judicial, no vinculante, de las administraciones públicas. No juzga ni legisla, sino que recomienda y sugiere. 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 política ni, como se ha dicho, jurídica. Se puede dirigir a ella cualquier persona, sin distinción de edad, de nacionalidad, incluido si se encuentra privada de libertad.

Recibe quejas de los ciudadanos e inicia actuaciones por iniciativa propia, además de ejercer funciones de prevención. Anualmente da cuenta de su trabajo en un informe que presenta a las Cortes Generales, donde es debatido. También elabora informes de distinta índole.

Este libro sobre el Defensor del Pueblo es *de bolsillo* no solamente porque físicamente es de un tamaño de acuerdo con esta descripción, y porque surge de un libro de mayores dimensiones y con ilustraciones, sino también porque se propone ofrecer una explicación asequible, sintética y completa.

Incluye también un apéndice normativo.

