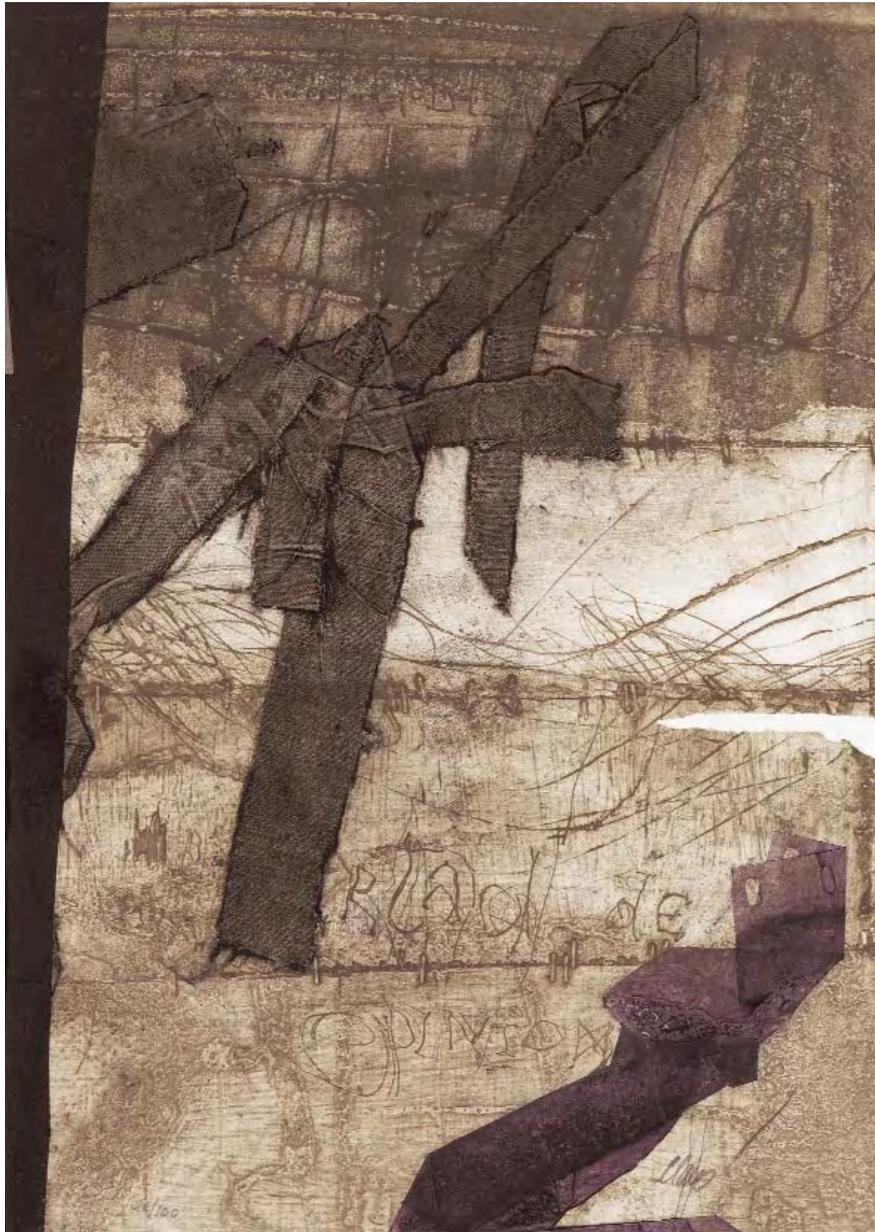


EL DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE ESPAÑA



A. CLAVE

*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.

## Origen y contexto

### Antecedentes

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

Para este tipo de antecedente remoto –sombra de un auténtico antecedente– se ha señalado que en la España musulmana hubo un cierto Sahib-al-Mazalim, nombrado por el Sultán, que cumplía las funciones de una especie de juez encargado de oír y sustanciar 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. Existen innegables y profundas diferencias entre este remoto antecedente y el Defensor del Pueblo actual. De hecho, el Justicia Mayor de Aragón era un juez cuyos dictámenes eran vinculantes para la autoridad a quien se dirigían, de manera que su incumplimiento podía comportar graves penas. Pero el Justicia no dejó de tener sus problemas con España: a raíz de las alteraciones de 1591, y por defender los Fueros y enfrentarse a la voluntad del rey español, Felipe II, fue decapitado don Juan de Lanuza, el Mozo. Y fue otro rey de España, Felipe V, quien se encargó de suprimir la figura del Justicia, en el año 1711. Hoy queda el recuerdo de este antecedente al retomar su nombre el Comisionado parlamentario de la comunidad autónoma aragonesa, creado en 1985.

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

### La Constitución de 1978

Ya hemos visto que el origen europeo y su posterior implantación en el mundo de la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo obedece a unos procesos generales bien comunes a la vez que con unos condicionamientos nacionales bien específicos. En

España, no hay duda de que el Defensor del Pueblo nació con una fuerza y alcance especiales dado el contexto en que se empezó a debatir la posibilidad de crear esa Institución: tras la dictadura, en 1975, en la transición a la democracia que le siguió, el período constituyente y, por fin, la aprobación de la Constitución de 1978.

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

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 sólo 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 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 sólo tienen, además, el Presidente del Gobierno, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores y los 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 a 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 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 VI), el Ministerio Fiscal. El ámbito de éste 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.



A. TÀPIES

*Artículo 20.*

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

## El Defensor del Pueblo y 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 disuasión, 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 son rasgos que le permiten ser un colaborador de la jurisdicción, pues está en un plano distinto al de juzgar. Carece de las competencias de control propiamente dicho, pero si se entiende su función como previa al control entonces se ve su capacidad para convertirse en un importante instrumento para la actuación de las instituciones que sí tienen tales competencias, o sea, las Cortes, los Tribunales o la propia Administración.

El ámbito competencial del Defensor queda claramente establecido en el artículo de la Constitución que ya hemos tenido ocasión de referirnos: la defensa de los derechos reconocidos en su Título I. En ocasiones se ha producido un cierto debate entre constitucionalistas acerca de la restricción o no de la “lista” de derechos a tener en cuenta en ese título, pero ha tendido a predominar un tipo de consideración interpretativa, o sea 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 y democrático 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, de justicia, etc.

### 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 el ejercicio de sus funciones, 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 en cualquier Administración pública, afiliación a partido político, sindicato o incluso asociación o fundación, con el ejercicio de las carreras 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 éstas, por un periodo de cinco años. Su elección se hace a partir de la propuesta de la Comisión mixta (Congreso 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 ésta 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 propuestas de candidatos, 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, prestando juramento o promesa de fiel desempeño de su función.

Siendo el nombramiento por cinco años, el Defensor está previsto que cese por alcanzar dicho plazo, por su renuncia, por su muerte o incapacidad sobrevenida, por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes en el cargo o por haber sido condenado, mediante condena firme, por delito doloso. Una vez vacante el cargo, se inicia el procedimiento anteriormente descrito para el nombramiento de un nuevo Defensor.

## Estructura interna

Aun tratándose de una Institución marcadamente unipersonal –tanto es así que institución y titular se funden en su nombre–, la Defensoría tiene una cierta estructura colegiada. La Ley que la 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, teniendo las mismas prerrogativas e incompatibilidades que están señaladas para el mismo 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. Sólo 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 el Secretario General de la misma. 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, decidiendo el titular de aquel momento que dicho Adjunto fuera el Primero.

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.

Por su parte, el Secretario General tiene a su cargo el gobierno y régimen disciplinario de todo el personal de la Institución, además de la Secretaría de la Junta de Coordinación y Régimen Interior. La Secretaría General está estructurada en dos servicios: el de Régimen Económico (con tres ámbitos: Asuntos Económicos y Contabilidad; Habilitación; y Personal y Asuntos Generales) y el de Régimen Interior, Estudios, Documentación y Publicaciones (del que dependen el Registro General y la Oficina de Información). Bajo la responsabilidad directa del Secretario se creará una sección de Archivo, indicándose que deberá adoptar, se dice en el Reglamento, las medidas oportunas para la protección y custodia de los documentos reservados.

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



R. MATTA

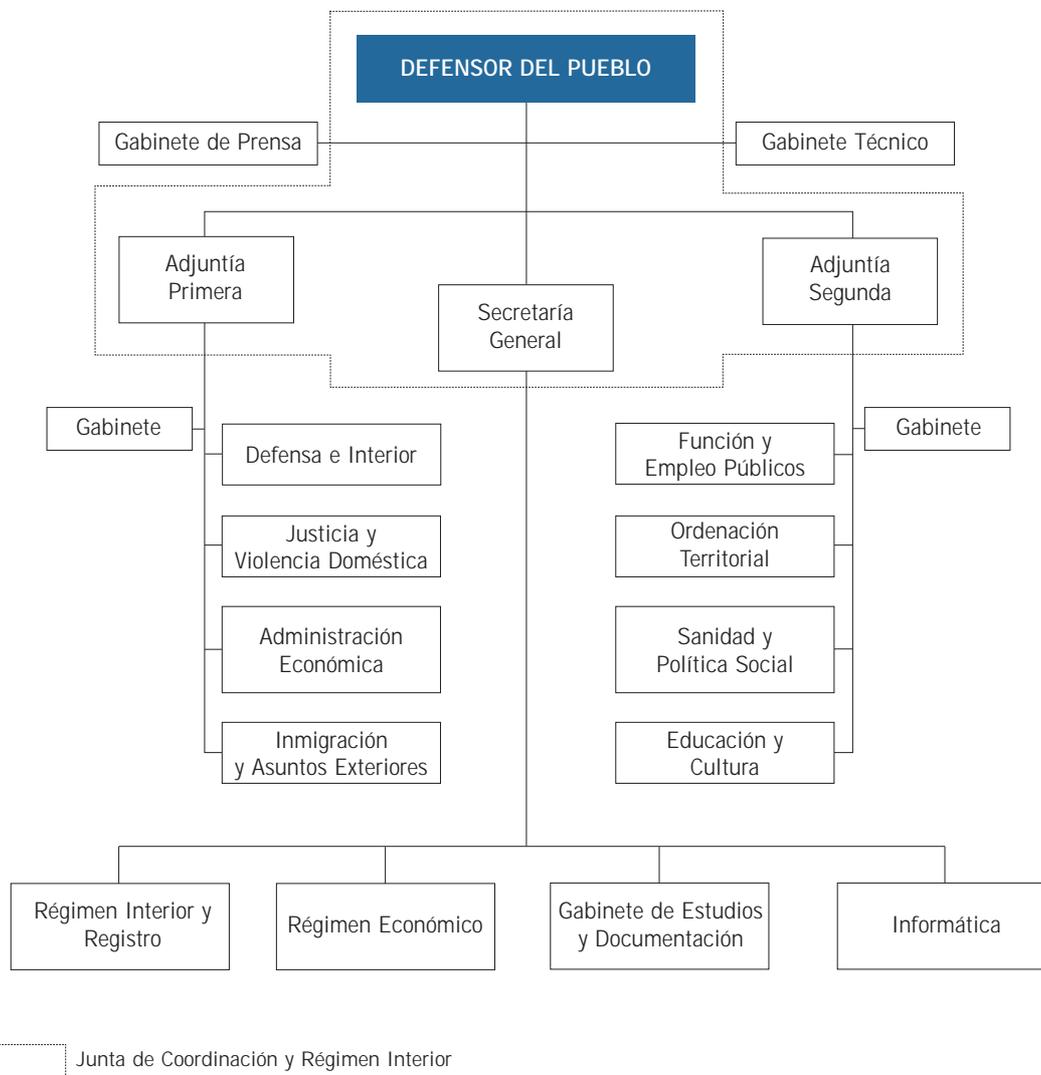
*Artículo 21.*

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



*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.

GRÁFICO 1. ORGANIGRAMA



optado por una conformación que, vistas todas en conjunto, no difieren especialmente en sus contenidos, sino más bien por el número de áreas y su asignación y distribución entre las Adjuntías. Por ello, nos podemos limitar a señalar la composición actual de ocho áreas distribuidas en cuatro por cada Adjuntía:

- Dependiendo de la Adjuntía Primera: Defensa e Interior; Justicia y Violencia Doméstica; Administración Económica; Inmigración y Asuntos Exteriores.
- Dependiendo de la Adjuntía Segunda: Educación y Cultura; Ordenación Territorial; Sanidad y Política Social; Función y Empleo Públicos.

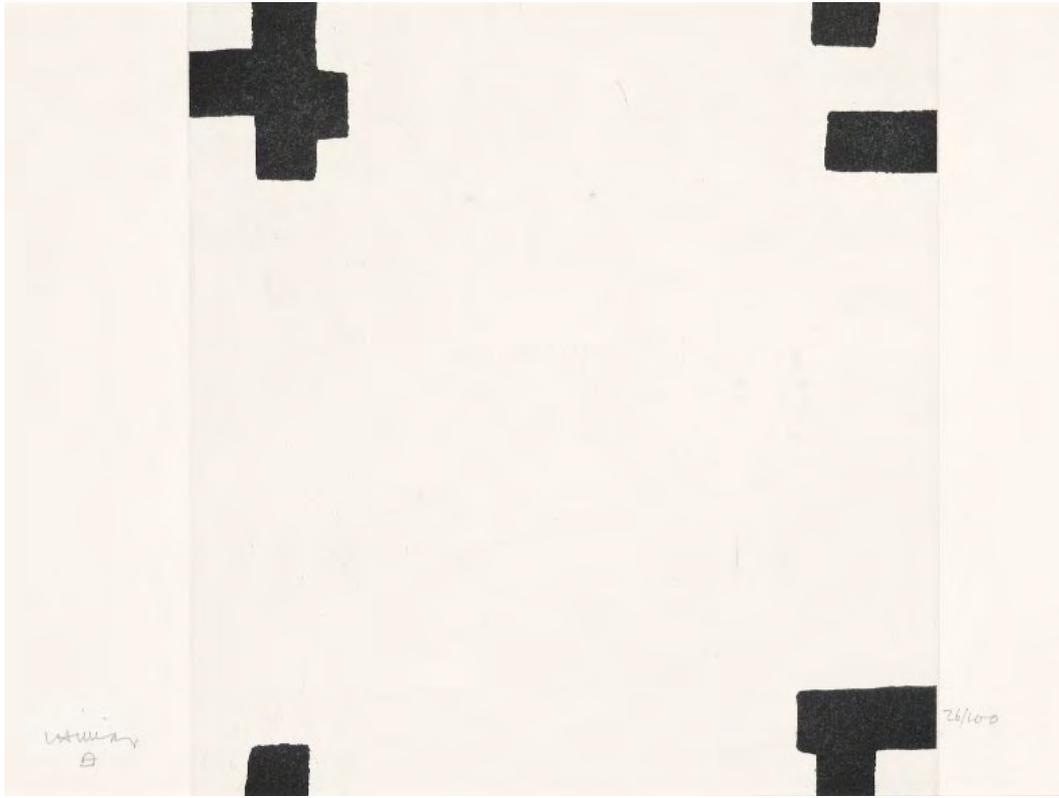
## Procedimiento

La Ley Orgánica 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 I”. 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 (se incluye ahí la condición de estar internado en un centro penitenciario) 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. Sólo 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 expira el mandato de las Cortes Generales, o con motivo de su disolución, en cuyo caso 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 tiene 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



*Artículo 23.*

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.



R. CANOGAR

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

Administración militar, se tramitarán sin que puedan entrañar una interferencia al mando de la Defensa Nacional.

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

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

Queda establecido que, cuando se concluya de la investigación que se ha producido abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario, el Defensor podrá dirigirse al afectado, manifestándole su criterio al respecto, a la vez que dará traslado de ello al superior jerárquico del funcionario. La persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en el informe anual. El funcionario que incurra en tal actitud incurrirá en el delito de desobediencia.

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

## Resoluciones

Aunque no tiene competencia para anular los actos y resoluciones de la Administración, el Defensor del Pueblo puede sugerir la modificación de sus criterios. Cuando, como

consecuencia de sus investigaciones, 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 sus investigaciones, 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:

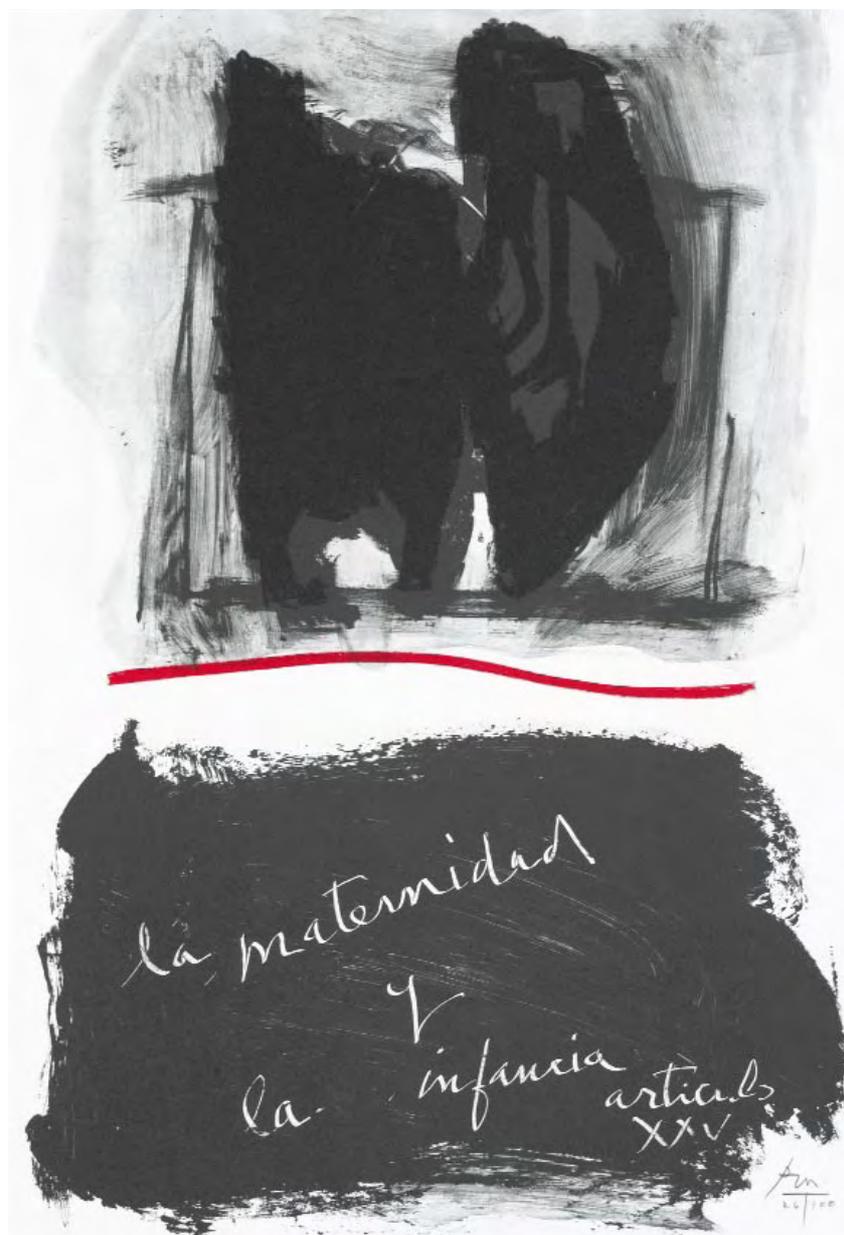
- Recordatorios del cumplimiento de sus deberes legales.
- Advertencia de la existencia de una situación de hecho o práctica que precisa de mejora.
- Recomendaciones de la revocación, revisión o adopción de determinados actos administrativos, o modificación de los criterios o las instrucciones en la aplicación de normas en vigor.
- Sugerencias de la reconsideración o de la adopción de determinados actos administrativos o de normas, o modificación de los criterios o las instrucciones en la aplicación de normas en vigor.
- Requerimiento o solicitud del ejercicio de la potestad administrativa o de control, tutela, inspección y sanción en relación con la acción de entidades, organismos o personas que ejerzan funciones o presten servicios públicos por delegación.

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

## **Medios personales y materiales**

El Defensor elige libremente el 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.).



R. MOTHERWELL

*Artículo 25.*

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo 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.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

## La Institución y su funcionamiento

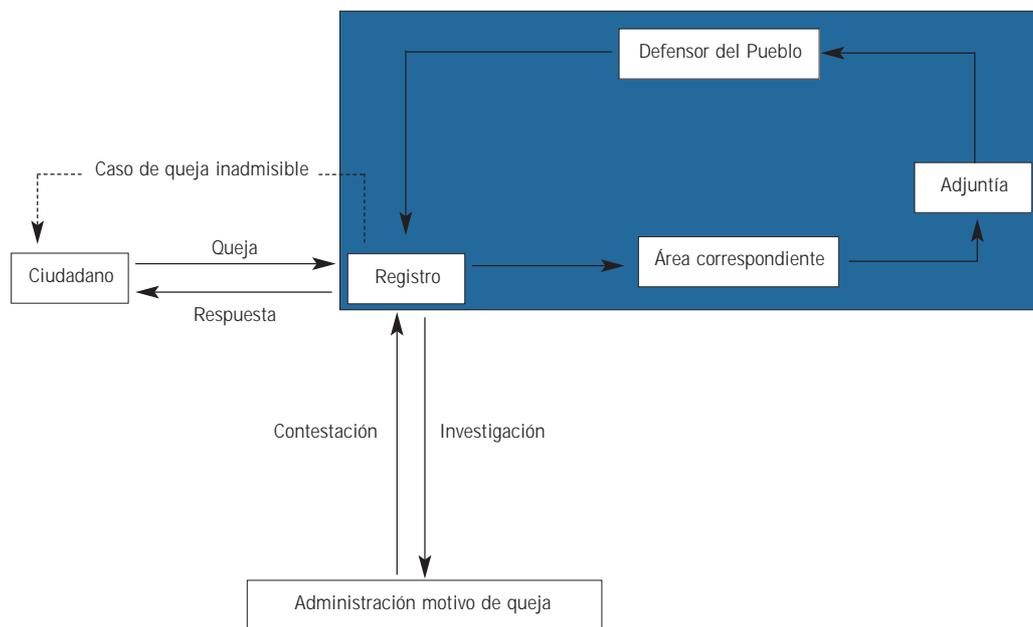
### El procedimiento de investigación. La queja

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 (y dentro de la Institución, a las investigaciones de oficio ha terminado por llamárselas “quejas de oficio”, tal y como queda recogido en todos los informes a las Cortes Generales). Ese definirse el trabajo del Defensor por la queja tiene su sentido, pues tuvo que abrirse camino una expresión con la que identificara 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 ésta tiene sus cauces para recibirla, contestarla y resolverla. La reclamación no satisfecha (o tratada irregularmente, o demorada innecesariamente, o que ha sido objeto de discriminación, etc.) puede ser objeto, a su vez, de queja presentada al Defensor del Pueblo, dejando de ser entonces una reclamación. Por otro lado, las peticiones tienen su marco y su cauce parlamentario que ya hemos visto páginas más arriba, en la comisión que lleva este nombre, en las Cortes. Entre la reclamación y la petición, la queja al Defensor se caracteriza por una agilidad y una eficacia, una informalidad y una inmediatez que aquellas no tienen.

Una queja, pues, es el mecanismo más común por el cual un ciudadano se dirige al Defensor del Pueblo. Se trata de un escrito firmado por el interesado, en el que deben constar los datos básicos de identificación como el nombre, apellidos y domicilio, a efecto de notificaciones, y una exposición razonada que motiva la solicitud de intervención del Defensor, además de la documentación que pueda considerarse oportuna. El ciudadano puede consultar directamente a la oficina del Defensor, personándose en ella o por teléfono, para ser asesorado en relación con la queja a presentar. 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, desde el 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

GRÁFICO 2. PROCESO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS DE PARTE



Defensor y se aprecian indicios de lesión de derechos o irregularidad administrativa, se inicia una investigación. 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 investigación, 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 investigación, 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 investigaciones, de formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Paralelamente a la recepción de quejas de los ciudadanos, el Defensor inicia investigaciones 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 investigaciones 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.

Por otro lado, existe una labor de inspección y de visita de 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 y los de menores. Respecto a otro tipo de centros públicos, como cuarteles, hospitales, escuelas, etc., depende más de investigaciones puntuales que igualmente realiza de una manera periódica.

## Los informes a las Cortes Generales

El tener que dar cuenta 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 vigencia de los hechos lo aconsejen”. El informe anual se presenta en la Comisión mixta del Parlamento, donde los grupos lo debaten con el titular, y posteriormente éste 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.

De los informes extraordinarios cabe destacar en primer lugar 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). 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 los discapacitados: *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). Por fin, y hasta el año 2002, el Defensor del Pueblo ha hecho informes sobre 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) y *Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud* (2002).

Todos estos informes extraordinarios, una vez presentados y debatidos en las Cortes Generales, y siendo a menudo punto de referencia para reformas legales, son publicados como libros.

## El recurso de inconstitucionalidad

No hay duda de que 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 sobre las leyes aprobadas por el Parlamento. Es evidente que no forma parte de su trabajo más cotidiano, ni siquiera del más trascendente si tenemos en cuenta que el trabajo global de la Institución constituye la tramitación de miles de quejas enviadas por ciudadanos, además de una buena cantidad de investigaciones puntuales, 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



A. SAURA

*Artículo 26.*

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

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 sólo al reafirmar su autonomía contra cualquier mandato imperativo, o incluso instrucciones de cualquier autoridad (artículo 6º de la Ley Orgánica), sino que da un paso más y se erige en fiscalizador de la legitimidad constitucional de una norma emanada del Parlamento, que asume o representa la soberanía popular”. Esta meditación, añade, no está encaminada a inhibirse ante una norma legal que considere inconstitucional, si bien, concluye, “nadie dejará de comprender la sobrecarga de responsabilidad que entraña el ejercicio de tan grave prerrogativa”.

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

Las resoluciones de todas las peticiones son publicadas en libros que la Institución publica periódicamente. A continuación reseñamos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo entre 1983 y 2002:

**Recurso número 1/1983**, interpuesto el 14 de octubre, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores”, contenido en el Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, de la Sección 19, Trabajo y Seguridad Social, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

*Estimado*

SENTENCIA 20/1985, de 14 de febrero, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores”, contenido en el Capítulo 04, artículo 48, concepto 483, del Anexo III, Sección 19, de la Ley 9/1983, de 13 de julio de Presupuestos Generales del Estado. Y voto particular que formula el Magistrado Francisco Rubio Llorente.

**Recurso número 1/1984**, interpuesto el 28 de marzo, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores”, contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría. Programa 132, de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

*Estimado*

SENTENCIA 26/1985, de 22 de febrero, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra el inciso “más representativas de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores”, contenido en la Sección 19, Servicio 01, Programa 132 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

**Recurso número 1/1985**, interpuesto el 27 de marzo, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto”, contenido en la Sección 19, Servicio 01, Ministerio y Subsecretaría, en el Capítulo 4, artículo 48, concepto 483. Programa 311 A de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

*Estimado*

SENTENCIA 72/1985, de 13 de junio, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra el inciso “más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto”, contenido en la Sección 19, Capítulo 4, artículo 48, concepto 483, de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

**Recurso número 2/1985**, interpuesto el 27 de marzo, contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal.

*Desestimado*

SENTENCIA 150/1990, de 4 de octubre, dictada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo y 54 Diputados, respectivamente, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Y votos particulares que formulan respectivamente los magistrados Francisco Rubio Llorente, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y José Gabaldón López.

**Recurso número 3/1985**, interpuesto el 28 de marzo, contra determinados extremos de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos y régimen penal en materia de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria y de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria.

*Desestimado*

SENTENCIA 160/1987, de 27 de octubre, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra la totalidad de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, y contra la Ley Orgánica 8/1984, en su artículo 2, apartados 1, 2, 3 y 4, reguladora del régimen de recursos y régimen penal en materia de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria. Y voto particular que formulan los magistrados Carlos de la Vega Benayas, Fernando García-Mon González-Regueral y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

**Recurso número 4/1985**, interpuesto el 29 de marzo, contra el inciso “contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa” contenido en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985.

*Archivado*

AUTO 636/1985, de 26 de septiembre, de desistimiento por parte del Defensor del Pueblo, en escrito recibido por el TC el 23 de julio, al haber decaído la causa de inconstitucionalidad que en su día lo motivó.

**Recurso número 5/1985**, interpuesto el 3 de octubre, contra los artículos 7, 8, 26 y 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España.

*Estimado en parte*

SENTENCIA 115/1987, de 7 de julio, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra los artículos 7, 8, 26 y 34, de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Y voto particular que formulan los magistrados Francisco Rubio Llorente, Francisco Tomás y Valiente y Fernando García-Mon.

**Recurso número 6/1985**, interpuesto el 8 de noviembre, contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

*Desestimado*

SENTENCIA 101/1991, de 13 de mayo, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

**Recurso número 1/1986**, interpuesto el 21 de febrero, contra la Ley de Cataluña 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña.

*Desestimado*

AUTO 812/1988, de 21 de junio, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se acuerda tener por desistido al Defensor del Pueblo en el Recurso de inconstitucionalidad número 187/1986, promovido por el mismo contra el artículo 1 de la Ley de Cataluña 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña.

**Recurso número 2/1986**, interpuesto el 14 de abril, contra el inciso “con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical”, contenido en el artículo 3, párrafo 1º de la Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado y contra el artículo 5.2 de la misma.

*Desestimado*

SENTENCIA 75/1992, de 14 de mayo, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra los artículos 3 y 5.2. de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado.

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 28 de enero de 1993, contra los artículos 19.1 y 22.2 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

*Pérdida sobrevenida del objeto de los recursos interpuestos* por el Defensor del Pueblo y los Diputados del Grupo Parlamentario Popular y desestimados los interpuestos por el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña.

SENTENCIA 290/2000, de 30 de noviembre, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad, autos acumulados núms. 201/1993, 219/93, 226/93 y 236/93, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal y voto particular que formula el Magistrado Manuel Jiménez de Parga.



J. GUERRERO

*Artículo 27.*

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

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 23 de agosto, de 1994, contra el apartado 8 del artículo único de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en la redacción que da al párrafo 3º del apartado 7 del artículo 5 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo.

*Desestimado*

SENTENCIA 53/2002, de 27 de febrero, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el apartado 8 del artículo único de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 12 de abril, de 1996, contra el inciso “que residan legalmente en España”, apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

*Pendiente*

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 25 de marzo, de 1997, contra los artículos 36, 37, 41.2 y las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigésima primera, vigésima quinta y vigésima sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

*Estimado en parte*

SENTENCIA 274/2000, de 15 de noviembre, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra los artículos 36, 37, 41.2 y las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigésima primera, vigésima quinta y vigésima sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 31 de marzo, de 1997 contra la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias en la versión dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y más concretamente contra su párrafo 2º.

*Desestimado*

SENTENCIA 225/1998, de 25 de noviembre, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 4/1996, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1992, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 17 de febrero de 1998, contra el apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre.

*Pendiente*

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 12 de marzo de 1998, contra el artículo 8, nº 1 de la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana.

*Pendiente*

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 31 de marzo de 1999, contra el artículo 72, párrafo primero, último inciso, “la contenida en el censo de 1991”, de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

*Pendiente*

**Recurso de inconstitucionalidad**, interpuesto el 14 de marzo del 2000, contra el inciso “o por disposición de superior rango que regule su uso” del artículo 21.1; contra los incisos “funciones de control y verificación de las administraciones públicas” y “persecución de infracciones (...) administrativas” del artículo 24.1; así como contra el primer párrafo del artículo 24.2, todos ellos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

*Estimado*

SENTENCIA 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el inciso “o por disposición de superior rango que regule su uso” del artículo 21.1; contra los incisos “funciones de control y verificación de las administraciones públicas” y “persecución de infracciones (...) administrativas” del artículo 24.1; así como contra el primer párrafo del artículo 24.2, todos ellos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

## **El ámbito autonómico**

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo determina que esta Institución podrá recibir queja o investigar de oficio la actividad de la Administración de las Comunidades Autónomas en el mismo ámbito de competencias que el resto de las Administraciones públicas. Es evidente que con ello la Ley miraba de reojo 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 éste 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 éste actúa no sólo 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, éste 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 recaer la colaboración del correspondiente Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones.

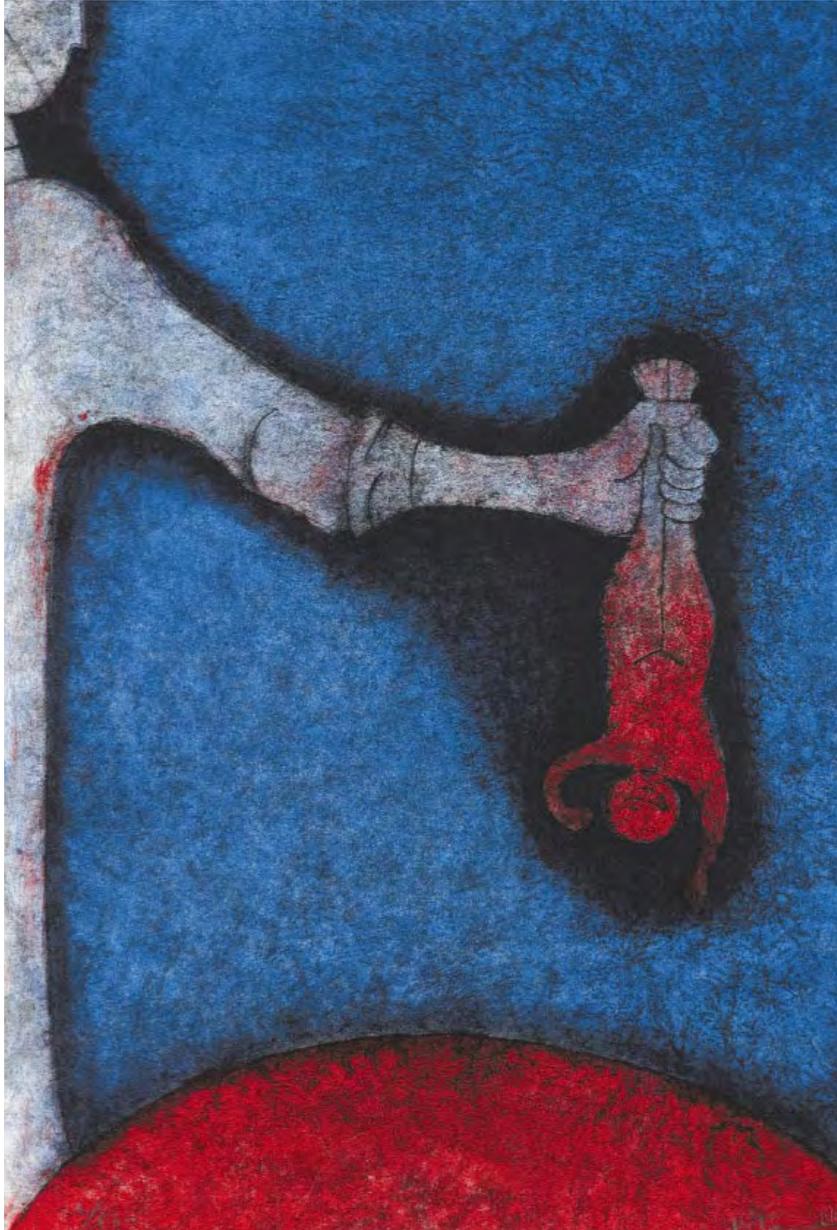
En los casos en que la Administración pública afectada es la autonómica, la citada ley se limita a determinar que el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico actuarán en régimen de cooperación, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución

Figura 7: COMISIONADOS AUTONÓMICOS

<i>Autonomía</i>	<i>Institución</i>	<i>Ley</i>	<i>Implantación</i>
Andalucía	Defensor del Pueblo Andaluz	Ley del Parlamento de Andalucía 9/83, de 1 de diciembre	1984
Aragón	El Justicia de Aragón	Ley del Parlamento de Aragón 4/1985, de 27 de junio	1988
Castilla-La Mancha	Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	Ley del Parlamento de Castilla-La Mancha 16/2001, de 20 de diciembre	2002
Castilla y León	Procurador del Común	Ley del Parlamento de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo	1994
Cataluña	Síndic de Greuges	Ley del Parlamento Catalán 14/1984, de 20 de marzo	1984
C. Valenciana	Síndic de Greuges	Ley del Parlamento de la Comunidad Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre	1993
Galicia	Valedor do Pobo	Ley del Parlamento de la Comunidad de Galicia 5/1984, de 5 de junio	1990
Illes Balears	Síndic de Greuges	Ley del Parlamento de las Illes Balears 1/1993, de 10 de marzo	pendiente
Islas Canarias	Diputado del Común	Ley del Parlamento de las Islas Canarias 1/1985, de 12 de febrero	1986
Navarra	Defensor del Pueblo de Navarra	Ley Foral del Parlamento de Navarra 4/2000, de 3 de julio	2001
País Vasco	Ararteko	Ley del Parlamento Vasco 3/1985, de 27 de febrero	1989

y en el respectivo Estatuto de Autonomía. Dicho en otras palabras, corresponde a las propias instituciones, estatal y autonómicas, ponerse de acuerdo ahí donde se planteen dudas.

En la práctica, el Defensor del Pueblo ha suscrito acuerdos de cooperación y coordinación con cada uno de los Comisionados parlamentarios autonómicos, además de reunirse anualmente todas las Defensorías en jornadas de debate y coordinación que se celebran rotativamente en sus distintas sedes.



R. TAMAYO

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

## Implantación y trayectoria

### Instauración e historia

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, cuando el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica que la regula (Ley Orgánica 3/1981 de 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 y 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, siendo 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 Segundo, respectivamente.

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 los 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 cuando todas las oficinas de la Defensoría se trasladaron a la calle Eduardo Dato 31, de Madrid. Ese edificio, el palacio del Marqués de Bermejillo (cuya historia y arquitectura son comentadas más abajo, en este libro), es desde entonces la sede del Defensor del Pueblo.

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. En junio, participó en la III Conferencia de Ombudsman, celebrada en Estocolmo (Suecia).

En junio de 1985, el Defensor español organizó en la Sala Internacional del Congreso de los Diputados un simposio de Defensores del Pueblo europeos. A continuación tuvo lugar la primera Mesa Redonda del Consejo de Europa con Ombudsman europeos.

A petición del Parlamento de Cataluña, de las Cortes de Aragón y del Parlamento de Andalucía, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley 36/1985 de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las

figuras similares en las distintas comunidades autónomas. En mayo, presentó a las Cortes Generales el informe anual correspondiente a 1984, que fue debatido en ambas Cámaras en octubre.

En abril de 1986 se presentó a las Cortes el informe anual correspondiente a la gestión del año anterior, debatido en ambas Cámaras en septiembre. En noviembre se celebró en Madrid la primera Reunión de Trabajo de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos y el Defensor del Pueblo. Esta reunión tiene lugar desde entonces periódicamente, en función de los acontecimientos.

En abril de 1987 se presentó el informe anual correspondiente al año anterior, debatido en las Cámaras entre junio y octubre. Este año el Defensor presentó un informe extraordinario sobre la *Situación penitenciaria en España*. En junio, en Las Palmas de Gran Canaria, se celebraron las II Jornadas de Comisionados Parlamentarios; en noviembre, las III Jornadas de Comisionados Parlamentarios se celebraron en Barcelona.

En diciembre llegó a su fin el mandato de Joaquín Ruiz-Giménez Cortés. Fue nombrado como nuevo Defensor del Pueblo Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, que hasta aquel momento había desempeñado el cargo de Adjunto Primero y, como tal, había sido Defensor en funciones en el interregno, hasta que el Pleno del Senado ratificó su candidatura, el 15 de marzo de 1988. Una semana más tarde, Margarita Retuerto Buades y Soledad Mestre García fueron nombradas Adjuntas Primera y Segunda, respectivamente. En junio se presentó y debatió en las Cortes Generales el informe anual correspondiente a 1987 y el Defensor del Pueblo participó en la II Mesa Redonda del Consejo de Europa con los Ombudsmen europeos, celebrada en Estrasburgo (Francia).

En abril de 1989 se presentó a las Cortes Generales el informe correspondiente a la gestión del año anterior, debatido en las Cámaras en junio. Igualmente en abril el Defensor del Pueblo asistió a las IV Jornadas de Comisionados Parlamentarios; en mayo, lo hizo en la Reunión Anual de Directores del Instituto Internacional de Ombudsmen, celebrado en Viena (Austria).

En abril de 1990 se celebraron en Zaragoza las V Jornadas de Comisionados Parlamentarios. Entre abril y junio se presentó y debatió en las Cortes Generales el informe anual de 1989. En octubre el Defensor participó en la II Conferencia de Ombudsmen europeos, celebrada en Bolzano (Italia). En noviembre cesó la Adjunta Segunda, siendo nombrado en este cargo Antonio Rovira Viñas. Este año se presentaron dos informes extraordinarios: *Residencias públicas y privadas de la tercera edad* y *Situación penitenciaria en Cataluña*.

En abril de 1991 se presentó a las Cortes el informe anual correspondiente al año anterior, debatido en las Cámaras en junio. En el mismo mes, en Vitoria, se celebraron las VI Jornadas de Comisionados Parlamentarios. En mayo se reunió en San Juan de Puerto Rico el Consejo de Directores del Instituto Internacional de Ombudsmen. En noviembre, participación en la III Mesa redonda de los Ombudsmen europeos, celebrada en Florencia (Italia). Ese año se presentaron los informes extraordinarios sobre la *Situación jurídica y asistencial del*

*enfermo mental en España y Menores (Estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora).*

En enero de 1992, el Defensor español fue designado miembro del Instituto Latinoamericano del Ombudsman en reconocimiento a su labor en pro del desarrollo de la Institución en América Latina. En abril, se presentó en las Cortes Generales el informe anual correspondiente a 1991, debatido en noviembre en las Cámaras. En mayo el Defensor organizó en Madrid unas Jornadas de Ombudsman y otras instituciones en defensa de los Derechos Humanos, contando con la participación de representantes de todos los países integrados en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

Ese año, como primer acto de la Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo (dependiente de la Institución y de la Universidad Carlos III), se organizaron unas Jornadas sobre los *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. De hecho, se trataba de debatir la posibilidad de modificar la Ley del Defensor, según había dispuesto esta misma en su 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". Pero la única modificación que se hizo de la ley, aquel mismo año, fue constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor (hasta este momento había dos comisiones, una por cada Cámara). En junio, el Defensor asistió a una reunión de Defensores, convocada por el Parlamento Europeo, para exponer su opinión acerca de la posible creación de un Defensor del Pueblo Europeo. En octubre, como miembro del Instituto Internacional del Ombudsman, participó en su V Conferencia, celebrada en Viena. En la reunión paralela de la Asamblea del Instituto Europeo del Ombudsman, el Defensor fue designado miembro de su Consejo de Dirección. A finales de aquel año, la Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo debatió sobre el Defensor europeo (como las jornadas anteriores, fueron recogidas las actas en un libro).

En febrero de 1993, se presentó el informe anual a las Cortes (debatido en las Cámaras a finales de año). En marzo cesó Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado como Defensor del Pueblo, al cumplirse su mandato, pasando a desempeñar el cargo en funciones la Adjunta Primera, Margarita Retuerto Buades.

En mayo de 1994 se presentó el informe anual, debatido en las Cámaras entre septiembre y noviembre. En mayo-junio el Defensor del Pueblo participó en la IV Conferencia Europea del Ombudsman, en Berlín, organizada por el Instituto Europeo del Ombudsman y la Comisión de Peticiones del Parlamento alemán. En junio se firmó la Declaración de Defensores del Pueblo y Procuradores de Derechos Humanos de América Latina, en San José de Costa Rica, bajo el auspicio del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, para promover la figura del Defensor del Pueblo en todos los países iberoamericanos. En noviembre es propuesto y elegido como Defensor Fernando Álvarez de Miranda y Torres, eligiéndose de nuevo a Margarita Retuerto Buades y Antonio Rovira Viñas como Adjuntos

Primero y Segundo, respectivamente. En diciembre se celebró en la sede del Defensor del Pueblo español la Cumbre de Defensores del Pueblo, Procuradores y Comisionados de Derechos Humanos de América Latina (organizada en colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y por el Defensor). Ese año se presentó un informe extraordinario relativo a la *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España*.

En marzo de 1995 se presentó el informe anual a las Cortes Generales, debatido en las Cámaras en mayo. En marzo el Defensor participó en París en el Primer Encuentro Europa-África de Ombudsman nacionales, organizado por el Mediador de la República de Francia. En agosto, participó en la Reunión Anual de Defensores del Pueblo, Procuradores y Comisionados de Derechos Humanos de Iberoamérica, celebrada en Cartagena de Indias (Colombia), organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y por el Defensor de aquel país. Ahí se aprobaron los Estatutos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). En septiembre tomó posesión, en el Parlamento Europeo, el primer Defensor del Pueblo Europeo, acto al que asistió el Defensor español. En noviembre, celebración en Las Palmas de Gran Canaria de la V Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, organizada por el Instituto Europeo del Ombudsman y el Diputado del Común. Éste coordinó, días antes, también en Canarias, la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

En abril de 1996 se celebró en Querétaro (México) el Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. En mayo, el Defensor del Pueblo participó en la V Reunión de Ombudsman europeos nacionales, celebrada en Chipre, organizada por el Secretariado General del Consejo de Europa, en colaboración con el Defensor de Chipre. En junio se presentó el informe anual correspondiente a 1995, debatido en las Cámaras en noviembre y diciembre. En octubre, presentado el cese por parte de la Adjunta Primera (que dejó la Institución para ocupar una vocalía del Consejo General del Poder Judicial), Antonio Rovira Viñas fue nombrado Adjunto Primero y Antonio Uribarri Murillo Adjunto Segundo. El Defensor del Pueblo participó en el VI Congreso Internacional del Ombudsman, celebrado en Buenos Aires, organizado por el Defensor del Pueblo de Argentina. Ese año se presentó un informe extraordinario sobre la *Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos*.

Cabe mencionar aquí la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (1/1996, de 17 de enero), en cuyo artículo 10 se establece que, para la defensa y garantía de los derechos del menor, uno de los Adjuntos del Defensor se hará cargo de modo permanente de las cuestiones relativas a los menores. A tal fin, el Defensor encomendó esta tarea a la Adjuntía Primera.

El Defensor del Pueblo de España organizó, en abril de 1997, el Segundo Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, en Toledo. De ahí salió elegido el titular español como Presidente de esa Federación, cargo previsto para dos años. En mayo, participación en Estrasburgo (Francia) en el seminario sobre la propuesta finlandesa de



A. CLAVÉ

*Artículo 29.*

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

crear un Comisario del Consejo de Europa para los Derechos del Hombre. En junio se presentó en las Cortes Generales el informe anual correspondiente a 1996, debatido en las Cámaras en septiembre y octubre. En julio, participación en el Foro Iberoamericano sobre Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos, celebrado en Caracas (Venezuela), preparatorio de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Participación, en septiembre, en la VI Reunión de Ombudsman europeos, celebrada en Jerusalén (Israel), organizada por el Ombudsman de aquel país. Ese año, presentación de dos informes extraordinarios: *Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles y Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos 1988-1996*.

En abril de 1998, participación en el Primer Encuentro Mediterráneo de Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos del Hombre, celebrado en Marrakech (Marruecos), organizado por el Consejo Consultivo de los Derechos del Hombre, con motivo de la celebración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. En mayo y junio se presentó en las Cortes Generales el informe anual correspondiente a la gestión del año anterior. En julio, tuvo lugar una reunión del Defensor con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la sede de éste, en Ginebra (Suiza). En septiembre, participó en el Tercer Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, celebrado en Lima (Perú). Se celebró ese año la Reunión anual de Ombudsman europeos, organizada por el Defensor de Malta, a la que siguió, en la misma isla, la VI Mesa Redonda de los Ombudsman europeos, organizada por el Secretariado General del Consejo de Europa. Se presentó un informe extraordinario: *La violencia doméstica contra las mujeres*.

En abril de 1999, el Defensor español, en su calidad de Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, hizo una declaración oral en el 55º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en Ginebra. En junio se celebró en Rabat (Marruecos) la Reunión preparatoria del II Encuentro Mediterráneo de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos del Hombre, organizada por el Consejo Consultivo de los Derechos Humanos de Marruecos. Entre junio y septiembre, tuvo lugar la presentación y debates sobre el informe anual de 1998, en las Cortes. En septiembre, fue el Cuarto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman en Tegucigalpa (Honduras). Ese año se presentaron los siguientes informes extraordinarios: *Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado*, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria*, *La gestión de los residuos urbanos en España* y *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos*. El 1 de diciembre cesó el Defensor en su cargo, al cumplirse los cinco años de mandato, pasando a ocupar el cargo en funciones el Adjunto Primero, Antonio Rovira Viñas.

En febrero del año 2000, participación en el Seminario sobre los procedimientos de recursos abiertos a las víctimas de actos de racismo, preparatorio de la Conferencia Mundial contra el racismo, organizado por el Alto Comisionado para los Derechos

Humanos de las Naciones Unidas, celebrado en Ginebra. En marzo, participación en el Congreso Internacional a la búsqueda de nuevas normas del Ombudsman, organizado por los Defensores Flamenco y de Gante, celebrado en la Universidad de Gante (Bélgica).

En junio fue propuesto y elegido como nuevo Defensor del Pueblo Enrique Múgica Herzog, siendo elegidos a continuación como Adjuntos Primero y Segundo, respectivamente, María Luisa Cava de Llano y Carrió y Manuel Ángel Aguilar Belda. En octubre y noviembre fue presentado en las dos Cámaras del Parlamento el informe anual correspondiente a la gestión del año anterior. En octubre-noviembre, participación en la VII Conferencia del Instituto Europeo del Ombudsman, celebrada en Durban (Sudáfrica). En noviembre, Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, celebrado en la ciudad de México.

En abril de 2001, el Defensor intervino en la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer. En mayo, compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo para informar sobre los estudios gestionados por la Institución, *La atención socio-sanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos* y *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria*, y en junio, en el Congreso de los Diputados, ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, sobre *La gestión de los residuos urbanos en España y Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado*. Entre septiembre y octubre, se presentó el informe general a las Cortes Generales. En noviembre se celebró en el Palacio del Senado, la edición XVI de las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. En el ámbito internacional, el Defensor intervino, entre otros, en el Seminario Regional sobre “El Ombudsman Centroamericano: retos y desafíos”, organizado por la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; dictó una conferencia sobre “Los procesos de transición democrática: la experiencia española”, en la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina; participó en las Jornadas de trabajo organizadas por el Ombudsman de Grecia, en colaboración con la Comisión Europea; en la conferencia organizada por el Defensor del Pueblo Europeo y otros Ombudsman europeos sobre “Los Ombudsman contra la discriminación”, en Bruselas; en la conferencia sobre el trabajo y la cooperación de los Defensores del Pueblo y las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Intervención sobre “El papel de las instituciones de Ombudsman en la protección de los derechos de los emigrantes”, en Copenhague; en el XIX periodo ordinario de sesiones del Parlamento Andino, en Caracas, que se centró en los problemas de la mujer, infancia y familia, de los pueblos indígenas y afroamericanos y defensa de los Derechos Humanos. Se firmaron convenios de cooperación con el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, con la Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay. Se presentó el Programa Regional de Apoyo de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica y el Acuerdo para la creación de una Cátedra de Derechos Humanos en la Universidad de Alcalá de Henares.

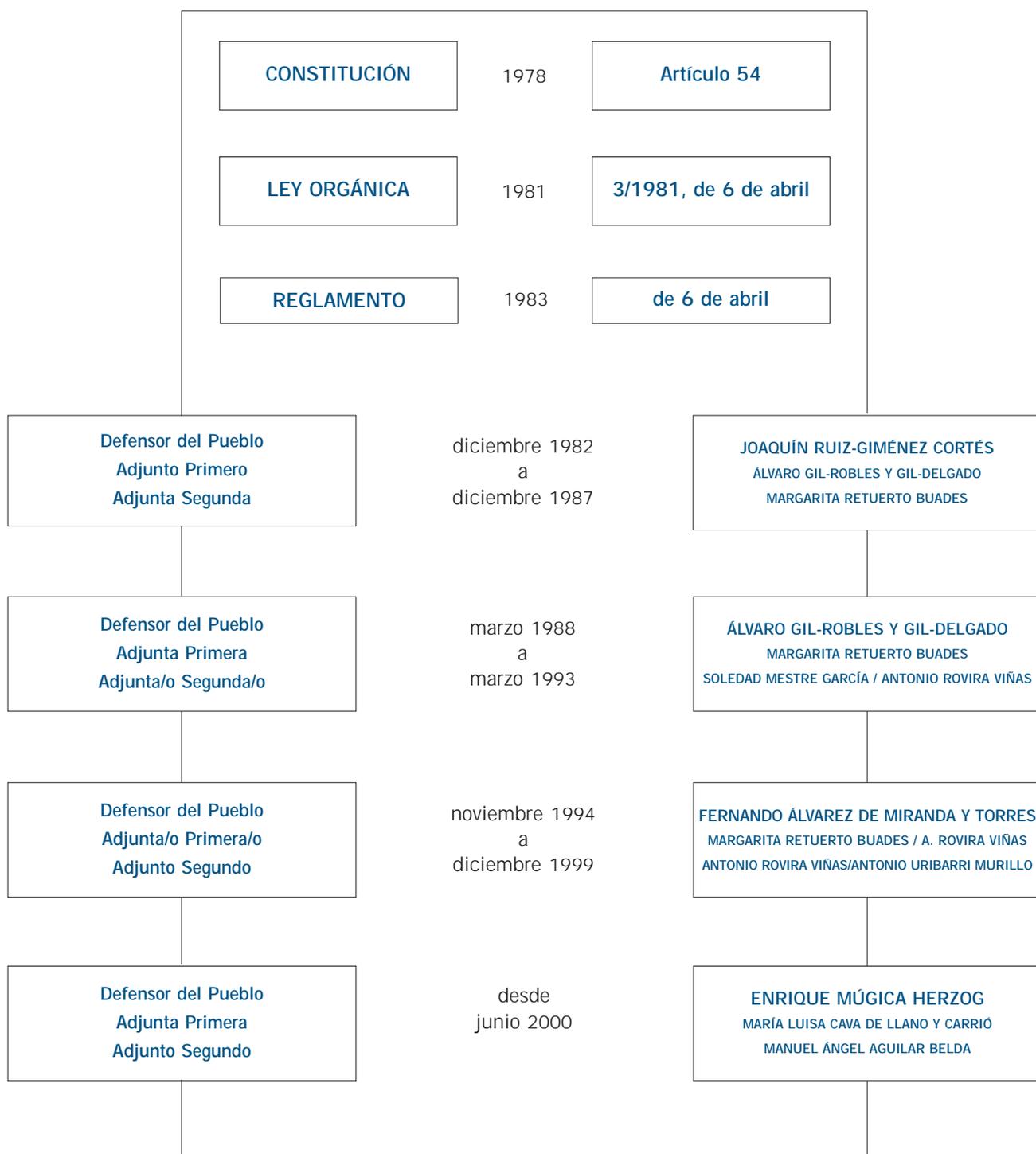
En febrero de 2002, el Defensor del Pueblo compareció ante la Ponencia de estudio de los derechos concursantes y audiencia en relación con concursos, juegos y apuestas,



A. TÀPIES

*Artículo 30.* Nada de 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.

CRONOLOGÍA BÁSICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO



constituida en el seno de la Comisión de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, del Senado. En junio dio cuenta ante el Senado del resultado de las gestiones de la Institución en relación al Centro de Detenidos de Fuerteventura (Las Palmas). En junio se presentó a las Cortes el informe correspondiente a la gestión realizada durante el año 2001, debatiéndose en las Cámaras en junio y septiembre. Se firmaron el protocolo de colaboración con la Comisión de Peticiones y Derechos Fundamentales de la Junta General del Principado de Asturias, el Convenio de cooperación con el Proveedor de Justicia de la República portuguesa y el Convenio de colaboración con el Consejo de la Juventud de España. En octubre se presentó a las Cortes el informe extraordinario sobre *El primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores* y en el mes de diciembre otro sobre *Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud*.

### 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 la dirección tomada en 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 abrió con esta significativa declaración de intenciones: “Con la vista puesta en ese horizonte, nos reafirmamos en el empeño de lograr que esta Institución pueda ser, cada vez más plena y fructíferamente, un instrumento de diálogo, intercomunicación y honda solidaridad en la vida 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 señalaba a continuación haberse planteado el concepto de queja con un criterio de máxima flexibilidad y economía de actuación, a fin de evitar en lo posible que las trabas formales impidieran 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 la Institución: presidencia, asuntos exteriores, defensa e interior, justicia, asuntos

económicos, administración territorial, trabajo, sanidad, seguridad social, obras públicas, urbanismo, vivienda, transportes, turismo, comunicaciones, educación y cultura, asuntos generales (ya hemos visto, en páginas anteriores del libro, la distribución actual de áreas).

El informe concluía 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:

1. Flexibilizar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.
2. Coordinación entre las Administraciones.
3. Objetividad en la revisión de los actos administrativos.
4. Inejecución o retraso en la ejecución de las sentencias.
5. 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.
6. 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, que se ha llevado a cabo con las presentaciones y debates de los informes extraordinarios, 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.

# Los Defensores del Pueblo: breve referencia biográfica

## JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS

Defensor del Pueblo de diciembre de 1982 a diciembre de 1987

Nació en Madrid, en 1913. Doctor en Derecho. Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad Complutense de Madrid.

Fue Presidente de la Organización Internacional de Estudiantes *Pax Romana* (1939-1946). Embajador en el Vaticano (1948-1951) y Ministro de Educación Nacional (1951-1956). Fue nombrado por Juan XXIII experto en cuestiones sociales, jurídicas y políticas y participó en los trabajos de las Comisiones del Concilio Vaticano II. Pablo VI le nombró miembro del *Consilium de Laicis* de la Santa Sede (1967-1972). Presidente de la Comisión Nacional Española de Justicia y Paz (1971-1975). Presidente del Comité Español de UNICEF (1988-2001). Es autor de los libros, entre otros, *La concepción institucional del Derecho* (1944), *Introducción a la Filosofía Jurídica* (1958), *La propiedad* (1961), *Del ser de España* (1962) y *El Concilio y los derechos del hombre* (1968). Fue fundador y Presidente del Consejo de redacción de la revista *Cuadernos para el Diálogo* (1963-1977).



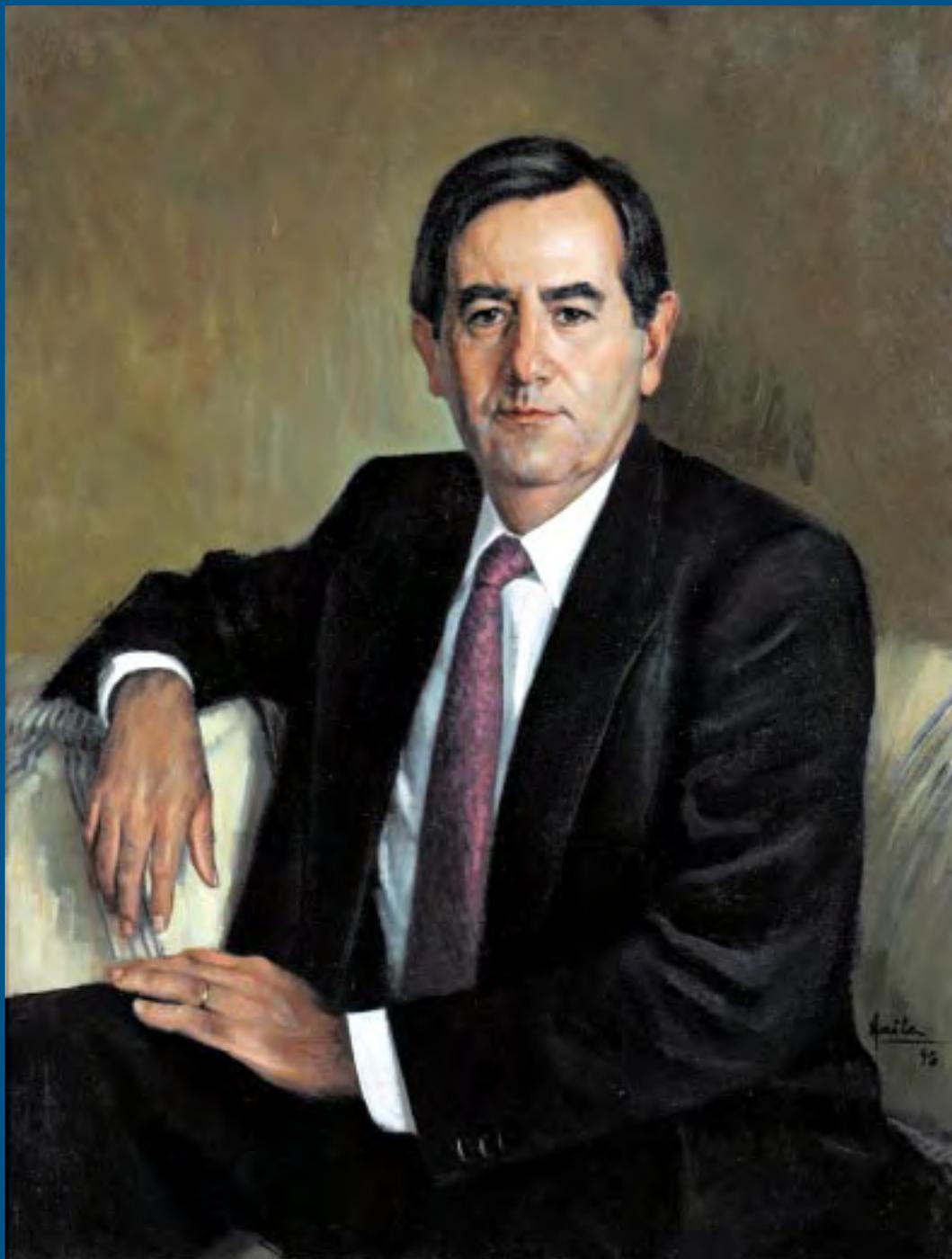
*Retrato de D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés*  
J. A. Ávila (1995)

## ÁLVARO GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO

Defensor del Pueblo de marzo de 1988 a marzo de 1993

Nació en Lisboa, en 1944. Doctor en Derecho. Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. Fue letrado del Tribunal Constitucional (1980-1983), Presidente del *Foro para la Integración Social de Inmigrantes* (1995-1999), así como Presidente de la *Comisión Española de Ayuda a los Refugiados (CEAR)* (1998)

Su vinculación al Defensor del Pueblo es anterior a la implantación de esta Institución en España a la que contribuyó decisivamente en la redacción de su proposición de Ley. Desempeñó el cargo de Adjunto Primero en el primer mandato. Es autor, entre otras muchas publicaciones, de: *El Defensor del Pueblo (comentarios en torno a una proposición de ley orgánica)* (1979), *El Ombudsman para España* (1981), *El control parlamentario de la Administración* (dos ediciones progresivamente ampliadas: 1976 y 1981), *Los nuevos límites de la tutela judicial efectiva* (1996). Es Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa desde 1999.



*Retrato de D. Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado*  
J. A. Ávila (1995)

## FERNANDO ÁLVAREZ DE MIRANDA Y TORRES

Defensor del Pueblo de noviembre de 1994 a diciembre 1999

Nació en Santander, en 1924. Abogado. Fue profesor de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de los libros *Al servicio de la democracia* (1979) y *Del contubernio al consenso* (1985). Doctor *honoris causa* por la Universidad Miguel Hernández de Elche (1999).

En los años sesenta participó activamente en el Movimiento Europeo (fue presidente de su Consejo Federal Español y vicepresidente del Comité Ejecutivo Internacional). Fue miembro del Consejo Privado del Conde de Barcelona (1964). Sufrió cárcel y destierro, durante el franquismo, por su compromiso político (en 1962 asistió al Congreso del Movimiento Europeo, conocido por las autoridades de la dictadura como "Contubernio de Munich"). Fundó el Partido Popular Democrático Cristiano, en 1976, integrante de la Unión de Centro Democrático, por el que fue Diputado por Palencia en dos legislaturas. En 1977 fue elegido Presidente del Congreso de los Diputados, durante cuyo mandato se aprobó la Constitución de 1978. Fue Embajador de España en la República de El Salvador, de 1986 a 1989. En 1990 fue designado Consejero de Estado electivo. En 1992 fue nombrado titular del Comité de Expertos de la Unión Europea para el Programa Plurianual de Derechos Humanos en Centroamérica. Es Senador Honorario de Europa.



*Retrato de D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres*  
J. R. Gabilondo (1999)

## ENRIQUE MÚGICA HERZOG

Defensor del Pueblo desde el 15 de junio de 2000

Nació en San Sebastián, en 1932. Abogado.

Comenzó su actividad política en 1953. En 1956 fue el principal organizador del Congreso Universitario de Escritores Jóvenes, que dio lugar a los sucesos universitarios de febrero de 1956. Por ello fue detenido y encarcelado durante tres meses. Su actividad política antifranquista le llevó de nuevo a la cárcel hasta un total de cuatro ocasiones, totalizando dos años y medio de prisión y un confinamiento. Ha sido Diputado del Congreso por Guipúzcoa en todas las legislaturas desde las Constituyentes, en la que ocupó la Presidencia de la Comisión de Defensa y la Vicepresidencia de la Comisión Constitucional del Congreso. Ha sido Ministro de Justicia (1988-1991), en cuyo período se aprobaron, entre otras leyes, la de Demarcación y Planta Judicial, la de Sociedades Anónimas y las Reformas Procesales y Penales que llevaron a la creación de los Juzgados de lo Penal. En 1997, por Real Decreto 1131/97, fue nombrado Presidente de la Comisión de Investigación de las Transacciones de Oro procedentes del Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial. Es autor del libro *Itinerario hacia la libertad* y ha colaborado frecuentemente en los principales diarios españoles.



*Fotografía de D. Enrique Múgica Herzog (2002)*



*Palacio del Marqués de Bermejillo. Sede del Defensor del Pueblo*