

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**ANÁLISIS Y COMPARATIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL,
LA EFICACIA DE SUS RESOLUCIONES Y SU EMERGENTE
PROYECCIÓN INTERNACIONAL:
DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PRINCIPIOS DE VENECIA****ANALYSIS AND COMPARISON OF THE SPANISH OMBUDSMAN, THE EFFECTIVENESS
OF ITS RESOLUTIONS AND ITS EMERGING INTERNATIONAL PROJECTION:
FROM THE EUROPEAN UNION TO THE VENICE PRINCIPLES**por **Manuel Palomares Herrera¹**

Profesor Contratado Doctor, UNIR

y **Fruela Río Santos²**

Profesor Ayudante Doctor (ac)

Cómo citar este artículo / Citation:

Palomares Herrera, Manuel; Río Santos, Fruela (2023):

Análisis y comparativa del defensor del pueblo español,
la eficacia de sus resoluciones y su emergente proyeccióninternacional: de la Unión Europea a los principios de Venecia, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0109>**RESUMEN**

El 40º aniversario del Defensor del Pueblo es un momento propicio, con el lapsus temporal adecuado, para realizar un análisis bibliográfico, cuantitativo y deductivo del recorrido que esta institución constitucional ha adquirido teniendo en cuenta la expectativa generada por su morfología y funcionalidad. En este estudio partimos de la excesiva declaratividad y de la ausencia de fuerza que adquieren sus pronunciamientos, al ser una “magistratura de opinión”, frente a las quejas que recibe de la ciudadanía, convirtiéndose en un mero instrumento de refuerzo de posteriores instancias que sí han cosechado la confianza y garantía de la ciudadanía como se puede extraer de la estadística judicial y del Defensor del Pueblo de la actualidad. Todo ello se complementa con la perspectiva internacional, con el estudio del Defensor del Pueblo Europeo (Ombudsman) y los esfuerzos de la Comisión de Venecia en la elaboración de los Principios del Defensor del Pueblo, y su reflejo en el Derecho de la Organización de las Naciones Unidas con sus instituciones que implementan los Principios de París.

Palabras Clave: Defensor del Pueblo; Ombudsman; Derecho comparado; Principios de Venecia; Principios de París.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. Autor de los epígrafes 1, 2, 4 y 5.

2. Autor del epígrafe 3, 4 y 5.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ABSTRACT

The 40th anniversary of the Ombudsman is a propitious moment, with the appropriate time lapsus, to carry out a bibliographical, quantitative and deductive analysis of the path that this constitutional institution has taken, taking into account the expectations generated by its morphology and functionality. In this study, we start from the excessive declaratory nature and the lack of force acquired by its pronouncements, as it is a “magistracy of opinion”, in the face of the complaints it receives from citizens, becoming a mere instrument of reinforcement of subsequent instances that have gained the trust and guarantee of citizens, as can be seen from the judicial statistics and the current Ombudsman’s Office. All of this is complemented by the international perspective, with the study of the European Ombudsman and the efforts of the Venice Commission in drawing up the Principles of the Ombudsman, and its reflection in the law of the United Nations Organisation with its institutions that implement the Paris Principles.

Keywords: Ombudsman; Comparative law; Human rights; Venice Principles; Paris Principles.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

“Hermanos, lo que hacemos en esta vida,
resonará en el eco de la eternidad”

Máximo Décimo Meridio.

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Desde la creación en el Reino de Suecia del *Justitie Ombudsman* en el año 1809 no han dejado de proliferar³ instituciones homólogas a un Defensor del Pueblo tanto a nivel internacional⁴ como a nivel infraestatal⁵. Esa pasión por instaurar el Defensor del Pueblo en el ordenamiento constitucional y normativo ha llevado a algunos autores, entre los que destacada De Grado (1986: 379), a denominarlo como “*Ombudsmanía*” (porque en la actualidad son más de 150 Estados los que han incorporado dicha institución como instrumento de protección de los derechos y libertades).

El ordenamiento jurídico español incorpora la institución del Defensor del Pueblo en el Capítulo cuarto, “*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*”, del Título I, donde el art. 54 dispone que “*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”. El precepto constitucional ha sido desarrollado por medio de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP), que se ve complementado por 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.

Siguiendo con nuestro texto constitucional, la referencia al art. 70.1 se hace obligatoria porque su apartado primero nos recuerda que “*La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán (...)*”. El Defensor del Pueblo también asume funciones proteccionistas, como la prevista en el art. 162.1 cuando se menciona que “*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*”, para blindar su función principal de garante de los derechos fundamentales.

3. Decía Bousta (2021) que el desarrollo del Estado social ha favorecido la aparición de nuevos mecanismos de control de la Administración, debido a la necesidad de garantizar derechos prestacionales como la educación, la sanidad, la vivienda o el medioambiente y quizás ahí otra motivación de la proliferación.

4. A modo de ejemplo, el Defensor del Pueblo Europeo de la Unión Europea, el *Défenseur des droits* francés o el *Sivilombudet* noruego, sin perjuicio del resto de Defensores del Pueblo ya presentes en todos los Estados de corte constitucionalista.

5. Entre los que se encuentran el *Ararteko* del País Vasco, el *Sindic de Greuges* de Cataluña, el *Defensor de Pobo* de Galicia, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Justicia de Aragón, que tiene sus arraigos en el año 1155, fecha en la que se otorga a los habitantes de la ciudad de Zaragoza los privilegios municipales por Alfonso I el Batallador. Aunque la primera referencia en territorio peninsular se encuentra en la institución musulmana *Sahid Al Mazalim*, nombrado por el emir o califa, que como magistrado se encargaba de velar por las injusticias y las violaciones de los derechos.

6. De lo que podemos extraer la supervisión sobre la actividad administrativa autonómica y local, con lo que la generación de las mismas figuras pueda suponer una duplicidad salvable solo justificado por el redoble de esfuerzos garantistas, hechos que motivaron la realización de convenios entre los distintos comisionados, así como con la aprobación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Establecido el planteamiento inicial de la institución y dibujada la intención de analizar el utilitarismo, aporte en cambio social y eficacia de sus resoluciones, así como el bagaje constitucional que nos ocupa, hemos de aludir ineludiblemente al estado de la cuestión o de la materia, en donde se ha de reseñar la obra de Francesch (2005), como la publicación más cercana, en cuanto al contenido, al estudio que realizamos, donde critica y revisa al Defensor del Pueblo a sus veinticinco años de andadura a la que venimos a actualizar. Por ello, sin perjuicio de las estadísticas que se extraigan de este estudio, no podemos obviar la alarmante cifra inicial de que el 90% de los gestores públicos –en aquel tiempo– hacían caso omiso a las resoluciones del Defensor del Pueblo (Soriano Díaz, 1999:4). En cuanto a la crítica desde la propuesta y el análisis, he de señalar que se complementará con los estudios más destacados de la doctrina, siendo: Gil-Robles y Gil-Delgado, *El control parlamentario de la Administración (ombudsman)*, segunda edición, publicada por el INAP en el año 1981; Fairén Guillén, *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, Tomo I, publicado por el CEC en el año 1982; Carballo Armas, *El Defensor del Pueblo*, Tecnos, del año 2003; Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, coeditada por el BOE – CEPC en el año 2002; entre otras más.

De esta controversia, damos por sentada tras la revisión bibliográfica aportada, que existe una cierta sensación generalizada entre la doctrina de esterilidad de las resoluciones del Defensor del Pueblo, de donde se parte para realizar un conjunto de preguntas clave que pretenderemos responder. ¿Existe una evolución normativa que refuerce el papel del Defensor del Pueblo? ¿Son sus resoluciones meramente declarativas y sin poder de intervención? ¿Se ha solapado o quedado en un segundo plano el sistema internacional de protección de los derechos humanos?

II. ANÁLISIS DE LA ESTERILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y PROPUESTAS A IMPLEMENTAR

II.1. Análisis desde las causas y consecuencias

En este epígrafe nos dedicaremos a examinar, desde un punto de vista analítico, de dónde se extraen las causas de su inejecutividad⁷ y cuáles han sido sus consecuencias. Por lo que debemos acudir al germen del modelo *ombudsmaniano*, que trae causa del arma ejecutoria, de la magistratura de la “persuasión, denuncia y publicidad⁸” (Anderson, 1986). Por lo que se cumple la idea de que el Defensor del Pueblo español “aprieta, pero no defiende” (Soriano Díaz, 1999: 3).

Y es que los métodos coercitivos originarios en la norma del Defensor del Pueblo podrían entenderse como débilmente influyentes o determinantes como se extrae de la lectura de los arts. 28-30 LODP) de donde podemos clasificar tres tipos de resoluciones: La recomendación en donde se propone a la Administración *in extenso* una invitación a rectificar, crear o derogar una norma (sugerencia si es sobre cómo actuar ante un caso concreto e individual); recordatorio del cumplimiento de determinadas obligaciones; y la advertencia sobre la necesaria mejora de un proceder.

7. Somos conscientes de que el espíritu del Defensor del Pueblo reside en que sus informes son remitidos a las Cortes Generales, los cuales no tienen carácter vinculante, sino meramente informativo y de recomendación, pero esa no vinculatoriedad no resta al cumplimiento de una satisfacción que rara vez es alcanzada a la luz de la desatención general que el BOE o los Diarios de las Cortes puedan suponer al grueso social.

8. De la misma forma que en la sociedad de la información el BOE es un canal para interesados especializados y no generalistas, reiteramos el escaso impacto coercitivo de la oralidad de una lectura en sede legislativa como la que apunta el art. 33.4 LODP (“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”).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Las causas de la ineficacia de las resoluciones el Defensor del Pueblo se pueden encontrar en el fraccionamiento exacerbado de esta institución constitucional y de desarrollo normativo, que genera una cierta confusión a la ciudadanía, por no entender su significado y alcance.

Otra de las causas de la secundarización del Defensor del Pueblo, y de su obsolescencia como consecuencia del sistema internacional de protección de los derechos humanos, no es cosa menor pues además es también una consecuencia de la falta de satisfacción. Si definimos el Defensor del Pueblo español como un *Human Right Ombudsmen (Reif, 2004)* ya entenderíamos *prima facie* esta primera línea de asistencia a quien requiera una salvaguarda de los derechos humanos. A pesar de que al acudir a los Comités de Naciones Unidas⁹ es igual de accesible, han logrado mayor protagonismo en España a pesar de ser resoluciones no vinculantes, y para solicitantes o usuarios de igual sofisticación que los que acuden al Defensor del Pueblo, si bien lo cierto es que los momentos procesales son distintos.¹⁰

En última instancia, la politización del cargo que nos ocupa¹¹ también puede tener que ver con el “*ad kalendas gaeas*” de las resoluciones del Defensor del Pueblo (Soriano Díaz, 1999: 6), al percibirse este cargo más con un perfil profesional-social asociado a la actividad política o partidista que a una figura de reconocido prestigio académico, administrativo y puramente profesional en experiencia y prestancia en la defensa de los derechos fundamentales.

Si a continuación estudiamos las consecuencias de la no ejecutividad o falta de eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo, lo primero que encontraremos es que el Defensor del Pueblo nacional ha resuelto 2.156 quejas a 30 de diciembre de 2022¹² a diferencia de las de los 136.284 sentencias dictadas por los 241 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (incluyendo el Central) según el último informe de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial para el año 2021¹³, *ergo* de las cifras se desprende que existe una evidente mayor acudida ciudadana y mayor confianza en el recurso judicial que en la queja ante el Defensor del Pueblo. Pero si a este dato le cruzamos que en el procedimiento de requerimiento del Defensor del Pueblo Nacional a la Administración incumplidora exige tres intentos de reclamación de cumplimiento, encontramos a 2022 que el 14,27% de las quejas caen absolutamente en saco roto, sin contar las administraciones que van por el primer y segundo intento (que llegarían al 50% de las resoluciones) que van en el mismo camino, lo cual no ocurre en un recurso judicial.

9. Comité de Derechos del Niño, Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Humanos, Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Comité contra la Tortura, entre otros.

10. Para acudir a estas vías internacionales la mayoría de las ocasiones se deben de agotar las vías de derecho interno, además de que no exista litispendencia con órganos dedicados a mismas cuestiones, sin embargo, la queja ante el Defensor del Pueblo suele ser una vía previa y no posterior.

11. Hasta el año 2001 todos los candidatos eran independientes, por no poseer afiliación política alguna, aunque hayan prestado servicios para determinadas formaciones con las que mantenían un cierto grado de afinidad. Dicho lo cual, en línea cronológica, hasta ahora los Defensores del Pueblo han sido designados por los siguientes partidos: 1) Joaquín Ruiz-Giménez del 30 de diciembre de 1982 al 30 de diciembre de 1987 (PSOE); 2) Álvaro Gil-Robles en funciones del 30 de diciembre de 1987 al 16 de marzo de 1988, y por designación oficial del 16 de marzo de 1988 al 16 de marzo de 1993 (PSOE); 3) Margarita Retuerto Buades en funciones del 16 de marzo de 1993 al 1 de diciembre de 1994 (PP); 4) Álvarez de Miranda del 1 de diciembre de 1994 al 1 de diciembre de 1999 (PP); 5) Antonio Rovira Viñas en funciones del 1 de diciembre de 1999 al 15 de junio de 2000 (PSOE); 6) Enrique Múgica Herzog del 15 de junio de 2000 al 30 de junio de 2010 (PSOE); 7) María Luisa Cava de Llano en funciones del 30 de junio de 2010 al 21 de julio de 2012 (PP); 8) Soledad Becerril del 21 de julio de 2012 al 21 de julio de 2017 (PP); 9) Francisco Fernández Marugán en funciones del 21 de julio de 2017 al 18 de noviembre de 2021 (PSOE); 10) Ángel Gabilondo del 18 de noviembre de 2021 hasta la actualidad (PSOE).

12. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>

13. Disponible en: file:///C:/Users/manue/Downloads/Justicia%20Dato%20a%20Dato%202021.pdf

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

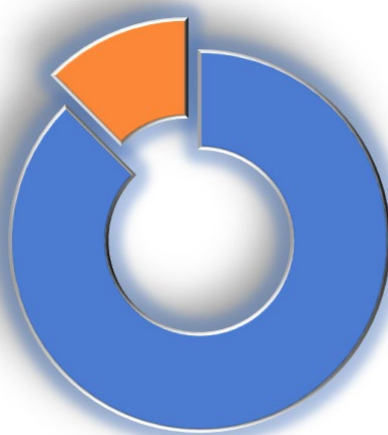
AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES



■ Resoluciones anuales ■ Administraciones incumplidoras al tercer requerimiento

Ilustración 1. Fuente: Elaboración propia

Del estudio de Soriano Díaz (1999) se sustrae la tesis de que los infinitivos más repetidos en las resoluciones del Defensor del Pueblo son “*advierte*”, “*recuerda*” o “*recomienda*”, y como recordaba el autor, la mayor consecuencia del actual modelo del Defensor del Pueblo es una actitud condescendiente e indiferente ante dicho documento resolutorio, y es que nuevamente el español vuelve a confiar sus asuntos privados en la férrea sentencia por encima del arbitraje o de las quejas o cualquier otra vía extrajudicial por la experiencia social de no obtener satisfacción procesal de sus intereses.

En todo caso, nos encontramos con una digitalización forzada y un acercamiento al ciudadano desde distintas instancias para concienciar o promover el uso de la queja.¹⁴ Decía Soriano Díaz que el Defensor del Pueblo era la única vía para el ciudadano de escasa formación para alcanzar la justicia en sus lides diarias, pues podía presentar sus reclamos de “*puño y letra sin formalidades ni lenguaje técnico y enviar directamente*”, y que tenía una fundamentación “evitar costes onerosos” (1999: 2), en donde se motiva en que sea de las sedes virtuales más accesibles y gratuita, con la ventaja de poder ser la resolución un complemento de apoyo a un expediente futuro en sede judicial que le dota de garantía y respaldo constitucional.

II.2. Propuestas

Decía Marco Tulio Cicerón “*¡Que las armas cedan su puesto a las togas!*” y si lo que queremos hoy es que las togas cedan su puesto a los vaqueros, hemos de lograr que aumente la eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo. Para ello podríamos comenzar señalando que la publicación de las listas de incumplidores de las resoluciones del Defensor del Pueblo lo propuso Soriano Díaz (1999:8) en sus propuestas primera y quinta, a lo que habría que añadir que la memoria anual del Defensor del Pueblo pudiera alardearse en algún fichero de Administraciones y empresas incumplidoras de la misma forma que se publica con acceso libre un fichero de morosos a la hora de contratar algún producto financiero. Aunque ello podría ocasionar un eventual

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

14. Un ejemplo lo tenemos en la presentación electrónica de recursos online con una de las mejores interfaces del Sector Público español y con un seguimiento óptimo de plazos e interacción intuitiva. Destaca el poder subirse expedientes o documentación relacionada por encima de los 20 MB, lo que supera en potencia a los servidores incluso el de los procesos de acreditación de ANECA (Ministerio de Universidades) que es de los que mayor capacidad de subida tienen, lo que indica el esfuerzo presupuestario en facilitar un canal ciudadano digital de verdadera calidad.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

riesgo por la vulneración al derecho de la intimidad del presunto infractor (a pesar de la existencia de similares listas en los mayores morosos de la Hacienda Pública).¹⁵

El mencionado autor propone que tenga “*legitimación activa para interponer recursos en órganos judiciales de oficio o a instancia de parte*”, pero no la vemos factible porque solaparía la función del Ministerio Fiscal¹⁶, y sería un desdoblamiento o una duplicidad, algo que los arts. 13 y 25 de la LODP resolvieron subsumiendo al Defensor del Pueblo como mero comunicador de lo investigado al Ministerio Público. No obstante, coincidimos en que sean personas independientes, y sin vinculación pasada a un partido político, las que presten servicio a esta institución. Por referencia histórica, de los diez Defensores del Pueblo titulares que hemos tenido, siete han resultado hombres y tres mujeres, de los que seis fueron designados por las formaciones de orientación ideológica progresista de las Cortes y los restantes por los conservadores demócratacristianos.

Más adelante, en cuanto al problema del solapamiento entre Defensores del Pueblo, proponía Francesch (2005: 85) la modificación del art. 12 de la LODP para “*evitar solapamientos y conflictos, debería establecerse en la misma ley los ámbitos de competencia de cada institución*”. Aun suscribiendo la propuesta, parecería más ambiciosa la racionalización administrativa integral de dos formas.

La primera fusionando el andamiaje de transparencia, acceso a la información, buen gobierno y de la protección de datos, donde al Defensor del Pueblo le correspondería el amparo de los derechos fundamentales (por ejemplo, el acceso a la información pública y el derecho a la intimidad). En segundo lugar, creando un consejo autonómico asesor en el comisionado central, que terminaría por eliminar los Defensores del Pueblo de las comunidades autonómicas, los que participarían de forma directa en el nuevo órgano. Con la mencionada propuesta se dotaría a la mayoría de las resoluciones de la ejecutividad que requieren.

Por último, proponemos la necesaria agilización del procedimiento toda vez que nos encontramos ante el *mainstreaming* de la simplificación administrativa y aceleración de procedimientos que además sean intuitivos. Los datos¹⁷ en cuanto a tiempo medio de respuesta del defensor al ciudadano es de 42,6 días, de 51,3 días respuesta de la administración al defensor y de 47,10 días la respuesta de la administración al defensor, ofreciendo un total de 141 días, o sea, entre 5 meses o medio año hasta que el ciudadano encuentra una resolución la cual no asegura su satisfacción, por lo que, si al menos, la tramitación se acelerase, convertiría la resolución en una motivación acreditable a modo de refuerzo ante futuras instancias.

15. Actualmente se publican las administraciones que no colaboran de una forma genérica indicando el expediente, el asunto y la adscripción, siendo en la mayoría de casos Entidades Locales. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/administraciones-entorpecedoras/>

16. No olvidemos que el 124 de la CE dispone que corresponde al Ministerio Fiscal “*promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos (...)*”.

17. Datos actualizados a 2022 recuperados de: <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/tiempos-medios-de-respuesta/>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III. LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**III.1. El Defensor del Pueblo Europeo**

El Tratado de Maastricht creó el cargo de Defensor del Pueblo Europeo en los arts. 8D y 138E, pero sus orígenes se remontan a la década de los años setenta, cuando surge el fenómeno denominado *ombudsmania* para expandir la institución que tan buenos resultados había alcanzado en los Estados nórdicos. No obstante, se puede señalar que el punto de inflexión a partir del cual tomará conciencia se halla en la intervención formulada ante el Consejo por el presidente del Gobierno Felipe González, el 24 de septiembre de 1990, para incorporar no solo la ciudadanía europea sino también los sistemas de garantías que permitirían reforzar los derechos y libertades, entre los que está la institución del Defensor del Pueblo Europeo¹⁸.

En la actualidad el marco normativo lo encontramos en los arts. 20.2.d y 228 del TFUE, y en el Reglamento (UE, Euratom) 2021/1163 del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, por el que se deroga la Decisión 94/262/CECA, CE y Euratom. Así como con el art. 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), en conexión con el art. 41, que reconoce como derecho fundamental el derecho a una buena Administración.

Se ha mencionado que el derecho a la buena Administración se configura en la Carta como un derecho fundamental, y corresponde al Defensor del Pueblo Europeo conocer de las reclamaciones que versen sobre casos en los que se alegue un ejercicio de mala administración que proceda de las instituciones, órganos u organismos, con el fin de determinar, bajo una instrucción exhaustiva e independiente, la verosimilitud de lo denunciado. Basta recordar que no debemos confundir la expresión mala administración con la ilegalidad, pues se tratan de dos situaciones jurídicas excluyentes que no necesariamente deben coincidir (Moire, 2011: 442). En todo caso, la ilegalidad conlleva la mala administración, pero ésta no supone la existencia de la primera.

En efecto, la intervención del Defensor del Pueblo Europeo es doble porque intenta mejorar la calidad administrativa en beneficio del administrado (control positivo), y cuida para que no se lleven a término actuaciones de mala administración (control negativo o preventivo), recomendando medidas correctoras cuando lo determine conveniente y oportuno una vez finalizada la investigación. Para lograr los objetivos, se debe garantizar un procedimiento gratuito y de fácil acceso para los ciudadanos, pero no absoluto, al estar limitado su acceso cuando se esté bajo procedimientos judiciales o administrativos.

El Defensor del Pueblo Europeo se elige después de cada renovación del Parlamento, y su mandato coincide con la legislatura que lo designa, permitiéndose la reelección bajo el mismo procedimiento. La sede del Defensor del Pueblo Europeo coincide con la sede del Parlamento (Estrasburgo). El procedimiento de elección está previsto en el art. 231 del Reglamento interno del Parlamento, y permite que puedan presentarse diferentes candidaturas siempre que estén respaldadas por un mínimo de cuarenta eurodiputados. La votación es secreta y se necesita contar con la mayoría de los votos emitidos, de no alcanzarse se procede con una segunda votación entre los dos mejores candidatos y de no romperse el empate se procede con el de mayor edad.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

18. Sobre este extremo se puede consultar: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/4656>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Por el contrario, el Defensor del Pueblo Europeo puede ser destituido por el incumplimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o cuando hubiese cometido una falta grave. De este modo, y para que prospere el *impeachment* se necesita que se formule por un mínimo de una décima parte de los eurodiputados, y si se negase a abandonar el cargo intervendrá el Tribunal de Justicia por petición del presidente del Parlamento. En segundo lugar, el Defensor del Pueblo Europeo finaliza con el término del mandato, salvo que se produzca una renovación por el Parlamento entrante. La renuncia expresa, dirigida al Parlamento, también conlleva la pérdida de su condición. De producirse la destitución, el Defensor del Pueblo Europeo continúa en funciones hasta el nombramiento de su sucesor. La designación del Defensor del Pueblo entrante tendrá lugar dentro de los tres meses siguientes al hecho causante, y solo adquiere la condición por el tiempo que reste de legislatura. En ese intervalo, y cuando no pueda garantizarse el ejercicio en funciones del Defensor del Pueblo Europeo saliente, asume el cargo el funcionario principal para la tramitación de los asuntos de urgente tramitación.

Entre los requisitos personales que debe cumplir el candidato a Defensor del Pueblo Europeo están los siguientes: 1) Ser ciudadano de cualquier Estado miembro de la Unión; 2) Encontrarse en el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos; 3) Manifestar plenas garantías de independencia; 4) Reunir las condiciones para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales, o cumplir con los requisitos para ser designado Defensor del Pueblo, en el Estado de su nacionalidad; 5) Que en los dos años anteriores no hubiese ostentado un cargo en el Gobierno, el cargo de eurodiputado, o haber pertenecido al Consejo Europeo o a la Comisión Europea.

Para garantizar el buen ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo Europeo disfruta de privilegios e inmunidades en equiparación de condiciones con los jueces del Tribunal de Justicia. Entre los que destaca la autonomía y la independencia, lo que implica que no recibe órdenes por parte de ningún Gobierno, institución, órgano u organismo, y que no puede desempeñar actividades profesionales, estén o no remuneradas, mercantiles ni funcionariales.

III.1.1. El derecho al recurso

El derecho al recurso en sus dos vertientes, judicial y administrativo, como elemento indisponible del *rule of law*, aparece en todos los ordenamientos constitucionales de la postguerra y se instaura por extensión en el ámbito internacional. La Unión Europea como organización internacional no puede quedar al margen y adopta bajo el art. 20.1.d del TFUE el derecho, entre otros, “*de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo*” en cualquiera de las lenguas oficiales de los tratados (que vienen a coincidir con las lenguas oficiales de los Estados). Precepto que se complementa con el art. 24.3 del TFUE, que remite al procedimiento del art. 228 y a los arts. 2 y 3 del Reglamento del Defensor del Pueblo Europeo, que tratan de las reclamaciones y de la investigación.

Para que se pueda tramitar la solicitud ante el Defensor del Pueblo se necesita cumplir con las siguientes formalidades: 1) El actor debe ostentar la legitimación activa como parte afectada; 2) La intervención interesada está asociada con la mala administración, quedando fuera los procedimientos judiciales y administrativos; 3) El plazo para presentar la solicitud no puede superar los dos años, contados desde que se tuvo conocimiento del hecho causante, y; 4) La existencia de un nexo de causalidad entre el sujeto que ostenta la legitimación activa y la mala administración de la institución, órgano u organismo.

La presentación de la reclamación no conlleva que el Defensor del Pueblo Europeo deba actuar, sino que podrá rechazar *a limine* las peticiones que no se sujeten a su nivel de competencia y las indebidamente fundadas, extendiéndose a este resultado cuando no

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

se aprecie indiciariamente la existencia de una mala administración. En todo momento, la actuación de control es previo a la instrucción, y permite valorar si el comportamiento administrativo se ajusta al marco normativo (Heede, 1997: 589).

III.1.2. ¿Ciudadanos europeos o libertad de acceso?

Como se ha mencionado, el art. 228 del TFUE regula la institución del Defensor del Pueblo Europeo, de su contenido se desprende que recibe las solicitudes que formulen los ciudadanos de la Unión Europea y las que procedan de cualquier persona física o jurídica, siempre que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro de la Unión. También se extiende a las reclamaciones que se interpongan por los miembros del Parlamento Europeo por hechos de los que tengan conocimiento y las que traigan causa entre funcionarios y agentes¹⁹. A pesar de lo comentado, nada impide que el Defensor del Pueblo Europeo pueda actuar de oficio si los indicios a los que ha tenido acceso indican la existencia de una mala praxis de la Administración comunitaria. En todo caso, las reclamaciones que se formulen al Defensor del Pueblo Europeo deben presentarse dentro de los dos años siguientes al momento desde que se tuvo conocimiento del hecho causante. En su defecto la acción quedará prescrita.

Aunque no existe formulario tipo al que acogerse, en el encabezamiento de la solicitud se hará constar que está dirigido a la oficina del Defensor del Pueblo Europeo, seguido de los datos del solicitante y de la institución, órgano u organismo presuntamente infractor, además del relato de los hechos y el motivo de su presentación, no siendo necesaria una fundamentación jurídica, pero nada impide que se pueda incorporar. Se termina con la firma del solicitante y la fecha del escrito. Si el solicitante lo interesa, la reclamación puede ser tratada de forma confidencial.

III.1.3. El elemento material

El legislador europeo ha tasado los casos en los que procede elevar una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, limitándose a la mala praxis de la Administración cuando provenga de las instituciones, órganos u organismos, excluyendo las acciones que competen en exclusividad al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (arts. 251 y ss. del TFUE). Así, quedan fuera de su competencia todas las acciones que traigan causa de un procedimiento jurisdiccional.

La actuación de la mala praxis comprende una variada actuación administrativa, como la conducta desleal, la discriminación en toda su extensión, el abuso de poder, la omisión de información o la negativa a que ésta sea proporcionada a los interesados, los retrasos innecesarios y que no se sustenten en una base legal o material justificada y acreditada, así como la ejecución de procedimientos incorrectos por parte de los operadores jurídicos que ocasionan un daño al administrado.

En todo caso, el sentido de la mala praxis de las instituciones, órganos u organismos comprende un amplio campo de actuación que no se ve limitado por el efecto restrictivo de las competencias asignadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que complementa el nivel de protección de los sujetos con legitimación activa y no cierra la puerta a nuevas acciones amparadas por el ordenamiento comunitario.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

19. En relación con lo dispuesto en el art. 22 bis del Reglamento n. 31 (CEE) y n. 11 (CEEA), de 14 de junio de 1962, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios. La última revisión procede del Reglamento (UE) n. 1416/2013, de 17 de diciembre.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III.1.4. La actividad instructora

El Defensor del Pueblo Europeo desde la independencia y la imparcialidad que caracterizan su oficina, lleva a término la actividad instructora para determinar la veracidad y extensión de los hechos de la reclamación. Para ello, el Defensor del Pueblo Europeo puede poner en funcionamiento cuantas investigaciones estime oportunas, convenientes y justificadas, para esclarecer el contenido de los hechos y siempre salvaguardando la base constitucional del art. 6 del TUE.

Si después de la oportuna investigación, el Defensor del Pueblo Europeo entiende que el comportamiento de la institución, órgano u organismo es consecuencia de una mala praxis de la Administración comunitaria lo trasladará a la parte afectada para que dentro de los tres meses siguientes pueda exponer defenderse desde una perspectiva jurídica. Situación que puede corregir y poner fin a la controversia generada. De todas formas, el reclamante tiene derecho a recibir la respuesta de la parte requerida y a ser informado del requerimiento remitido por el Defensor del Pueblo Europeo.

III.1.5. Informamos y recomendamos, pero no obligamos

Como se ha expuesto en el apartado anterior, el Defensor del Pueblo Europeo está obligado a dirigirse, como trámite previo, a la institución, órgano u organismo y cuando la fórmula amistosa de requerimiento no sea atendida, o corregido el comportamiento, puede emitir una recomendación²⁰ y si ésta tampoco fuese aceptada por el requerido, el Defensor del Pueblo Europeo tiene abierta la posibilidad para presentar un informe especial al Parlamento Europeo, en el que debe informar sobre la desatención, para que pueda tomar cuantas acciones estime oportunas y convenientes.

Se debe matizar que las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo no son jurídicamente vinculantes, pero no tienen otra finalidad que la búsqueda, dentro de lo potencialmente razonable, de soluciones amistosas para las partes para la prevención de un ulterior procedimiento judicial. En los modelos constitucionales de nuestro entorno, las decisiones y las recomendaciones que emanan de instituciones análogas carecen de fuerza vinculante porque se asemejan a “magistraturas de opinión”, porque su finalidad no solo es garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, sino salvaguardar el buen equilibrio entre institucional en sintonía con el estado de derecho.

En último lugar, el Defensor del Pueblo Europeo tiene la obligación de emitir, con periodicidad anual, un informe al Parlamento sobre las actividades y las investigaciones realizadas, además de incluir los resultados conseguidos. También puede ser requerido por que comparezca ante el Parlamento para su exposición.

III.2. Los Principios de la Comisión de Venecia de 2019 sobre la protección y la promoción de la institución de los Defensores del Pueblo. ¿Una contradicción con los Principios de París?

Antes de entrar en materia, debemos señalar que la Comisión de Venecia carece de una institución análoga al Defensor del Pueblo, pero entre sus funciones se encuentra el fortalecimiento de los sistemas legales, la promoción de los valores del estado de derecho y la democracia, además del examen de las instituciones democráticas²¹.

20. La recomendación está prevista en el art. 288 del TFUE y se trata de actos no vinculantes que carecen de consecuencias jurídicas para los destinatarios, que pueden servir de guía para la interpretación del contenido del Derecho comunitario. Con la recomendación se sugiere un comportamiento sin obligar a pasar por su contenido.

21. Art. 1 del Estatuto de la Comisión de Venecia.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Debe destacarse que el auge y el establecimiento del Defensor del Pueblo se ha consolidado en diferentes niveles (estatal, regional y municipal) en la mayoría de los Estados que aceptan los principios y valores surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. Esta nueva postura de reconocimiento garantista ha generado que la institución necesite de unos principios que puedan ser tenidos en consideración para afianzar no solo su autonomía sino el buen desempeño de sus obligaciones. En ese sentido, el Consejo de Europa en la sesión plenaria 118, celebrada entre los días 15 a 18 de marzo de 2019, aprobó los *Principios sobre la protección y la promoción de la institución de los Defensores del Pueblo*, también conocidos como los “Principios de Venecia”. De su lectura se deduce que las competencias que desempeñan los Defensores del Pueblo son muy variadas, y aunque no existe un modelo normalizado ni de sus atribuciones, los principios sobre los que se asienta la institución son los siguientes:

- El fortalecimiento de la democracia.
- La garantía del estado de derecho.
- Corregir la mala administración.
- Proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los Principios de Venecia no solo inciden en los elementos personales del Defensor del Pueblo²², sino que incluyen otros de naturaleza orgánica que complementan a la institución para dotarla de reconocimiento social. El primero de los mencionados es la independencia, porque el Defensor del Pueblo no se debe a nadie y es independiente de todos los Poderes del Estado. Por otra parte, el acceso a la institución debe estar tasado y disfrutar de un margen de flexibilidad, permitiendo que la sociedad, dentro de las restricciones previamente tasadas, pueda formular quejas o reclamaciones. La presentación no conlleva que los hechos se admitan *ab initio* o abran una instrucción, porque el Defensor del Pueblo disfruta de autonomía para rechazar *a limine* aquellas que no estén fundadas, las que no cumplan con los requisitos procesales y las que no guarden relación con los elementos de su competencia. En tercer lugar, para garantizar el buen funcionamiento de la institución, se le dotará de elementos personales y materiales suficientes y adecuados, entre los que destaca la participación en los presupuestos y una sede física.

Cabe considerar que el Defensor del Pueblo se puede dirigir a la Administración, y a los Poderes del Estado, para interesar de la documentación que estime oportuna y conveniente para esclarecer las quejas y reclamaciones recibidas. Dentro del marco jurídico también está autorizado para incoar procedimientos judiciales y cuando sus pretensiones no sean atendidas podrá dirigirlas frente a las instancias más altas del Estado, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y las libertades.

En todo caso, las resoluciones que adopte son públicas y no disfrutan de efecto vinculante porque se trata de una “magistratura de opinión” o de sugerencia. Con carácter anual está obligado a emitir un informe de su actuación, que se traslada al Legislativo para su conocimiento y control. El informe no obliga, pero se tiene en consideración como mecanismo *de lege ferenda*.

Los Principios de Venecia no obligan a los Estados miembros del Consejo de Europa (ni a los Estados observadores), convirtiéndose en normas internacionales de *soft law* que se valoran para adecuar las instituciones internas a su contenido. En definitiva, el Defensor del Pueblo es independiente, imparcial y disfruta de autonomía en la toma de sus decisiones.

22. Entre ellos, la consideración que recibe del ordenamiento jurídico-constitucional, la remuneración económica, el modelo de elección unipersonal o colegiado, los criterios que debe cumplir, el mandato y la destitución.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

A modo de crítica, llama la atención el paralelismo que se desprende entre los Principios de Venecia y los Principios de París²³ que regulan los criterios que deben seguirse para la creación y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Si bien es cierto que los Principios de Venecia tienen un espíritu regionalista y delimitado para el Defensor del Pueblo, los segundos están enfocados y dirigidos a un plano universal y para todas las instituciones que proyecten un abordaje de los derechos humanos. De su lectura se observa que los Principios de París²⁴ son más generalistas y carecen de una textura que permita complementar los Principios de Venecia, situación que sí se observa en sentido contrario, pues éstos son más perfectos y su estructura interna es más consistente con la realidad perseguida que no es otra que dotar a los Estados de los pilares básicos sobre los que se asiente la institución del Defensor del Pueblo. En todo caso, los principios no obligan a los destinatarios, sino que trazan líneas de actuación para que sean tenidas en consideración por los Estados en sus reformas jurídico-constitucionales.

III.3. El Ombudsman en el marco de las Naciones Unidas: ¿ilusión o realidad?

III.3.1. El falso ombudsman de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas no cuentan con un verdadero Defensor del Pueblo, no solo por la dificultad geográfica, que se puede resolver con la implementación de trámites electrónicos, sino por la variedad de formas de Estados y de Gobiernos que dificultan que sus resoluciones se tengan en consideración y puedan alcanzar sus objetivos. Así pues, estimando el alto número de funcionarios (y de personal) al servicio de las Naciones Unidas, se creó el 15 de octubre de 2002²⁵ el Ombudsman de las Naciones Unidas, con efectos limitados y nunca asimilándose a los Defensores del Pueblo nacionales, porque solo interviene en la resolución de los conflictos entre la Administración de las Naciones Unidas y el personal, para evitar que se agraven y terminen en procedimientos contenciosos²⁶. A modo de ejemplo, el ombudsman de las Naciones Unidas trata asuntos muy variados:

- Prestaciones económicas y no económicas.
- Desavenencias laborales.
- Seguridad, salud y bienestar social.
- Cuestiones jurídicas y financieras.
- Código ético²⁷.

23. Adoptados por Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y reafirmados por Resolución 48/134 (1993) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

24. Para un estudio más detallado, *vid.* De Beco, G. y Murray, R. (2016). *A Commentary on the Paris Principles on Nation Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

25. ST/SGB2002/12.

26. Nótese que en primera instancia conocerá el Tribunal Contencioso-administrativo de las Naciones Unidas, y desde el año 2009, dentro de sus competencias y en segunda instancia el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Todo ello con la asistencia de la Oficina Letrada al Personal, que presta asesoramiento a los funcionarios y antiguos funcionarios de las Naciones Unidas, así como a las personas que estén a cargo o hubiesen estado de las anteriores.

27. El Código ético no corresponde a un único documento, sino que está conformado por una serie de documentos muy variados. Entre ellos encontramos: 1) Los capítulos XV y XVI (art. 105) de la Carta de las Naciones Unidas; 2) La Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, adoptada el 13 de febrero de 1946; 3) El Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, publicados en el Boletín del Secretario General el 1 de enero de 2018 (ST/SGB/2018/19); 4) El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, publicado en el Boletín del Secretario General el 1 de julio de 2013 (ST/SGB/2013/4); 5) El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005 (A/RES/60/1); 6) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, publicada el 31 de octubre de 2003 (A/RES/58/4); 7) Las Normas de Conducta para la Administración Pública Internacional, actualizadas en el Boletín del Secretario General el 21 de julio de 2016 (ST/SGB/2016/9); 8) Las Competencias para el futuro

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Entre los cuatro principios²⁸ sobre los que se asienta no encontramos novedades relevantes que difieran de los estándares nacionales del Defensor del Pueblo. En primer lugar, conviene recordar la independencia de su actuación frente a otras instituciones, órganos, organismos y personal, que le permite reclamar todo tipo de información para la resolución que requiera de su intervención. La neutralidad es una característica intrínseca del ombudsman que posibilita la imparcialidad frente a las partes que se ven confrontadas con la petición de reclamación. La confidencialidad se asemeja a la prohibición de la revelación de secretos, prohibiéndole que pueda divulgar datos sobre los casos abiertos, extremo que no solo afecta al ombudsman sino también al resto del personal a su servicio. En último lugar, la informalidad es el único principio que no se corresponde, salvo excepciones, con la actuación del Defensor del Pueblo, porque el ombudsman no realiza una investigación formal, ni adopta decisiones y fallos, solo emite conclusiones no vinculantes que pueden ser consideradas por el personal de las Naciones Unidas para evitar procedimientos administrativos y judiciales.

III.3.2. La complementariedad de los Principios de París y de la Comisión de Venecia

El 16 de diciembre de 2022 se aprobó por la Asamblea General una resolución sobre el papel que juega el Defensor del Pueblo en la promoción y protección de los derechos humanos, en la buena gobernanza y en el estado de derecho. La resolución parte de los Principios de Venecia y de París, a los que cita expresamente, para que los Estados doten a los Defensores del Pueblo del marco competencial necesario para resolver, como mínimo, de los casos de mala praxis administrativa, de la protección y promoción de los derechos humanos, así como también del respeto al estado de derecho. Si bien cada Estado tiene derecho a elegir, bajo el paraguas constitucional y normativo, a su Defensor del Pueblo, recuerda que se deben respetar los principios esenciales de la institución como son la independencia, la autonomía, la promoción y protección de los derechos humanos, además de la buena gobernanza y el respeto al estado de derecho.

Se puede observar que la promoción de los nuevos principios complementa los aprobados en París y siguen los del Consejo de Europa, pero la novedad la encontramos en la actuación transversal que se invita en los comportamientos de los Defensores del Pueblo, para que cooperen no solo con organizaciones de la sociedad civil nacional, sino que lo hagan desde una proyección internacional. La cooperación internacional (también la nacional) no puede conducir a una reducción de la autonomía o independencia del Defensor del Pueblo, por ese motivo se invita para que creen relaciones de intercambio de experiencias que empujen a una mejora de sus actividades prácticas. Es ahí donde encontramos el Instituto Internacional del Ombudsman y la Alianza Global de Instituciones Nacionales en Derechos Humanos.

El Instituto Nacional del Ombudsman (IIO)²⁹ se fundó en el año 1978 con el objetivo de establecer una organización internacional de cooperación entre institucionales oficiales de los Defensores del Pueblo³⁰. Los objetivos que persigue son muy variados y abarcan

(<https://www.un.org/es/ethics/assets/pdfs/competencias4future.pdf>); 9) La Guía para la resolución de controversias (<https://www.un.org/es/ethics/assets/pdfs/StaffMembersGuideToResolvingDisputes.pdf>) 10) En la Hoja informativa de introducción a la Oficina de Ética.

28. Su desarrollo está en el documento ST/SGB/2016/7.

29. En la actualidad se rige por los estatutos aprobados por la Asamblea General el 13 de noviembre de 2012, además de la Declaración de Wellington, aprobada con la misma fecha, que anima la creación de los Defensores del Pueblo en los lugares en los que todavía no existen, reiterando la importancia de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

30. En España son miembros el Defensor del Pueblo y los de nivel autonómico.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

desde la promoción y el desarrollo de la institución, a la investigación, la formación y el intercambio de experiencia, no solo para mejorar las intervenciones que realizan en su día a día sino para que los Estados que carecen de una institución semejante puedan incorporarla al ordenamiento constitucional y jurídico.

En segundo lugar, encontramos la Alianza Global de Instituciones Nacionales en Derechos Humanos (GANHRI) que se asienta sobre los Principios de París³¹ y es el fruto del desarrollo y cambio de nombre, producido en 2016, del Comité de Coordinación Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La Alianza Global es una red mundial en la que participan más de 115 instituciones, siendo socio preferente de las Naciones Unidas, que cuida de garantizar una mayor protección de los derechos humanos, especialmente en los continentes en los que su repercusión es menor o inexistente, como sucede en África, Asia y en América del Sur.

IV. LIMITACIONES Y FUTURAS VÍAS DE INVESTIGACIÓN

En este apartado vamos a poner atención al rigor y a la mejora de las condiciones a futuros investigadores de la Academia dentro de esta materia, por lo que hemos de destacar que durante la elaboración del presente análisis han existido una serie de limitaciones como lo son la escueta bibliografía en español de menos de 3 años de antigüedad existente en cuanto a propuestas y a la eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado, hemos de recordar aquella frase de Thomas Alba Edison de que *“Realmente no tenemos una gran cantidad de datos sobre el tema, y sin datos, ¿Cómo podemos llegar a conclusiones definitivas? Los datos pueden permitirnos llegar a una conclusión, sin ellos es totalmente imposible”* y nos viene al caso pues si bien la división de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial revela, no sin un generoso presupuesto en recursos humanos y materiales, en informes anuales los datos pormenorizados y muy detallados en cuanto a la actividad, presupuestos, asuntos, plantillas y otros del Poder Judicial, no podemos encontrar un informe detallado a este nivel de profundidad en la institución del Defensor del Pueblo.

Finalmente y en cuanto a la sugerencia de futuras líneas de investigación que afloran de la presente investigación y por donde el lector investigador podría continuar, se sugiere que se proyecte un estudio de seguimiento estadístico de la evolución de los tiempos medios de resolución, de si en ello influye la simplificación administrativa y la transformación digital, de realizar un análisis como el aquí ofrecido pero en visión autonómica y de conocer el porcentaje de resoluciones que se encuentran en la segunda y primera reclamación del Defensor del Pueblo español a las administraciones que correspondan.

31. Los Principios de París parten de unas premisas que deben ser tenidas en consideración como recomendaciones por los Estados, siendo: 1) El mandato amplio de los encargados de la protección y promoción de los derechos humanos; 2) El marco competencial debe ser amplio y nunca restringido; 3) Se garantizará por la Constitución o por el marco normativo la independencia del Defensor del Pueblo (no menciona expresamente esta institución, sino que se refiere en términos generales a cualquier institución que vele por el respeto de los mismos); 4) La garantía del pluralismo, como “fuerza social”; 5) Amplias facultades (investigación, petición de información, entre otras); 6) que se le dote de medios personales y materiales adecuados; 7) El trabajo cooperativo; 8) El compromiso internacional.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

V. CONCLUSIONES

Una vez respondidas las preguntas clave iniciales y habiendo alcanzado los objetivos propuestos en el desarrollo del estudio, podemos aportar las siguientes conclusiones que afloran del mismo:

Primera: Una de las motivaciones iniciales de la creación del Defensor del Pueblo era ofrecer una vía rápida y sencilla al ciudadano de a pie como alternativa a un recurso judicial pero de los datos estadísticos aportados se destaca la preferencia social por el recurso judicial contencioso-administrativo sobre el de la queja administrativa ante el Defensor del Pueblo de donde se desprende que la resolución de una queja ante el Defensor del Pueblo es una misiva entendida como muy declarativa y poco ejecutiva; pero a pesar de que la vinculatoriedad de sus resoluciones no es una característica de la misma, tampoco lo es el ser una resolución inane, vana o inútil cuan bálamo de fierabrás por lo que se aportan en el estudio una serie de propuestas que le doten de mayor eficacia. No obstante, existe un avance paulatino y se observa que se han paliado ciertos déficits de efectividad de sus resoluciones con un redoble de esfuerzos de cercanía del Defensor del Pueblo tanto a nivel de transformación digital como de digitalización.

Segunda: De todos los sistemas internacionales solo la Unión Europea conforma el marco normativo de la institución del Defensor del Pueblo y no solo lo hace por tradición de los Estados miembros sino por la necesidad de dotar a los ciudadanos de un sistema garantista que permita el reconocimiento y amparo de los derechos fundamentales frente a la actuación administrativa. Se puede afirmar que la actuación del Defensor del Pueblo tiene una naturaleza bifronte, al garantizar los derechos de los ciudadanos y al permitir que la Administración pueda corregir, sin necesidad de ulteriores recursos administrativos y judiciales, la actuación que no se ajustó a la correcta y deseada praxis administrativa.

Tercera: Los Principios de Venecia complementan los Principios de París y constituyen la pieza sobre la que debe pivotar la institución del Defensor del Pueblo, no solo para crear un marco común mínimo sino para garantizar el buen desarrollo de la institución. Asimismo, la estructura es muy exhaustiva y permite desbrozar los aspectos que deben implementarse en la normativa interna, dejando a los Estados un margen suficiente de actuación en los aspectos personales del Defensor del Pueblo.

Cuarta: Las Naciones Unidas carecen de una institución análoga al Defensor del Pueblo, más allá de la creación del ombudsman de las actuaciones funcionariales y laborales de sus trabajadores y familiares. Sin embargo, las Naciones Unidas también han desarrollado un régimen normativo de *soft law* para que sea tenido en consideración por los Estados sobre las instituciones del Defensor del Pueblo y otras similares que se encarguen de la protección de los derechos humanos, pero lo hacen desde la distancia y salvaguardando el principio de no injerencia con el Derecho interno de los Estados. En ese sentido, se han configurado dos instituciones internacionales que desde el amparo de la normativa de las Naciones Unidas dan cobertura a los Defensores del Pueblo, promoviendo su creación donde no se contemplan, desde el sector de la cooperación internacional.

Quinta: Para terminar, el Derecho proyectado por las organizaciones internacionales no genera el mismo impacto de obligatoriedad que la Constitución y las normas jurídicas en los Estados, con las excepciones de las normas de *hard law*, actuando los principios como meras guías orientativas frente a los Estados. En ese sentido, no están obligados a pasar por ellas, pero nada impide lo contrario, pero en los Estados de nuestro entorno todos los principios que se reconocen han sido implementados con anterioridad a su configuración, no así en los Estados con una menor presencia de los valores democráticos y del estado de derecho.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, S. V. (1986): *Ombudsmen for American Government*. Universidad de Columbia: Nueva York.
- BOUSTA, R. (2021): “El Ombudsman francés: análisis crítico de una reforma constitucional”. *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 39.
- CREGO, M. D. (2010): “Defensor del pueblo y justicia constitucional: Entre la declaración de intenciones y el exceso competencial”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 307-352.
- DE BECO, G. y MURRAY, R. (2016): *A Commentary on the Paris Principles on Nation Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DE GRADO, C. G. (1986): “Para qué sirve el defensor del pueblo”. *Revista de Fomento Social*, 379-389.
- DÍAZ, R. L. S. (1999): “Los puntos negros de la institución del Defensor del Pueblo”. *Jueces para la Democracia*, núm. 35, 3-9.
- FRANCESCH, J. L. P. (2005): “El Defensor del Pueblo en España: balance de veinticinco años de experiencia constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 59-86.
- HEEDE, K. (1997): *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*. *European Public Law*, vol. 3, issue 4, 587-605.
- MARTÍNEZ, F. R. (2003): *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*. Tecnos: Madrid.
- MOURE PINO, A.M. (2011): “The European ombudsman in the framework of the European Union”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 38, núm. 3, 421-455.
- REIF, L. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff (International Studies in Human Rights), vol. 79.
- RUIZ, H. O. (1991): “El Defensor del Pueblo: Algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 72, 89-128.
- TORRES MURO, I. (2010): “Los recursos del defensor del pueblo ante el Tribunal Constitucional. Una Revisión”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 95-125. ■