

FILOSOFÍA DEL DERECHO
Y SOCIOLOGÍA JURÍDICA



Los defensores del pueblo en España

Fernando Luis de Andrés Alonso

Doctor en Derecho

Secretario General del Valedor do Pobo de Galicia

Prólogo de

Milagros Otero Parga

Catedrática de Filosofía del Derecho

Valedora do Pobo de Galicia



A mis hijos, Javier y Patricia

AGRADECIMIENTOS

Las aportaciones que he pretendido trasladar a través de esta monografía son tributarias del desarrollo de mi labor profesional en el Valedor do Pobo. Al imprescindible estudio teórico he intentado añadir una visión práctica derivada del trabajo diario en la institución gallega y en el resto de los defensores españoles. Por ello, mi primer agradecimiento es para todos mis compañeros en el Valedor y en todas las demás instituciones, sin cuya amistad y colaboración este trabajo no hubiera sido posible. Mi gratitud también al recordado José Cora, a José Ramón Vázquez Sandes, a Benigno López y a José Julio Fernández, por su confianza a lo largo de muchos años de actividad profesional en esta institución. Agradezco especialmente el apoyo de Milagros Otero Parga, Valedora do Pobo, que me animó a redactar este trabajo, impulsó su publicación y me honra con su prólogo. Su esfuerzo para la edición de la presente obra es consecuencia de una profunda vocación por los derechos humanos y por las instituciones que los promueven. Y también, a Francisco Puy y a José Antonio Portero, por su magisterio y ayuda, y a Pilar Sobredo, por su inestimable colaboración.

Un particular y emotivo agradecimiento va dirigido a Beatriz y a nuestros hijos, Javier y Patricia, a Carolina, y a mis padres. Ellos fueron el principal aliento para la realización del trabajo y sus impulsores en los momentos de titubeo.

Muchas gracias a todos ellos.

ABREVIATURAS

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
BOC	Boletín Oficial de las Cortes
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
CP	Código Penal
CTNE	Compañía Telefónica Nacional de España (hoy Telefónica)
DP	Defensor del Pueblo
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
IIO	Instituto Internacional del Ombudsman
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LODP	Ley Orgánica del Defensor del Pueblo
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LRJAP-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
OCEX	Órganos de Control Externo
ONU	Organización de Naciones Unidas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UCD	Unión del Centro Democrático
UE	Unión Europea

PRÓLOGO

Constituye para mí un honor que agradezco sinceramente, tener la posibilidad de escribir unas palabras de presentación del libro que tienen ante ustedes. Se trata de una monografía que aborda de forma seria, documentada y reflexiva, la problemática actual que enfrentan los defensores del pueblo en España.

La institución del Defensor del Pueblo, tanto en su vertiente estatal como autonómica, no ha sido muy estudiada por la doctrina, si bien existen algunos trabajos muy interesantes que la abordan desde una perspectiva amplia. Esta circunstancia presta a la monografía que ahora se presenta, una primera condición de cierta originalidad en absoluto desdeñable. No obstante este valor inicial, con ser sustancial no es a mi juicio el mérito principal de este trabajo. El mérito más sobresaliente de este libro, aquel que cautiva el interés del lector desde la primera palabra, está en que su autor conoce desde dentro la institución de la que habla, cree en ella y la ha vivido en primera persona. No habla por tanto en abstracto sino con pleno conocimiento de causa. El resultado es una amalgama realmente encomiable de teoría y praxis. Una mixtura cautivadora que conjuga los problemas de construcción teórica, con los legales de organización y los prácticos de funcionamiento.

Una vez más teoría y praxis se unen consiguiendo unos resultados inmejorables. Una vez más la realidad se impone a la elucubración, mostrando que la experiencia jurídica no es un producto de laboratorio, sino

que fue concebida y es estudiada cada día por la doctrina y practicada por los operadores jurídicos, para responder de forma concreta a las necesidades actuales que plantea la exigencia de justicia. Porque todos los días un ser humano dice «esto es mío» y el otro se lo niega o se lo discute. Y ahí es donde comienza a funcionar el engranaje jurídico. Un engranaje que el jurista debe observar, valorar y tratar de mejorar, a fin de que el ejercicio efectivo de los derechos que conduce a la plena realización de la justicia, esté cada vez más próximo.

En sintonía con esta idea, el autor de este libro realiza las tres operaciones fundamentales que integran toda experiencia jurídica plena, aplicándolas a la institución del defensor del pueblo. En efecto, la presente monografía define, valora y propone o norma, enlazando cada una de estas tres actividades de forma clara, amena y constructiva.

El Dr. de Andrés comienza su estudio ofreciendo una panorámica que explica la aparición de la figura del ombudsman y su expansión universal. Con este capítulo el autor muestra una forma de entender el Derecho que lo identifica con un proceso, y no únicamente con un conjunto de leyes positivas que en todo caso podrían ser el resultado final, y no siempre justo, de ese proceso. El Dr. Fernando de Andrés parece creer que es preciso indagar en los orígenes de la institución que quiere estudiar en la convicción, que yo comparto, de que el Derecho es un producto histórico, que alejado de su realidad espacio-temporal se descontextualiza y pierde razón de ser, convirtiéndose en algunas ocasiones en simple ejercicio de la práctica o de la oportunidad en el mejor de los casos, o en manifestación del poder o de la violencia en el peor de ellos.

Abordado este extremo, el autor ciñe un poco más el resultado general obtenido para ajustarlo a la realidad histórica que le interesa, que no es otra que el defensor del pueblo en España. Con esta opción, el autor de este interesante libro muestra de nuevo su condición de jurista humanista y no de simple conocedor de leyes. La búsqueda constante de la justicia y del respeto de los derechos humanos que él ha ejercitado, han ayudado de nuevo al Dr. de Andrés en la elección de este camino. Pues él sabe bien que cuando nos encontramos ante un problema complicado, conviene recordar el aforismo jurídico que indica «divide y vencerás», de modo que para conocer en profundidad la institución del defensor del pueblo en España conviene tratar de investigar antes, sus orígenes generales, sin olvidar no obstante, que en su aplicación concreta al caso español puede haber diferencias.

De hecho las hay, pues en España no hay un único defensor del pueblo sino varios que realizan sus funciones de protección de los derechos humanos en las distintas Comunidades Autónomas que componen la organización territorial constitucional española. A saber: Ararteko, Justicia de Aragón, Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Cataluña, Defensor del Pueblo de Navarra, Diputado del Común de Canarias, Procurador del Común de Castilla y León, Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana y Valedor do Pobo. Las otras comunidades autónomas nunca nombraron a su defensor o éste desapareció más tarde o más temprano, por motivos que se justificaron con los recortes presupuestarios. Una pena sin duda, y un error que yo desearía que fuera corregido lo antes posible, pues la defensa de los derechos humanos no debe medirse en ningún caso en moneda de curso legal, sino fijándose en los beneficios que produce al Estado de Derecho disponer de una institución que dé voz a quienes no la tienen o la tienen más baja.

El defensor del pueblo tiene hoy en día una sólida posición que no debe ser discutida. Estamos ante una institución que, sin pretender sustituir al poder judicial, hoy de sobra saturado y cuya pertinencia es tan evidente que no precisa ser defendida, proporciona una vía más de defensa de los ciudadanos en relación con las administraciones públicas. Una vía con probada eficacia, con proximidad manifiesta, rapidez innegable, imparcialidad contrastada y un alto grado de respuesta en la solución de conflictos, que logra usando siempre la auctoritas y nunca la potestad sancionadora de la que carece.

A mi juicio una institución de este tipo es insustituible y su coste económico, apenas significativo en relación con otras muchas instituciones o gastos del Estado, se justifica plenamente.

Pese a ello la institución del defensor del pueblo, especialmente a nivel autonómico, hoy precisa ser defendida, o al menos explicada, y eso es lo que hace el libro que ahora se presenta. Un libro que una vez abordado el asunto de la creación de los defensores autonómicos, se centra en su estatuto jurídico y en su capacidad de organización disponiendo de sus medios personales y materiales.

Con el capítulo VII el libro entra en su fase más práctica, aquella en la que su autor narra casi en primera persona lo que son las quejas, los procedimientos a seguir para tramitarlas, las garantías de colaboración que se precisan para llevarlas a buen puerto y el momento final de las resoluciones de los defensores.

Todavía se reserva un capítulo más para exponer las relaciones entre los defensores del pueblo autonómicos y el Defensor del Pueblo de España, relaciones que, conviene decirlo de forma clara, son de amable colaboración y de eficiente cooperación.

Por último el Dr. de Andrés reserva un espacio en su monografía para hablar del preceptivo informe que el defensor debe al Parlamento en su condición de alto comisionado del poder legislativo. Esta parte del libro es de nuevo muy interesante en cuanto muestra la faceta propositiva de la institución del defensor, al tener capacidad de poder advertir al Parlamento a través de su informe, de las disfunciones de la administración, así como de aquellos derechos que no están siendo bien protegidos, o están totalmente desprotegidos, con la finalidad de proponer algunas modificaciones que deberían llevarse a cabo para mejor proteger los derechos de los individuos, buscando la justicia.

A lo largo de las páginas de este libro queda constancia clara de que su autor no sólo conoce la institución desde dentro sino que la ha vivido como algo propio, de modo que su aproximación, incluso cuando pretende ser simplemente conceptual y descriptiva, se tiñe constantemente de una vivencia práctica personal que proporciona al estudio en su conjunto un valor añadido a mi juicio inigualable. Este valor no está exento de críticas o de toma de posiciones frente a la propia institución. Esto se observa, por ejemplo, cuando el Dr. de Andrés habla, en el último capítulo de libro, de los otros defensores locales, universitarios, del paciente etc., avisando de su proliferación y del riesgo de que un uso inadecuado de la institución, en sí misma altamente positiva, pueda producir, por abuso, un resultado negativo.

En función de todo lo hasta aquí expuesto y en mi actual condición de Valedora do Pobo de Galicia, puedo afirmar que conozco al Dr. Fernando de Andrés Alonso en su condición de Secretario General de la Institución. Trabajar a su lado ha sido un placer y un honor. Su conocimiento de la Institución del Valedor do Pobo, unido a su integridad y rectitud personal, hacen de él una persona de absoluta confianza, pieza básica del actual engranaje de la Institución.

En este libro el Dr. de Andrés Alonso escribe de lo que sabe, de lo que siente, de su experiencia vital, de su trabajo durante más de 20 años. Con estos mimbres creo que el resultado final tiene que ser bueno, como de hecho lo es, pues ha logrado convertir lo bueno en mejor y lo mejor en extraordinario.

Recomiendo la lectura de este libro en la certeza de que quienes la aborden no quedarán defraudados, y felicito a la editorial Reus por tener la sensibilidad de apreciarlo y de publicarlo.

En Santiago de Compostela, a 9 de mayo de 2016

Milagros OTERO PARGA
Valedora do Pobo de Galicia

CAPÍTULO I

LA APARICIÓN DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN Y SU EXPANSIÓN UNIVERSAL

1. LOS ANTECEDENTES Y EL SURGIMIENTO DE LOS OMBUDSMAN

La figura del Ombudsman aparece en el panorama constitucional por primera vez en Suecia en los primeros años del siglo XIX¹. Aunque ya con anterioridad se había ido perfilando una institución que, en cierta medida, puede considerarse antecedente de los actuales Ombudsman²,

¹ Sobre el origen histórico y la evolución del Ombudsman en Suecia y, en general, en los países nórdicos, es referencia obligada la obra de A. LEGRAND, *L'Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le contrôle de l'Administration*, París, 1970. También tratan los orígenes del Ombudsman H. STENBERG, en «L'Ombudsman suédois pour les consommateurs», en *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, jul-sep. 1974, págs. 577 y ss.; S. RUDOLPH, «Sweden's guardians of the law», en la obra colectiva *The Ombudsman, citizen's defender*, Donald C. Rowat (dir.), ed. George Allen & Unwin, Londres, 1968; L. VOGEL, «La réforme de la procédure administrative suédoise», en *International Review of Administrative Sciences*, 1974, vol. 40, n° 3, págs. 207 y ss.; A. BEXELIUS, «The Ombudsman of civil affaires», en la obra colectiva dirigida por Rowat *The Ombudsman, citizen's defender*, cit.; o A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981, págs. 37 y ss. Este autor señala al respecto que «(el Ombudsman) es en Suecia donde surge y se perfecciona en sus más característicos rasgos».

² El antecedente más remoto es, según A. LEGRAND, el *Gran Sénéchal (Drotsen)*, que surge en el siglo XVI con el fin de vigilar, para el Rey, el buen funcionamiento de

hasta la Constitución sueca de 1809 la figura no adquiere los perfiles que hoy sirven para identificarla con nitidez³.

En sus albores, el Ombudsman aparece ligado al Rey, del que era «Comisario Supremo» (*Konungens Högsta Ombudsmännen*). Este antecedente de la figura actual fue creado por Carlos XII en 1713 para ejercer funciones generales de supervisión de la administración y, si fuera preciso, de enjuiciamiento de los funcionarios en casos de delitos graves. En 1719 pasó a llamarse *Justitie-kansler* (*Canciller de Justicia*). Se trataba de un representante regio que tenía por fin controlar a sus funcionarios en un momento en que el poder ejecutivo y el judicial estaban en las mismas manos⁴.

La evolución hacia la naturaleza parlamentaria de la figura, que es hoy una característica esencial, comienza a mediados del siglo XVIII, en concreto en 1766, cuando pasó a ser nombrada por los estamentos representativos o por el Parlamento. Pero esta evolución no fue continuada; con el reinado de Gustavo III se produjo un retroceso y el *Justitie-kansler*

la justicia en el reino. Tenía la función de informar al Rey sobre el curso de los asuntos relativos a la justicia, que se impartía en su nombre. *Vid. op. cit.*, págs. 22 y ss. Posteriormente continúa la evolución y se amplía el campo de acción de la figura. Su control no se va a limitar a la judicatura, extendiéndose a la administración.

³ El artículo 96 de este texto constitucional, derivado en gran medida de la convulsa situación que siguió a la guerra con Rusia, señalaba que «el Parlamento debe, en cada sesión ordinaria, designar a un jurisperito de probada ciencia y de especial integridad, en calidad de mandatario (ombudsman) del Riksdag, encargado, según las Instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los Tribunales y funcionarios y de perseguir ante los Tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto, en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimiento prescribe para los acusadores públicos». *Vid. V. FAIRÉN GUILLÉN, El Defensor del Pueblo —Ombudsman—*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, Tomo I., pág. 37. La Constitución sueca de 1809 era un típico producto de la época política a la que nos referimos, caracterizada por la configuración del Estado a través del principio monárquico. De esta manera, el poder ejecutivo se atribuía al Rey y a su Consejo, mientras que los *Estados* o Parlamento determinaban los impuestos y compartían la capacidad legislativa con el Monarca. Por ello, el control de los funcionarios y departamentos se atribuyó a una doble figura; una nombrada y dependiente del Rey, el *Justitie-kansler*, y otra nombrada por el *Riksdag* o Parlamento, esto es, el *Justitie-Ombudsmannen*.

⁴ M. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, «Defensor del Pueblo y Cortes Generales», Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, pág. 135.

volvió a ser nombrado por el Rey, con lo que se convirtió en algo similar a un representante gubernamental encargado de los asuntos de justicia⁵.

El definitivo perfil parlamentario de 1809 lo atribuye Bexelius a la percepción de una menor eficacia de la figura como consecuencia de su falta de independencia. Este autor señala que desde la creación del antecedente de la figura, en 1713, cuando el rey Carlos XII creó un supremo representante (*Canciller* o *Justitie-kansler*) con el fin de fiscalizar la actuación de los funcionarios dependientes de él, en poco tiempo se llegó a la convicción de que la falta de independencia perjudicaba su labor e impedía la adecuada protección del ciudadano. «La comprensión de este problema en Suecia iba a dar lugar al nacimiento del moderno *Ombudsman*»⁶. Por tanto, se pone de relieve que, desde la creación del primer Ombudsman, éste va a contar como seña de identidad propia e irrenunciable su carácter independiente de los sujetos a los que debe dirigir su labor de control.

En este texto constitucional se configura el *Justitie-Ombudsmannen* como un comisionado parlamentario⁷ dedicado al control de la administración, al que se encomienda la supervisión de las actuaciones de los funcionarios de las diferentes administraciones, de los órganos jurisdiccionales e incluso de la Iglesia Luterana⁸, y la determinación de su ajuste a la legalidad, persiguiendo judicialmente los casos más destacados de desobediencia al producto de la voluntad general configurado por el Parlamento, esto es, a la ley⁹.

⁵ V. FAIRÉN GUILLÉN, siguiendo a STEN RUDOLPH, *op. cit.*, pág. 17, señala que «en sus albores, la figura del *ombudsman* aparece confundida con la del «Comisario Supremo del Rey» (*Konungens Högsta Ombudsmännen*). Vid. V. FAIRÉN GUILLÉN, *op. cit.*, pág. 35.

⁶ «La comprensión de este problema en Suecia iba a dar lugar al nacimiento del moderno *Ombudsman*». Vid. A. BEXELIUS, *op. cit.*, págs. 24 y ss.

⁷ La explicación de la originaria vinculación del Ombudsman al Parlamento la encuentra A. PÉREZ CALVO en el método de trabajo del legislativo. «El hecho de que la Constitución sueca mantuviera en un principio las sesiones quinquenales del Parlamento y posteriormente cada tres años, es un dato decisivo para comprender la necesidad funcional del *Ombudsman*.» Vid. *El Defensor del Pueblo*, en «Diccionario del sistema político español», J. J. González Encinar, Madrid, Ed. Akal, 1984, pág. 191.

⁸ Al respecto A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO señala que la actividad fiscalizadora del *Justitie-Ombudsmannen* se ejercerá sobre la Administración, la Justicia e incluso sobre la Iglesia. Vid. *op. cit.*, pág. 41.

⁹ LINDA C. REIF señala al respecto que la creación de esta figura sueca en 1809 es percibida como el momento del nacimiento del modelo contemporáneo. En *Intro-*

Al tratarse de un órgano parlamentario, el Ombudsman debía realizar anualmente una rendición de cuentas al órgano legislativo. Por la misma razón, al Parlamento se le confiere la posibilidad de trasladar indicaciones o directrices al comisionado. La relación entre ambos era, por tanto, la propia de un mandante y un mandatario, como se pone de manifiesto a través de la denominación escogida originalmente para hacer referencia a la figura, puesto que Ombudsman, en sueco, significa mandatario o representante¹⁰.

A través del Ombudsman el Parlamento conformaba una *longa manus* especializada en el control de la actividad de la administración, y lo hacía en un momento histórico caracterizado por el auge del principio monárquico. Por ello, la articulación de esta figura en el entramado estatal evidencia un considerable avance de las funciones

parlamentarias, y, en definitiva, una victoria del Parlamento sobre el poder ejecutivo. Su funcionamiento ordinario permitió que aquél adquiriera la posibilidad de fiscalizar con cierto detalle la labor del ejecutivo a través de *su comisionado*, que necesariamente iba a seguir sus instrucciones y que periódicamente daba cuenta del cumplimiento de las mismas¹¹. Esto sucedía cuando las reuniones del órgano parlamentario eran escasas en el tiempo y entre ellas podían transcurrir hasta cinco años. La figura permanente del Ombudsman permitía una continuidad en la labor parlamentaria de control gracias a la presencia estable de su representante¹².

Como ya tuvimos oportunidad de señalar, el surgimiento de la figura se produce en un momento de la historia presidido por el principio monárquico como eje de la configuración institucional del Estado y por una dinámica que va a provocar una evolución en favor del Parlamento.

duction de la obra colectiva *The International Ombudsman Anthology; Select writings from the International Ombudsman Institute*. Ed. Kluwer Law International, The Hague, London-Boston, 1999, pág. XXIII.

¹⁰ Así lo pone de manifiesto, entre otros, A. E. PÉREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*, ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 101. En contra de atribuir a la institución el carácter de mandatario se muestra A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, que señala que el *Justitie-Ombudsman* es designado por el Parlamento, pero al tiempo es perfectamente independiente de éste y, por supuesto, del Ejecutivo, y no se encuentra sometido más que a la ley. Sin embargo, esta característica parece referida a un momento posterior en la evolución del Ombudsman. *Vid. op. cit.*, pág. 41.

¹¹ Como consecuencia de la vinculación entre Suecia y Finlandia, la institución nacida en el primer país se extendió al segundo, que creó una figura similar en 1919.

¹² M. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, *op. cit.*, págs. 135-136.

Aún después de esta evolución y de la consiguiente pérdida de peso político del monarca, seguía resultando preciso el mantenimiento de la figura del Ombudsman debido a la necesidad de control de la administración y de sus funcionarios ante la ausencia de un mecanismo de revisión judicial de su actividad.

Casi un siglo después, una figura similar, pero evolucionada, fue creada en el resto de las democracias nórdicas, en concreto en Finlandia en 1919, en Dinamarca en 1955 y en Noruega en 1962.

El panorama era bien distinto en otros países europeos. Con la creación, en la época napoleónica, de la jurisdicción contencioso-administrativa francesa y su recepción en diferentes Estados, entre ellos el nuestro, la figura del Ombudsman no parece tener encaje; sin embargo, será retomada por determinadas constituciones modernas partiendo de las características básicas de los primitivos Ombudsman, pero adaptadas a las transformaciones de los sistemas constitucionales y, por tanto, con funciones renovadas.

La evolución del principio monárquico en Europa y la apertura del panorama político hacia un sistema parlamentario hizo que la figura del Ombudsman fuera matizando sus características hasta perfilarse con las señas de identidad con que hoy la conocemos universalmente. En primer término, el aumento progresivo del prestigio o *auctoritas* del Ombudsman trajo consigo la desaparición o, al menos, la transformación hacia un perfil parlamentario de muchos órganos similares dependientes hasta entonces del poder ejecutivo. Además, el incremento de las funciones del Estado, que generó un importante número de conflictos entre los ciudadanos y la administración, y la consideración cada vez más común de que los mecanismos clásicos de control podían resultar insuficientes, llevó a considerar que el órgano parlamentario podía desempeñar funciones más amplias, defendiendo los derechos de las personas a través del conocimiento de sus quejas¹³.

También se fue difuminando el carácter de mandatario del Parlamento que hasta entonces se atribuía al Ombudsman. Poco a poco se fue abriendo paso un *status* caracterizado por la independencia de criterio y actuación del comisionado. Y como consecuencia de ello, también va a cambiar el sentido de las relaciones entre el Parlamento y el Ombudsman, de tal manera que los informes anuales ante el legislativo ya no van a suponer una rendición de cuentas, pasando a configurarse como una

¹³ Vid. V. FAIRÉN GUILLÉN, *op. cit.*, pág. 38.

recopilación ilustrativa del trabajo desarrollado de forma independiente. Ya no se da cuenta del estricto cumplimiento de unas previas directrices parlamentarias, o de la obediencia al mandato imperativo previamente establecido, sino que simplemente se pretende hacer públicas las conclusiones de la labor desarrollada, siendo el Parlamento, órgano en el que el comisionado se incardina, la mejor sede y el vehículo preciso para dar forma al principio de publicidad que debe caracterizar su trabajo y en especial las conclusiones del mismo que se reflejan en sus informes¹⁴. Además, se van perfilando las características subjetivas de los titulares de la institución, de forma que se exigirá que se trate de personas de reconocido prestigio moral y jurídico que susciten un amplio consenso parlamentario en cuanto a su idoneidad para el desempeño independiente de su función constitucional¹⁵.

Esta progresiva evolución se consolida con nitidez en la configuración del Ombudsman que se recoge en la Constitución sueca de 1975. Después de la primera extensión de la figura en Suecia con la creación en 1915 de otro Ombudsman, el *Militie-Ombudsman*, encargado de conocer las quejas relativas al ejército, posteriormente se unificaron mediante la creación de una sola figura con tres Ombudsman. La falta de coordinación y el aumento de las quejas y de las necesidades organizativas llevaron a plantear en 1972 una reforma de la institución, que se plasmó con la creación de una figura con uno o varios Ombudsman, de acuerdo con el criterio del Parlamento. La ley señalará más tarde que serán cuatro, que ejercen su función bajo la dirección de un superior y que se reparten la labor de control de la administración.

La labor de la institución se centra en el ejercicio de la *auctoritas* que le confiere el Parlamento a través de su designación, a su vez apoyada en una sólida trayectoria personal y en el ejercicio cotidiano de la labor que se le encomienda. La autoridad de la institución se ejerce a través de las investigaciones y, sobre todo, por medio de las resoluciones o

¹⁴ En el Capítulo VIII de este trabajo tendremos ocasión de desarrollar el estudio sobre los Informes anuales y extraordinarios de los Defensores del Pueblo y su conexión con el principio de publicidad parlamentaria y con la función de control propia del Parlamento.

¹⁵ Al respecto señala A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO que la composición de la comisión parlamentaria a la que desde los orígenes de la institución sueca se atribuyó la función de designar al titular era cuidadosamente estudiada, «ya que se trataba de evitar por todos los medios posibles que el *Justitie-Ombudsman* sea un hombre de partido o que sea elegido gracias a la fuerza de un determinado partido». *Vid. op. cit.*, pág. 41.

recomendaciones dirigidas a autoridades y funcionarios. Quedan al margen, por tanto, las antiguas persecuciones penales que eran propias del Ombudsman en su originaria configuración histórica. También quedan prácticamente al margen de su capacidad de fiscalización las actuaciones de los órganos jurisdiccionales, que actúan amparados por el principio constitucional de independencia y, por tanto, fuera de la influencia de cualquier otro poder del Estado, salvo contadas excepciones¹⁶.

Sin embargo, en algunos aspectos la institución sueca salida de la Constitución de 1975 sigue siendo tributaria de su configuración histórica, separándose del perfil más común que caracteriza otros Ombudsman. Y así, el principio de legalidad sigue siendo el único parámetro de supervisión de la labor de la administración, sin que se analicen los aspectos discrecionales u otros elementos de las decisiones. El control se refiere específicamente a la administración y no al Gobierno, que en la tradición constitucional sueca ha permanecido separado de los órganos estrictamente administrativos. Por ello, las actuaciones del Ombudsman se dirigen de forma directa al funcionario, y no al ministro responsable del área de que se trate. Además, la labor del comisionado se dirige fundamentalmente a la revisión o corrección del problema general de fondo que subyace en las quejas, quedando en un segundo plano el problema particular objeto de la propia queja.

Con este perfil renovado, la figura del Ombudsman ha sido recibida en un número muy considerable de países. En un primer momento, la institución sueca se traslada a otros países nórdicos, como Dinamarca, que crea su Ombudsman nacional en la reforma constitucional de 1953¹⁷. El Ombudsman danés presenta aspectos novedosos en relación con su antecedente sueco, que, como vimos, se encontraba condicionado por sus orígenes. En Dinamarca, el Ombudsman se abre al control de la discrecionalidad y a la utilización de parámetros de control que rebasan el puro principio de legalidad, como la eficacia o la equidad. De esta manera se perfila como un instrumento complementario de garantía, para lo que

¹⁶ La caracterización de esta evolución se desarrolla por L. DÍEZ BUESO, *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, ed. Senado, Madrid, 1999, págs. 26-27.

¹⁷ Sobre el Ombudsman danés, H. GAMMELTOFT-HANSEN y F. AXMARK (Ed.), «The Danish Ombudsman», en *The Danish Ombudsman & Ministry of Foreign Affairs*, Djof Publishing, Copenhague, marzo, 1995. También puede consultarse A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *op. cit.*, págs. 77-85.

supervisar de manera integral la actuación de la administración, y no sólo los comportamientos inadecuados entendidos en un sentido individual. En este esquema, la labor de supervisión se dirigirá a los ministros o jefes de departamentos antes que a los funcionarios, al considerarse que son aquellos los responsables objetivos de las disfunciones que se puedan apreciar. Además, la constitucionalización de la división de poderes y del principio de independencia de los órganos del poder judicial hace que se excluya radicalmente cualquier intervención o interferencia en los asuntos que conozcan los tribunales o juzgados¹⁸.

2. LA EXPANSIÓN UNIVERSAL DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

A partir de este modelo, el éxito del Ombudsman y de la fórmula de garantía complementaria que representa es una realidad indiscutible. Resulta común que las modernas constituciones o legislaciones incluyan una institución configurada como Ombudsman en sentido estricto o de características pretendidamente asimilables, hasta el punto de que actualmente se hace referencia a esta realidad, de un modo un tanto crítico, denominándola *ombudsmanía*¹⁹. La voluntad de profundizar en las garantías propias del Estado de Derecho ha conducido a una generalización de la figura en un gran número de sistemas jurídicos, de tal forma que hoy podemos encontrarla en muchos Textos Fundamentales de países constituidos sobre la base del principio democrático. Así, el proceso de expansión de la figura del Ombudsman es hoy una realidad consolidada.

Sin embargo, junto al surgimiento de los Ombudsman parlamentarios, y en gran parte debido a su éxito, se ha producido también un desmesurado desarrollo de figuras pretendidamente asimilables en muchos ámbitos, tanto públicos como privados, lo que ha conducido a que a las instituciones genuinas se añadieran un buen número de otras figuras,

¹⁸ Vid. L. DÍEZ BUESO, *op. cit.*, pág. 27-28.

¹⁹ J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Defensor del Pueblo y Administración Pública*, en «Estudios sobre la Constitución Española; Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría», ed. Civitas, Madrid, 1991, señala que esta expresión es atribuible más bien al ámbito anglosajón. *Vid.* pág. 2.671. Como señala E. R. BARTLETT i CASTELLÀ, *El Síndic de Greuges*, ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pág. 24, con esta expresión se pretende hacer referencia a una «*moda del Ombudsman*».

algunas con características aproximadas y otras que en cambio podemos denominar *ombudsman impropios*, detrás de cuya creación se adivina una clara intención de confundir al ciudadano a la hora de elegir al Ombudsman independiente y reconocible como tal en un marasmo de figuras de diferente naturaleza y denominaciones similares. En este sentido, también se alude de nuevo a cierta *ombudsmanía*, a cuyo estudio dedicaremos un apartado específico.

En cualquier caso la proliferación de Ombudsman en el ámbito público y privado es prueba de su buena reputación en la comunidad internacional y en cada uno de los países. En este sentido, Rhoda James señala que «la creciente comunidad de Ombudsmen es testimonio del éxito de la institución en el desarrollo del tratamiento de diferentes necesidades»²⁰.

Efectivamente, en la actualidad, un gran número de Estados democráticos han acogido la institución del Ombudsman en su estructura orgánica, o al menos una similar que, con los matices propios de cada sistema legal, pretende acercarse a la idea nórdica originaria. Desde la Segunda Guerra Mundial han sido numerosos los países que han incorporado esta figura a su entramado institucional²¹.

Una primera ola de creación de instituciones de este tipo se dio en los países de la Commonwealth; sucedió en Nueva Zelanda (1962), Tanzania (1966), las *provincias* o estados de Canadá (1967), o en el propio Reino Unido (1967). Se trató de un fenómeno relacionado con determinadas reformas en países con tradición democrática, en unos casos, o con la descolonización y la creación de nuevas instituciones, en otros. Sólo quedaban al margen de este fenómeno los países con regímenes autoritarios, por razones obvias, y también los iberoamericanos. Sin embargo, con la desaparición del muro de Berlín y los consiguientes cambios constitucionales en los Estados del este de Europa, la figura ha experimentado un considerable desarrollo y ya se encuentra presente en la Federación Rusa y en la mayoría de los países del antiguo Pacto de Varsovia²².

²⁰ R. JAMES, *Private Ombudsmen and public law*, Ed. Ashgate-Dartmouth, Hants, 1997, pág. 1.

²¹ Resulta ilustrativo el título una monografía que hace alusión al carácter universal que actualmente posee el Ombudsman; ROY GREGORY y PHILIP GIDDINGS, *The Ombudsman in six continents*, Amsterdam, IOS Press, 2000.

²² Pertenecen al *European Ombudsman Institute* países como Polonia, Rumanía, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, o las antiguas Repúblicas bálticas.

También muchos países iberoamericanos vienen incorporando la figura del Ombudsman entre sus instituciones, en gran parte influidos por la incorporación de la figura en la Constitución española de 1978²³. Muchos de estos países acababan de sufrir prolongados regímenes autoritarios, del mismo modo que los Estados del antiguo bloque soviético, por lo que casi de manera inercial se ha producido en ellos una masiva reacción a favor de la creación de la figura del Ombudsman, deseosos como estaban de armonizar sus estructuras políticas con las de los estados democráticos y, sobre todo, de asegurar los presupuestos del principio democrático y del Estado de Derecho a través de todas las garantías posibles. Y una de ellas era el reconocimiento constitucional de la figura del Ombudsman. Así, su presencia se asocia necesariamente a la consagración del principio democrático, por lo que la figura es cada vez más frecuente en los Estados que se constituyen con el reconocimiento de ese principio como estructural.

Esta misma expansión ligada a los procesos de transición democrática se ha producido también en otros continentes, como África o Asia, y en la región del Pacífico. Según el *International Ombudsman Institute*, en 1983 había 21 instituciones de este tipo, que ya en 1997 se habían convertido en 87²⁴, y hoy ya son muchas más. En muchos países se trata de Ombudsman incardinados en el nivel nacional o estatal, pero en otros son instituciones repartidas en los otros niveles hasta completar todo el territorio o abarcar sólo parte del mismo. Y en muchos conviven los niveles nacionales o territoriales con las instituciones sectoriales, por lo que el número actual de Ombudsman es muy elevado.

Además, recientemente se han creado figuras de carácter supranacional, como el Ombudsman o Defensor del Pueblo Europeo, a través

²³ Se señala que «desde la Segunda Guerra Mundial, muchos (Estados) han seguido el ejemplo (de creación de Ombudsman), y hoy se puede encontrar esta institución en la mayoría de los países, exceptuando los de Centroamérica, Sudamérica y los regímenes comunistas». Vid. voz *Ombudsman*, en V. Bogdanor (ed.), «Enciclopedia de las Instituciones Políticas», ed. Alianza Editorial, Madrid 1991, pág. 495. Sin embargo, como señalamos anteriormente, esta afirmación ha quedado desfasada. Hoy existen instituciones equivalentes al Ombudsman en la práctica totalidad de los países iberoamericanos, como veremos. De hecho, existe una activa Federación de Ombudsman iberoamericanos, denominada FIO (*Federación Iberoamericana del Ombudsman*), que reúne al menos una vez al año a un gran número de instituciones. A ella pertenecen, entre otros, Argentina, México, Puerto Rico, Perú, Colombia, Venezuela, España o Portugal.

²⁴ *International Ombudsman Institute, Information Booklet*, ed. 1997.

del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht. Se trata de una figura que sigue el modelo tradicional y que, en esa línea, tuvo como referencia en gran parte la regulación de Defensor del Pueblo en España, posiblemente porque en él se incluye entre sus funciones la defensa de los derechos y porque para ello se le atribuyen amplias facultades, incluso más que las de los Ombudsman de los países en los que nació²⁵. La figura española influyó también en la denominación de la institución europea, que, como señalamos, se asimila a la creada por la Constitución española.

La importante expansión de los Ombudsman por el mundo tiene su reflejo en la atención que las organizaciones internacionales prestan a la implantación de este tipo de instituciones como mecanismo de fortalecimiento democrático y de garantía de los derechos humanos. Así, recientemente la ONU ha aprobado tres resoluciones tituladas «El papel de los Ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos», en 2008, 2010 y 2012, y anteriormente, en 1993, otra denominada «Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos», con un anexo con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales²⁶. A nivel europeo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, o el Congreso de Poderes Locales y Regionales y la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, también encuadradas en el Consejo de Europa, han aprobado resoluciones, recomendaciones y otros instrumentos programáticos sobre la creación de estas figuras. Se trata de instrumentos que pretenden promover su creación como necesarias o convenientes, no como simples opciones con efectos neutros, para la supervisión de las administraciones y como garantía institucional de los derechos y las libertades frente a los poderes públicos²⁷. El Consejo

²⁵ M. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, *op cit.*, págs. 160-161.

²⁶ Las primeras son las resoluciones A/RES/63/169, de 18 de diciembre de 2008; A/RES/65/207, de 21 de diciembre de 2010; y A/RES/67/163, de 20 de diciembre de 2012. La más antigua es la A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993. Sobre la materia, A. MÜLLER Y F. SEIDENSTICKER, *Manual. El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el proceso de los órganos creados en virtud de los Tratados de Naciones Unidas*, Ed. Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, CNDH de México e Instituto Alemán de Derechos Humanos, México, 2008.

²⁷ Así lo señalan R. RIBÓ, J. VINTRÓ, e I. ARAGONÉS, *El marco internacional de la institución del Ombudsman*, Ed. Síndic de Greuges de Catalunya, Barcelona, 2014.

de Europa llega a recomendar que la figura se profile con rango constitucional e incluyendo las características principales que se mencionan por la Asamblea Parlamentaria del Consejo en su Resolución 1615 de 2003²⁸. Estos instrumentos resultan muy útiles para definir los rasgos esenciales de los Ombudsman y conocer la evolución de sus funciones.

Otra muestra de la proliferación internacional del Ombudsman es el surgimiento de organizaciones internacionales para el fomento de la cooperación entre las instituciones. El *International Ombudsman Institute* (IOI) es la agrupación de mayor relevancia. Fue fundada en 1978 y en la actualidad cuenta como asociadas con más de 150 instituciones de todo el mundo. Tiene como fin principal promover y desarrollar el concepto del Ombudsman. Para ello presta apoyo a sus miembros, fomenta la creación de nuevas instituciones con esta naturaleza y financia la investigación, la capacitación y el intercambio de información²⁹. Se organiza en seis secciones regionales³⁰. Como expresión de la enorme variedad de matices que existen entre las instituciones que lo conforman, sus estatutos reconocen como su primer objetivo la *inclusividad*, definida como el reconocimiento de la diversidad de las instituciones de Ombudsman, «que son reflejo de la diversidad de los países y las regiones a los que sirven las distintas oficinas de Ombudsman». Existen otras organizaciones internacionales que agrupan Ombudsman y trabajan sobre temas que les conciernen, la mayor parte de carácter regional³¹.

Como resalta L. C. Reif, en la mayor parte de los casos la figura del Ombudsman ha actuado como un medio de desarrollo democrático y de reformas para mejorar la calidad del sistema de gobierno. A menudo ha sido una expresión derivada del mandato de proteger los derechos humanos, algo que demuestra la progresiva ampliación de las funciones

²⁸ Ap. 4.1.1 de la Resolución APCE 1959 de 2013.

²⁹ Estatutos del IOI, adoptados en la Asamblea General de Wellington, Nueva Zelanda, el 13 de noviembre de 2012. www.theioi.org.

³⁰ Europa, Caribe y América Latina, América del Norte, Asia, Asia-Pacífico y África.

³¹ Entre ellas se encuentran el *European Ombudsman Institute* (EOI), la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), la Asociación Asiática, la Asociación de Ombudsman y mediadores de África, la Asociación de Ombudsman y mediadores de la Francofonía, la Asociación de Ombudsman (británicos e irlandeses), o la Red Europea de Ombudsman (Unión Europea), además de asociaciones o redes de carácter sectorial, como la Red Europea de Ombudspersons para la Infancia (ENOC).

encomendadas a los nuevos defensores, que hoy sobrepasan con creces las que describimos como propias de sus antecedentes³².

Un factor fundamental en la apertura de la figura hacia nuevos modelos o funciones ha sido el grado de consolidación de las instituciones democráticas. Los autores aprecian un claro dualismo entre las instituciones creadas y desarrolladas en países con tradición democrática y las surgidas en el grupo de las *nuevas democracias*. Tal y como señala M. Oosting, en los primeros países, a los que llama *nations which are relatively long-established democracies*, los Ombudsmen son fundamentalmente un suplemento para los otros mecanismos de control del sector público, es decir, para lo que conocemos como garantías ordinarias. Por ello su función se va a limitar a las quejas por supuestos de mala administración (*maladministration*) del ejecutivo. Por el contrario, en los países con democracias menos consolidadas o más recientes la principal responsabilidad del Ombudsman será la protección y promoción de los derechos humanos³³.

En el cambio de perspectiva apuntado, que condujo a que muchas de las nuevas instituciones superen la anterior concepción y la amplíen a la defensa de los derechos humanos, han influido en gran medida los denominados *Principios de París*, aprobados por la ONU en 1993 y convertidos desde entonces en el referente normativo para la configuración de instituciones nacionales con esa función ampliada, denominadas *instituciones nacionales de derechos humanos*. Los estándares exigidos son lo suficientemente flexibles para que puedan acogerse a ellos las instituciones de países con diferentes modelos jurídicos, pero se establecen mínimos comunes, como la orientación de su función cara a la protección y promoción de los derechos humanos, la preservación de la figura en la Constitución o en una norma con rango de ley, la posibilidad de elaborar informes que den publicidad libremente a la situación de los derechos en el país, la independencia respecto del Gobierno, la garantía de la pluralidad de la sociedad, el presupuesto y medios adecuados, la

³² L. C. REIF, en «Introduction», en L. C. REIF (Ed.), *The International Ombudsman Anthology; Select writings from the International Ombudsman Institute*, Ed. Kluwer Law International, The Hague, London-Boston, 1999, pág. XXV.

³³ M. OOSTING, «The Ombudsman and his environment: a global view», en L. C. Reif, (ed.), *The International Ombudsman Anthology; Select writings from the International Ombudsman Institute*. Kluwer Law International, The Hague, London-Boston, 1999, págs. 2-6.

capacidad para acceder a la información o documentación libremente, y la libertad para dirigirse a la opinión pública sin cortapisas³⁴.

3. LOS DIFERENTES PERFILES DE LOS OMBUDSMAN EN EL MUNDO

a) El modelo escandinavo

Ya hemos dejado constancia de que la configuración que podríamos considerar como genuina del Ombudsman surge en Suecia con la Constitución de 1809. Su rasgo fundamental era la supervisión de la labor de la administración por encargo o *comisión* del Parlamento, es decir, como comisionado de éste, aunque desarrollara su función de forma independiente del mismo o de acuerdo con su criterio. Por tanto, se trataba de un modelo de supervisión básicamente administrativa para la defensa de las personas afectadas por situaciones ilegales o abusos de los funcionarios públicos. Lo hacía mediante procedimientos sumarios e informales que podían promover las personas que se sintieran afectadas o el propio comisionado y que, en ocasiones, daban lugar a informes que contenían sugerencias dirigidas a la administración responsable para cambiar su forma de proceder o para promover los cambios legales necesarios para la rectificación de las formas de actuar que había constatado. Además, ofrecía anualmente al Parlamento información completa de la labor desarrollada.

Con el crecimiento de las políticas públicas, de la administración y de su nivel de intervención, comenzó la evolución de la institución sueca. En 1915 se creó el *Militie-Ombudsman* para el control de la administración militar, para después volver al modelo unificado en 1967, pero con un

³⁴ Así lo señala J. M. SÁNCHEZ SAUDINÓS, «La insoportable levedad del ser: el Defensor de los Derechos establecido en la Constitución francesa», en *Cuadernos de Derecho Público*, 2008, n° 34-35, págs. 150-151, que añade que el surgimiento de los Ombudsman portugués y español, y su posterior generalización en América Latina, «han supuesto una evolución desde el esquema clásico del Ombudsman tradicional, volcado principalmente hacia la fiscalización de la Administración». Así lo desarrolla este mismo autor en J. M. SÁNCHEZ SAUDINÓS, «El Defensor del Pueblo», en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.) y M. CALVO CHARRO (coord.), *La Administración Pública española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, págs. 697-720; o también J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, n° 8, pág. 79.

aumento de miembros del Ombudsman, que fueron tres. La Constitución sueca de 1975 establece la posibilidad de uno o varios Ombudsman para supervisar a la administración, decisión que queda a cargo de *Riksdag* (Parlamento). Finalmente la Ley señalaría que su número sería de cuatro, aunque a uno de ellos correspondería la labor de dirección. No obstante, con esta institución conviven otros Ombudsman sectoriales con similitudes a la figura constitucional, entre los que destacan el de los consumidores, el de la igualdad de sexos, el de la prensa o el de la libertad de empresa.

Como señala Díez Bueso al referirse al Ombudsman sueco, origen del que esta autora denomina *modelo nórdico*, «la evolución del sistema parlamentario provocó que la institución dejara de ser una simple mandataria de la Cámara para comenzar a desplegar sus funciones de forma independiente y autónoma ... Este hecho ha repercutido directamente en la *auctoritas* de la institución, que ya no se fundamenta en el carácter de *longa manus* del Parlamento, sino, precisamente, en su naturaleza independiente del mismo». Los cambios en la administración hicieron disminuir las persecuciones penales y la labor del Ombudsman se centra en formular recomendaciones a la administración cuando se detectan irregularidades, «aunque sus orígenes como fiscal hacen que su recomendación-crítica se dirija a menudo hoy día contra funcionarios concretos», y que la independencia actual de los jueces respecto del Ejecutivo haga que disminuya su control de las resoluciones judiciales, «control que es excepcional en la actualidad»³⁵, pero cuya posibilidad permanece.

La elección de los Ombudsman suecos recae en el Parlamento, aunque con prevenciones que persiguen evitar a toda costa el protagonismo de algún grupo parlamentario en particular y especialmente del que sostiene al Gobierno. Para ello la elección no es directa, sino a través de una comisión *ad hoc* seleccionada con ese objetivo, de tal forma que se elimine la posibilidad de que el Ombudsman sea un hombre de partido o cuya designación responda a las apetencias de un partido. El consenso a la hora de elegir al titular resulta recomendable y el medio de selección se dirige a lograrlo, como así sucede a menudo. En este sentido Gil-Robles y Gil-Delgado señala que «es ya una constante en la historia de la institución que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el Parlamento y la misma recaiga sobre una persona de

³⁵ L. DÍEZ BUESO, *op. cit.*, pág. 26

reconocida solvencia moral y prestigio jurídico»³⁶. El cargo dura cuatro años y puede reelegirse a quién ya lo ha desempeñado. El Ombudsman puede ser removido por el Parlamento, a petición de la Comisión encargada de sus relaciones, cuando deje de contar con su confianza, aunque esta posibilidad debe examinarse siempre a la luz de los principios que dieron lugar a su nombramiento, sobre todo la independencia y el consenso. El régimen de incompatibilidades es muy exigente, para evitar una posible merma de la independencia del titular. Además, aunque no es formalmente necesario tener la condición de jurista, en la práctica casi todos los Ombudsman lo han sido³⁷.

La particular organización administrativa de Suecia hace que las funciones del Ombudsman resulten coherentes sólo cuando se ha comprendido esa singularidad. La Constitución de Suecia de 1809 incorporó la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu, pero se añadía otra separación que afectaba al ejecutivo y a la administración. Ésta estaba constituida por una pluralidad de departamentos centrales y de autoridades administrativas locales de carácter independiente del Gobierno y de sus ministros, o, en definitiva, del poder ejecutivo. Sus obligaciones se ligaban directamente a las leyes y las disposiciones generales, pero no recibían instrucciones concretas de los ministerios como plasmación de una relación jerárquica. De esta realidad organizativa surge la necesidad de controlar la actuación de la *burocracia* o de los *funcionarios*, algo que está muy presente en el origen mismo de la figura, pero que al tiempo define sus funciones y las dirige hacia esos funcionarios sin organización estructurada a la que poder hacer responsable. Incluso interviene en relación con los clérigos de la Iglesia Nacional Luterana, a los que se considera también *funcionarios*, aunque con la evidente limitación referida a las cuestiones doctrinales de esa confesión religiosa, que quedan excluidas del control del Ombudsman.

La configuración descrita restringe también la capacidad de exigencia de responsabilidad política de los ministros, que no son responsables de *sus funcionarios*. Esta circunstancia delimita la función propia del Ombudsman sueco, que puede intervenir contra ellos, pero sólo una vez que la «Comisión de Constitución» del Parlamento, la encargada de exigirles esa responsabilidad, acuerde la acusación del ministro y

³⁶ A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *op. cit.*, pág. 43.

³⁷ P. CARBALLO ARMAS, *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, págs. 69-70.

con ello la posibilidad de que el Ombudsman inicie actuaciones contra el afectado³⁸.

Por tanto, la labor fiscalizadora del Ombudsman sueco se focaliza en los funcionarios centrales y territoriales y en las personas que se encuentran vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, incluyendo las quejas de los propios funcionarios derivados de su relación estatutaria o laboral. Pero también fiscaliza a los órganos judiciales, aunque sin afectar a su independencia de actuación. Incluso puede actuar contra las resoluciones de las instancias superiores, como el Tribunal Supremo o el Tribunal Supremo Administrativo, aunque de forma más restringida, puesto que sólo interpondrá acciones contra sus decisiones manifiestamente injustas y contrarias a las leyes³⁹.

La actuación de la institución se caracteriza por la ausencia de formalidades, tanto a la hora de presentar las quejas como a la hora de tramitarlas, por la gratuidad de sus servicios, y por una amplia capacidad de investigación. Cualquier persona puede promover queja por una actuación que le afectó en términos personales o incluso en defensa del interés general. Se presentan por escrito e incluyen los datos identificativos del reclamante y una simple exposición de los hechos y los argumentos. Si es admitida, comienza la investigación con el objeto de conocer lo sucedido, para lo que se reclama la información que se considere precisa mediante informes, documentos o entrevistas personales con los funcionarios, información que se debe aportar sin excusa, salvo que se trate de un asunto que afecte a la seguridad nacional. También se pueden realizar actuaciones de oficio o sin previa queja, generalmente como consecuencia del conocimiento de hechos investigables a través de los medios de comunicación o por iniciativa propia mediante visitas o inspecciones a las administraciones o a sus centros⁴⁰.

Las investigaciones pueden dar lugar a recomendaciones, recordatorios o amonestaciones que, dada la naturaleza no jurisdiccional del Ombudsman, no pueden tener carácter vinculante para las administraciones o funcionarios afectados. Sus actos se basan y sostienen en su autoridad (*auctoritas*), mediante la que ejerce lo que se denomina común-

³⁸ A. BEXELIUS, «Sweden's guardians of law. The Ombudsman for civil affairs», en D. C. Rowat (dir.), *The Ombudsman: citizen's defender*, 1968, pág. 26. Citado por P. CARBALLO ARMAS, *op cit.*, pág. 71.

³⁹ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 73.

⁴⁰ P. CARBALLO ARMAS, *op cit.*, págs. 74-75.

mente como *magistratura de persuasión*. Entre sus recomendaciones se pueden incluir incluso las reformas legales. También puede actuar en el ámbito penal cuando detecte actuaciones delictivas.

Una de sus funciones de mayor relevancia es la elaboración y presentación en el Parlamento de un informe anual con lo más destacado de su labor institucional. La publicidad que con ello se da a sus conclusiones permite dar a conocer al Parlamento y a la opinión pública la situación de las administraciones y, sobre todo, sus actuaciones irregulares. Con acierto señala Gil-Robles y Gil-Delgado que se trata de uno de los instrumentos esenciales de su trabajo «y un camino por el que los ciudadanos tienen conocimiento de su efectividad e importancia»⁴¹. De hecho, la influencia o repercusión del Ombudsman no sólo depende de su capacidad para convencer, sino también en gran medida del principio de publicidad que preside su actuación para casos de irregularidades sin corrección. Por ello las características quizás más relevantes de la función institucional son la persuasión y la publicidad, aspectos indisolublemente unidos. Así, Reif señala que «el Ombudsman... no tiene poderes de ejecución y debe basarse en la persuasión y la publicidad como formas de efectividad de sus recomendaciones»⁴².

Este modelo tuvo una primera réplica en Finlandia a través de su Constitución de 1919, que crea la figura del Ombudsman. El hecho de que se tratara de un país con importantes relaciones históricas con Suecia y una cultura jurídica e institucional similar a la del país antecedente de los Ombudsman propició en gran medida que la naturaleza de ambas instituciones fuera muy similar⁴³. Se crea un Ombudsman del Parlamento (*Eduskunnan Oikeusasiainmies*), que será nombrado por un periodo de cuatro años de entre personas distinguidas por sus conocimientos en Derecho. Supervisará las actuaciones de los órganos jurisdiccionales y de las demás autoridades de acuerdo con las instrucciones del Parlamento,

⁴¹ A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *op. cit.*, pág. 52.

⁴² L. C. REIF, «The Promotion of the International Human Rights Law by the Office of the Ombudsman», en L. C. REIF (ed.), *The International Ombudsman Anthology; Select writings from the International Ombudsman Institute*, Ed. Kluwer Law International, The Hague, London-Boston, 1999, pág. 271.

⁴³ Hasta la creación del Ombudsman sueco, Suecia contaba en su seno con Finlandia. Ésta dejó de pertenecer a Suecia en 1809 como consecuencia de la derrota en la guerra con Rusia, de quien pasó a depender Finlandia con la forma de Gran Ducado. Con la independencia de 1917 se hizo posible la creación de una figura asimilable a la existente en Suecia.

al que debe presentar un informe anual con su gestión, el estado de la administración del Derecho y los defectos que haya apreciado⁴⁴.

La figura no estuvo exenta de opiniones hostiles y al poco tiempo de su creación se llegó a pedir su supresión debido al solapamiento de competencias con el Canciller de Justicia designado por el Gobierno⁴⁵. Sin embargo, en los años treinta se produjo un traspaso de competencias del Canciller al Ombudsman y con ello éste logró una cierta consolidación, que no concluyó hasta los años cincuenta debido a la presencia del Canciller⁴⁶.

Este fue el único caso en el que podemos hablar de verdadero mimetismo. Las razones que parecen explicar el retraso de la expansión del Ombudsman fuera de este ámbito territorial son la particularidad del sistema jurídico y administrativo de Suecia y al evidente aislamiento físico y cultural de los países escandinavos⁴⁷.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, que trajo consigo nuevas perspectivas en materia de derechos, en especial en los de carácter social, y un crecimiento exponencial de las funciones y la dimensión del Estado y la administración, muchos países volvieron la mirada hacia estas figuras como posibilidad para reforzar sus estructuras democráticas y la garantía de los derechos de sus ciudadanos.

El primer país que culminó esta evolución con la creación de la figura del Ombudsman fue Dinamarca a través de la Constitución de 1953. La importante novedad que aporta la creación de la figura en este país viene dada por la singularidad de su sistema jurídico respecto del sueco. Dinamarca respondía al modelo napoleónico de configuración administrativa y por ello no preveía la clara separación entre el Gobierno y la administración propia de Suecia⁴⁸, que hacía que la acción del Ombudsman se dirigiera contra ésta y sus principales agentes, los funcionarios, y no contra el Gobierno y sus ministros. Por el contrario, en Dinamarca los responsa-

⁴⁴ M. PÉREZ-UGENA, *op cit.*, pág. 43.

⁴⁵ J. SÖDERMAN resume la historia y los problemas institucionales de la figura finlandesa en «El Ombudsman en Finlandia», 1993, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerol 2, Valencia, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, págs. 97-104.

⁴⁶ J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Nuevos sistemas de control de la Administración Pública», en *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 22, 1979, págs. 399 a 428.

⁴⁷ D. C. ROWAT, «El Ombudsman en el mundo», Ed. Teide, Barcelona, 1990, citado por P. CARBALLO ARMAS, «El Defensor del Pueblo...», *op. cit.*, pág. 37.

⁴⁸ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 78.

bles gubernamentales lo son también de sus departamentos y por tanto el modelo de control y actuación debía mudar de forma sustancial. La labor de supervisión se dirige a los responsables políticos y no a los funcionarios, y se excluyen las intervenciones en asuntos de competencia judicial.

En Dinamarca, el Ombudsman comienza a ejercer el control sobre los elementos discrecionales de las decisiones administrativas y sobre todo comienza a basar sus actuaciones, y especialmente sus recomendaciones, en parámetros de control que van más allá de la mera legalidad; así, criterios como la eficacia, la equidad o la justicia comienzan a tener protagonismo como elementos de decisión, sobre todo debido a la capacidad del Ombudsman de examinar la legalidad vigente e incluso de recomendar su modificación si puede producir efectos que considera injustos. Su *crecimiento* lo va configurando como un instrumento añadido a las garantías clásicas y de supervisión de la actuación de las administraciones, más allá de los comportamientos ilegales, injustos o inadecuados de cada uno de los funcionarios. Por tanto, se configura como un instrumento de control global de la labor del ejecutivo, incluso en su faceta de director de la política estatal mediante instrumentos normativos.

En resumen, la evolución se centra en el comienzo de la posibilidad de control de las potestades discrecionales —«tímida tendencia», en palabras de Díez Bueso— y en la utilización de parámetros más amplios que la legalidad, como la equidad o la eficacia. Como señala esta autora, «la institución se introduce como instrumento destinado a complementar el control judicial de una Administración en crecimiento, por lo que el Ombudsman no se dedica a detectar comportamientos incorrectos de funcionarios individuales, sino a controlar el funcionamiento objetivo de los entes administrativos. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de responsabilidad de los ministros por los actos de la Administración, la institución supervisa sus actuaciones como jefes de departamento, y, en correspondencia con un ya consolidado sistema de distribución de poderes, se excluyó del ámbito de control del Ombudsman la actividad de los jueces y tribunales»⁴⁹.

Esta nueva figura surge en un contexto diferente al de sus orígenes y con ello demuestra la capacidad de adaptación del Ombudsman a diferen-

⁴⁹ L. DÍEZ BUESO, *op. cit.*, pág. 28. Esta autora cita como «reciente y muy completo estudio que analiza esta institución desde diversas perspectivas» la obra colectiva «The Danish Ombudsman», H. GAMMELTOFT-HANSEN y F. AXMARK (Eds.), en *The Danish Ombudsman & Ministry of Foreign Affairs*, Djof Publishing, Copenhague, marzo 1995.

tes ámbitos, una adaptabilidad que posteriormente se pondría de relieve en mayor medida y a escala universal y que resultó un factor fundamental en la expansión internacional de la institución. Su instauración en Dinamarca tuvo una enorme importancia para esa posterior exportación masiva de la figura, algo en lo que coinciden casi todos los autores⁵⁰.

En la difusión del modelo de control que ofrecía el Ombudsman a otros países también jugaron un papel importante el primer defensor danés, Stephan Hurwitz, y el Ombudsman sueco de ese periodo, Alfred Bexelius, que por medio de numerosas publicaciones y otro tipo de medios divulgativos expusieron con éxito las ventajas de contar con este tipo de instituciones⁵¹.

En cualquier caso, el modelo de Ombudsman de la Constitución danesa de 1953 es tributario de la figura sueca. Recoge la posibilidad de actuar de oficio o por petición del afectado, que no precisa de ningún intermediario; su capacidad de investigación a través de procedimientos informales y rápidos; la gratuidad de los servicios; la posibilidad de formular recomendaciones y amonestaciones; y el envío de informes al Parlamento, al menos uno al año. Al contrario de lo que sucede en Suecia, el titular debe contar con reconocida formación jurídica y se imponen limitaciones respecto de los funcionarios⁵². Por tanto, el cambio evolutivo se centra en la capacidad de actuación en otro contexto jurídico, más común que el de Suecia y su entorno, y no tanto en cambiar la naturaleza y la forma de actuar del Ombudsman.

En Noruega también se recibió la figura del Ombudsman parlamentario en una forma análoga a la de sus países vecinos a través de la ley de 1962, modificada en 1980.

b) Los ombudsman anglosajones

Algunos países anglosajones han aportado rasgos diferenciales de relevancia al modelo nórdico, aunque resulta indudable que, en gran parte, siguen su esquema general. El primero en crear esta figura fue Nueva Zelanda mediante ley de 7 de septiembre de 1962, con la deno-

⁵⁰ P. CARBALLO ARMAS cita al respecto a A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, a R. PELLÓN GARCÍA o a D. C. ROWAT, en *op. cit.*, pág. 77.

⁵¹ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 38.

⁵² P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, págs. 79-81.

minación de *Parliamentary Commissioner*. Su origen se debe al convencimiento acerca de la insuficiencia de los mecanismos de que disponían los ciudadanos para su defensa contra la actuación de los funcionarios⁵³.

Casi de forma coetánea al surgimiento de la institución en Dinamarca comenzó a debatirse la conveniencia de introducir una figura específica en el Reino Unido debido a la percepción de ciertas carencias apreciadas en los medios tradicionales de control parlamentario y judicial, que afectaban fundamentalmente a los derechos de los ciudadanos frente a la administración⁵⁴. El debate se centraba en la creciente actividad de la administración en la prestación de servicios públicos gestionados de forma directa. Esta forma de actividad no contaba con la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria o a los llamados tribunales administrativos. Éstos se fueron haciendo cada vez más comunes y su legalidad y conveniencia se reforzó con el Informe Franks, de 1957, aunque rechazando la creación de salas judiciales administrativas para conocer los recursos contra sus decisiones, la forma propia del modelo contencioso-administrativo europeo continental⁵⁵.

La Comisión Internacional de Juristas de Gran Bretaña encargó un informe sobre esta cuestión y sus resultados se publicaron en 1961. El Informe se conoce por el nombre de su redactor (*Informe Whyatt*⁵⁶). Aborda la eficacia y carencias del modelo de quejas contra los actos de la administración y, en general, del sector público cuando no existe un juez administrativo o un medio eficaz para atenderlas. Ya en el encargo original del informe se hacía referencia a la institución del Ombudsman como posible referencia alternativa. Finalmente el *Informe Whyatt* llegó a la conclusión de que resultaba conveniente su creación. En un principio, ésta y las demás conclusiones quedaron en el olvido debido al rechazo inicial que provocaron entre los representantes políticos. Fue en 1964

⁵³ D. C. ROWAT, «El Ombudsman», México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pág. 80, (traducción de «The Ombudsman: Citizen's Defender, de Eduardo Luis Suárez, 1965, 2ª ed. 1968, Londres); citado por M. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, *op. cit.*, pág. 148. Sobre esta figura puede consultarse también A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *op. cit.*, págs. 89-99.

⁵⁴ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 81.

⁵⁵ Así lo expone M. BASSOLS COMA, «Consideraciones sobre los controles extrajudiciales de la administración en torno a la reforma del estatuto del «Médiateur» francés», *Revista de Administración Pública*, n° 82, 1977, pág. 392.

⁵⁶ Sir JOHN WHYATT (director of research), *A report by Justice: The Citizen and the Administration; The Redress of Grievances*, Stevens & Sons, Ltd., London, 1961.

cuando el *Labour Party* introdujo en su programa electoral la creación de una figura para ser responsable de la defensa de los intereses de los ciudadanos cuando éstos se relacionan con la administración⁵⁷. Finalmente la ley que crea y regula el *Parliamentary Commissioner* se promulgó en 1967⁵⁸. Tiene como referencia la institución de Nueva Zelanda, como se pone de relieve por su misma denominación. El *Comisionado Parlamentario* tiene por misión el control de los procedimientos administrativos a través de un parámetro novedoso, la *maladministration*. Queda al margen de su capacidad de control la actividad general de la administración, de tal manera que su labor se centra en la solución del supuesto concreto objeto de reclamación, sin que se extraigan conclusiones de carácter general o más amplias.

Por contraste con lo sucedido con la figura danesa, las desviaciones en el caso británico respecto del modelo original sueco son notables. Las principales novedades son la limitación de sus funciones y la restricción de acceso a la institución, sólo a través de un miembro del Parlamento, lo que supone la imposibilidad de que los ciudadanos acudan a ella directamente o de realizar iniciativas de oficio.

Su nombramiento se realiza formalmente a través de la Corona. Sin embargo, el Parlamento es el verdadero protagonista en la selección y nombramiento del *Parliamentary Commissioner*. Las negociaciones previas y la decisión final la protagonizan los partidos representados en el Parlamento. Además, la labor del *Parliamentary Commissioner* se desarrolla ligada de forma estrecha al Parlamento, no sólo porque el acceso a la institución está condicionado por los *members* o diputados, sino sobre todo porque es responsable ante el Parlamento, que puede llegar a forzar su destitución⁵⁹. Por tanto, el consenso parlamentario en el momento de su selección y a lo largo del desempeño de sus funciones supone la garantía respecto de su independencia «de origen» y «de ejercicio», al mantener al titular de la institución al margen de las dinámicas propias de las mayorías parlamentarias y los partidos que apoyan al Gobierno en el Parlamento.

Por su parte, la limitación de acceso y la imposibilidad de actuación de oficio tienen una clara relación con la tradición parlamentaria británica. Según Fix Zamudio se debe a la costumbre según la cual la tutela

⁵⁷ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 82.

⁵⁸ *Parliamentary Commissioner for the Administration Act*, de 22 de marzo de 1967.

⁵⁹ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, págs. 84 y 90-91.

de los derechos de las personas se promueve por los afectados ante el Parlamento⁶⁰. También parece un factor a tener en cuenta que los parlamentarios británicos sostuvieron esa tradición y se resistieron al cambio con el fin de preservar para ellos las funciones que venían desempeñando desde hacía tiempo⁶¹. También pudo influir el miedo a una avalancha de quejas en un país mucho más poblado que los que hasta ahora habían puesto en funcionamiento esta figura⁶².

La diferencia que parece más apreciable reside en las funciones que se atribuyen al *Parliamentary Commissioner* en comparación con las clásicas de la institución sueca. En ésta los jueces y tribunales son objeto de control, como vimos, además de Iglesia Nacional Luterana y la propia administración y sus funcionarios, puesto que son independientes del ejecutivo y sus ministros. Por el contrario, el *Parliamentary Commissioner* no puede conocer cuestiones en las cuales el ciudadano tiene abierta la posibilidad de recurrir, o de lograr una revisión judicial de su asunto ante un tribunal, o después de haber ejercido su derecho ante un órgano jurisdiccional (art. 5.2 de la ley del *Parliamentary Commissioner*). Además, debe tratarse de un interés legítimo y propio, no de un interés de carácter general⁶³.

Estas importantes novedades en la configuración institucional han hecho que algunos autores hayan concluido que el *Parliamentary Commissioner* no pueda considerarse un verdadero ombudsman⁶⁴, o que como mucho se trate de un *semi-ombudsman* o un *mini-ombudsman*⁶⁵.

⁶⁰ H. FIX ZAMUDIO, «La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales», Madrid, Ed. UNAM y Civitas, 1982, pág. 293.

⁶¹ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 86.

⁶² Esta es la posición de R. PELLÓN RIVERO, «El Defensor del Pueblo, Legislación española y Derecho Comparado», en Informe, 3ª edición aumentada, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1982, pág. 42. Por su parte P. CARBALLO ARMAS opina que ambas circunstancias confluyeron a la hora de restringir el acceso, tanto la tradición como el miedo al gran número de quejas. Cfr. *op. cit.*, pág. 87.

⁶³ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, págs. 87-88.

⁶⁴ Así lo cree V. FAIRÉN GUILLÉN, *op. cit.*, pág. 149, que sostiene que no es un verdadero ombudsman de acuerdo con el modelo definido en los países escandinavos.

⁶⁵ Esta es la posición de J. M. ARTEAGA IZAGUIRRE, *El Ararteko, Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1994, pág. 29. A esta posición se aproxima P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 91, que si bien afirma que a pesar de todo se trata de un verdadero ombudsman, «tales deficiencias lo sitúan en una posición mucho más debilitada en cuanto a sus posibilidades de actuación que las de los demás Ombudsmen».

Al margen de las evidentes novedades surgidas del *Parliamentary Commissioner*, la figura resulta asimilable a la de los ombudsman originarios, en especial si tenemos en cuenta que muchas de sus particularidades responden a circunstancias consuetudinarias y la realidad institucional discurre a través de claves que podemos identificar como genuinas del ombudsman. En este orden destaca que el *Parliamentary Commissioner* se configura como una institución parlamentaria, como su propio nombre indica. El carácter parlamentario de la institución se ve reforzado por otra de sus particularidades, la imposibilidad de acceso al mismo si no es a través de un miembro del parlamento. De hecho, esta circunstancia fue la que en gran parte dio origen a la figura; tal y como señala R. James⁶⁶, «el Ombudsman se concibió inicialmente no como una alternativa a los Tribunales de Justicia, sino como un remedio a la quimera constitucional de que cada *Member of Parliament* individualmente podía garantizar la protección de sus votantes frente a la incompetencia administrativa». Una quimera que, como vemos, en cierta manera aún pervive, puesto que sigue siendo necesario presentar las quejas por medio de *members*. Por tanto, la realidad de la institución afirma claramente su naturaleza como ombudsman, en especial por la garantía de su independencia original y de funcionamiento respecto del Gobierno y el Parlamento, y porque sus competencias o tareas institucionales son perfectamente asimilables a las de un ombudsman. Con estas variaciones sobre un mismo patrón institucional se va abriendo camino la idea de la flexibilidad que con el tiempo caracterizará más que ninguna otra la concepción moderna de los ombudsman.

A partir de 1967 el ombudsman se incorpora a la estructura institucional de Canadá, donde se crea en las provincias de Alberta, New Brunswick, Quebec o Manitoba. También ese mismo año surgió el primer ombudsman en los Estados Unidos de América, el de Hawai, al que siguieron otros muchos⁶⁷. También aparece en otros países ligados histórica y culturalmente a Gran Bretaña, como en Guayana y Tanzania

⁶⁶ R. JAMES, *op. cit.* pág. 2.

⁶⁷ D. C. ROWAT menciona Alaska, Colorado, Delaware, Florida, Illinois, Iowa, Kentucky, Louisiana, Maine, Massachussets, Michigan, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, New México, New York, North Carolina, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Vermont, Wyoming, District of Columbia, Northern Mariana Island o Virgin Island. D. C. ROWAT, *op. cit.*, págs. 23-29 y 259-267.

en 1966, en Mauricio (1971), en Australia, en diferentes estados (1971), en Fiji (1972), en Zambia (1973), en Trinidad y Tobago (1976), en Jamaica (1978), y en Ghana (1980).

c) Del *Médiateur* francés y sus homólogos francófonos al Defensor de los Derechos

En Francia se ha producido una significativa evolución desde un modelo encarnado en la anterior figura del *Médiateur*, que después fue exportado a los países de su entorno jurídico-cultural, hacia otro hoy más común y universal. La culminación de este proceso se da con la aprobación de las leyes de desarrollo del Defensor de los derechos creado en la reforma de 2008 de la Constitución Francesa de 1958.

El *Médiateur* francés se encontraba alejado de las figuras que hasta ahora hemos examinado, puesto que, como señalaba Díez Bueso, suponía un notable cambio en la filosofía de la institución⁶⁸. La particularidad de mayor relieve venía dada porque la ley francesa de 1973 a través de la que se creó el *Médiateur* atribuía su nombramiento al ejecutivo y lo incardinaba en ese ámbito. Por ello, su funcionalidad como defensor del ciudadano se vio reducida; se le confirió únicamente la facultad de mediar en los conflictos que se planteaban entre los ciudadanos y la administración utilizando la equidad como parámetro de juicio⁶⁹. Además, no existía la posibilidad de acceso directo del ciudadano o de realizar actuaciones de oficio.

En Francia había surgido un debate doctrinal con algunos elementos comunes a los que también se daban en otros países europeos, fundamentalmente la idea de la insuficiencia de los controles clásicos de la administración y en general del ejecutivo, lo que en el caso francés remitía a la jurisdicción contencioso-administrativa ejercida a través del Consejo de Estado. A pesar de que la nueva figura contaba con predicamento, la doctrina siguió sin ver con buenos ojos la posibilidad de recepción del modelo escandinavo. Buena muestra de ello fueron diversas expresiones contrarias, entre las que destacó la afirmación de R. Dragó con su con-

⁶⁸ L. DÍEZ BUESO, *op. cit.*, pág. 29.

⁶⁹ Sobre la naturaleza y función del *Médiateur* puede consultarse la monografía de B. MALIGNIER, *Les fonctions du Médiateur. Travaux et recherches de l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris*, Presses Universitaires de France. París, 1979.

tudente «el mejor Ombudsman, el Consejo de Estado»⁷⁰. Aun a pesar de este ambiente reacio, en 1973 se aprobó la ley que creaba y regulaba la figura del *Médiateur*, aunque con una configuración institucional en gran parte alejada del clásico Ombudsman. Así, los hostiles a la institución siguieron mostrando esa posición y apelando en gran medida a la buena tradición del Consejo de Estado, mientras que sus partidarios también quedaron insatisfechos y mostraron sus críticas por el alejamiento de la figura del modelo escandinavo⁷¹.

Como señalamos, la principal desviación del modelo clásico se concretó en hacer recaer el nombramiento del *Médiateur* en el Consejo de Ministros, esto es, en el ejecutivo. Al no darse los matices *parlamentaristas* de la figura británica todo hacía pensar que la institución y cada uno de sus titulares nacerían con la tacha de carecer de independencia de origen, algo que en gran parte impediría el cumplimiento de sus funciones. En un intento de compensar este pecado original se atribuyeron al *Médiateur* todos los demás requisitos para un funcionamiento independiente, como la prohibición de recibir instrucciones, la inmunidad por sus acciones u opiniones en el ejercicio de su cargo, la imposibilidad de ser cesado, salvo en circunstancias excepcionales y tasadas, un amplio régimen de incompatibilidades, o un periodo largo de mandato, seis años. De esa independencia garantizada de actuación Carballo Armas deduce que el sistema de elección gubernamental «no afecta en modo alguno a su autonomía»⁷², lo que parece acertado en cuanto a la actividad. Sin embargo, la credibilidad del titular ante el ciudadano resultaba mermada por esta forma de designación, algo demostrado por la necesidad de proceder a una amplia renovación institucional de la figura en Francia, a la que nos referiremos.

Su competencia abarcaba toda la actividad de la administración o de cualquier organismo gestor de un servicio público, con la excepción de la actividad de la administración en relación con sus funcionarios, que no pueden promover quejas derivadas de sus circunstancias estatutarias o laborales hasta que no hayan abandonado el servicio activo. Tampoco

⁷⁰ A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO señala que tal situación se produjo en la presentación de la obra de A. LEGRAND *L'Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le contrôle de l'Administration*. Citando a Calderón de la Barca («el mejor alcalde, el Rey») señalaba que «le meilleur Ombudsman, c'est le Conseil d'Etat». A. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *op. cit.*, pág. 158.

⁷¹ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, págs. 92-93.

⁷² P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 94.

podía intervenir en asuntos judiciales en curso o ya resueltos, aunque sí tenía la posibilidad de hacerlo en favor del ciudadano afectado por ejecuciones judiciales pendientes de cumplimiento debido a la común desidia de la administración o por el uso de sus privilegios.

La legitimación para promover quejas se encontraba restringida en el mismo sentido en que se encuentra en el caso del *Parliamentary Commissioner*. Los ciudadanos no podían iniciar procedimientos de queja más que por mediación de un parlamentario, es decir, un diputado o un senador. Además, debían haber agotado los mecanismos que cupieran ante la administración contra la que se reclamaba. No podían iniciarse actuaciones de oficio, aunque los diputados, senadores y las comisiones permanentes del Parlamento podían promover quejas por iniciativa propia.

Sus investigaciones se dirigirán a aclarar los hechos, pero cualquier interrogatorio, entrevista, orden de inspección e incluso el envío de documentación debía contar con la aquiescencia del ministro responsable del departamento. Por tanto, aunque en principio existía la obligación incondicional de colaboración, la realidad reflejaba la plasmación de un método muy distante del que observamos en el ámbito nórdico, en el que prevalece la independencia de los funcionarios y apenas juega la relación de jerarquía.

Como resultado de sus investigaciones podía formular recomendaciones para la solución del problema o para la mejora general de la administración, proponer la aplicación de soluciones equitativas contra injusticias propiciadas por las normas, la modificación de éstas, iniciar procedimientos disciplinarios o criminales contra cualquier agente de la administración, o, como ya señalamos, requerir que en un plazo se cumplan las sentencias contra la administración. Como balance de toda la actividad desarrollada presentaba su informe anual al Presidente de la República y al Parlamento, para después publicarlo. También podía presentar informes especiales.

El *Médiateur* se separaba del modelo histórico nórdico en mayor medida que otras instituciones aparecidas en el proceso de mundialización del ombudsman, tal y como se aprecia por algunas de las características que hemos descrito. La mayoría de los autores no admitían que pudiera asimilarse a un verdadero ombudsman; así lo señaló Basols Coma, que reconoce que la figura del Ombudsman habría ejercido «una atracción poderosa» sobre la legislación francesa, pero concluye que «el resultado final ha sido muy distinto o, si se quiere... una copia

deformada de aquel (Ombudsman)». Otros autores como Fairén Guillén o Sánchez Saudinós son claros al expresar que «el *Médiateur* no es un Ombudsman»⁷³, o que las sucesivas modificaciones de la figura no han sido suficientes para que pueda ser conceptualizado como un auténtico ombudsman⁷⁴. Por su parte, Carballo Armas señala que la figura se encuentra depauperada respecto del modelo clásico, pero su trabajo se fue afirmando entre los ciudadanos, sobre todo gracias a la publicidad general de sus informes, hasta el punto de alcanzar con ellos «un notable éxito...y una enorme popularidad»⁷⁵. A pesar de que casi todos los autores coincidían en que sus características, y sobre todo la restricción de sus funciones, hacían que no se pudiera englobar en la categoría de los ombudsman⁷⁶, debe tenerse en cuenta que la evolución de éstos ha profundizado en su adaptabilidad y con ello ha dado lugar a una gran disparidad de perfiles que el concepto de ombudsman ha ido incorporando con el paso del tiempo, como lo prueba la propia transformación del *Médiateur*⁷⁷.

Como anticipamos, fue la reforma constitucional de 23 de julio de 2008 la que creó la figura del Defensor de los Derechos. Después de su aprobación el artículo 71.1 de la Constitución Francesa lo define como una institución dedicada a velar por el respeto de los derechos y las libertades por parte de las administraciones y en general de quien se dedique al desarrollo de servicios públicos, con la posibilidad de que cualquier persona acuda a él, y que debe dar cuenta al Presidente de la República y al Parlamento. Una ley orgánica debe regular su régimen⁷⁸. La iniciativa nace de la creación del *Comité de Reflexión* para la moder-

⁷³ V. FAIRÉN GUILLÉN, *op. cit.*, pág. 149, en especial por su designación gubernamental.

⁷⁴ J. M. SANCHEZ SAUDINÓS, «La insoportable levedad del ser: el Defensor de los Derechos establecidos en la Constitución Francesa», Cuadernos de Derecho Público, n° 34-35, 2008, pág. 154.

⁷⁵ P. CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, pág. 101.

⁷⁶ Así lo opina, por ejemplo, M. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, *op. cit.*, pág. 151, que a su vez cita como representantes de esta posición a F. Astarloa Villena, C. Giner de Grado, M. Carrillo López; y V. Fairén Guillén.

⁷⁷ Sobre el carácter del *Médiateur* como «antecedente claro» del Defensor de los derechos y la necesidad de conocer la anterior figura para comprender la nueva puede consultarse J. M. SANCHEZ SAUDINÓS, *op. cit.*, pág. 151-152.

⁷⁸ El art. 71.1 de la Constitución reformada señala lo siguiente: «El Defensor de los derechos vela por el respeto de los derechos y las libertades por parte de las administraciones del Estado, las colectividades territoriales, los establecimientos público, así

nización y el reequilibrio de las instituciones de la 5ª República, presidido por Édouard Balladur (*Comité Balladur*), que amplió el objeto de la encomienda en principio atribuida por el Presidente de la República al estudio del Defensor debido a que consideró que la Constitución carecía de los medios suficientes para la defensa de los derechos y las libertades, así como por la proliferación de instituciones sectoriales independientes que perjudicaban ese objetivo general de preservación eficaz de los derechos y libertades. El comité reconoció que el modelo propuesto se inspiraba en gran parte en el Defensor del Pueblo previsto en la Constitución española.

La figura finalmente constitucionalizada se aleja en varios aspectos destacados de la propuesta del *Comité Balladur*. En primer lugar, en la denominación de la institución, que la propuesta señalaba como *Defensor de los derechos fundamentales*⁷⁹. Pero sobre todo en la elección, que ya no será parlamentaria; en la imposibilidad de dirigirse al *Conseil Constitutionnel*; en la no absorción de las autoridades independientes, y en la falta de atribución de poderes de recomendación. Además, las menciones constitucionales relativas a la nueva institución son consideradas escasas por los autores, razón por la cual serán las leyes que la definan las que

como de cualquier organismo que desarrolle un servicio público o respecto del cual una ley orgánica le atribuya competencias.

De acuerdo con las condiciones previstas en la ley orgánica, cualquier persona que se considere perjudicada por el funcionamiento de un servicio público o de un organismo referido en el primer párrafo estará legitimada para acudir al Defensor de los derechos. Este podrá actuar de oficio.

La ley orgánica definirá las atribuciones y las modalidades de actuación del Defensor de los derechos. Determinará las condiciones en que pueda ser asistido por un órgano colegiado para el ejercicio de algunas de sus atribuciones.

El Defensor de los derechos será nombrado por el Presidente de la República para un mandato de seis años no renovable, según el procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13. Sus funciones serán incompatibles con las de miembro de Gobierno y con las de parlamentario. La ley orgánica establecerá las demás incompatibilidades.

El Defensor de los derechos dará cuenta de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento».

⁷⁹ J. M. SÁNCHEZ SAUDINÓS explica que en un primer momento la denominación se interpretó como acogedora de una terminología impropia de la tradición constitucional francesa y más propia de la doctrina alemana, por lo que fue sustituida por Defensor de los derechos del ciudadano. Sin embargo, esta denominación podría impedir el acceso de los extranjeros a la institución, por lo que el nombre finalmente escogido fue el de Defensor de los derechos, J. M. SÁNCHEZ SAUDINÓS, *op. cit.*, pág. 158.

determinarán sus rasgos característicos, sin los cuales va a ser difícil determinar el perfil definitivo del Defensor de los Derechos⁸⁰.

Aunque la definición constitucional del Defensor de los Derechos ha hecho decrecer en gran medida la influencia inicial de la institución española, sin embargo conserva un rasgo que la aproxima en gran medida al Defensor del Pueblo, como es la ampliación de sus funciones al terreno de la defensa de los derechos, a velar por ellos, como señala la Constitución francesa, algo que además se sitúa en un primer plano debido a la denominación de la institución francesa. La ampliación de funciones es clara respecto de su precedente, el *Médiateur*, algo en lo que inciden también la posibilidad de acceso libre o incondicional de los ciudadanos y de actuación de oficio por parte de defensor⁸¹. En este sentido la nueva institución se enmarca en el modelo más reciente de ombudsman, caracterizado por la supervisión de la labor de la administración, pero sobre todo por constituirse en una verdadera institución de protección de los derechos humanos. Como señala Elvira Perales, «constituye una muestra más del proceso de adaptaciones que ha ido sufriendo la originaria institución del ombudsman, a medida que se expandía y adaptaba a las necesidades de los tiempos y de los territorios en los que se imponía»; la figura «se acerca más al modelo español que al sueco, por cuanto está llamado a la defensa de los derechos y cabe destacar la especial referencia que se establece en relación con la defensa de la igualdad y de los derechos en el ámbito de la seguridad, dos cuestiones *sensibles* y que parecen justificar el tratamiento particular»⁸².

⁸⁰ Así lo creen Saudinós, *op. cit.*, pág. 159-160; o Catherine Tietgen-Colly, que resalta la remisión a lo que disponga el legislador en cuestiones fundamentales de la figura, hasta el punto de entender que se trata de un «objeto volador no identificado (OVNI) que aparece en el cielo constitucional», Catherine TIETGEN-COLLY, «Le Défenseur des droits: un OVNI dans le ciel constitutionnel», en *Petites affiches*, n° 254, 2008, págs. 125 y ss.

⁸¹ Prueba de la clara influencia de nuestro Defensor del Pueblo en la nueva configuración institucional fue la comparecencia del entonces titular de la institución española, Enrique Múgica, ante el Senado francés en mayo de 2008, para dar cuenta de las características de ombudsman español.

⁸² A. ELVIRA PERALES, «El Defensor de los derechos y otras garantías en Francia», en *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 12, 2011, pág. 7. Para esta autora, la peculiaridad principal es que se le atribuyen tres ámbitos específicos: velar por los derechos del niño, la lucha contra las discriminaciones, directas e indirectas, y la promoción de la igualdad, y vigilar el respeto de la deontología por parte de las personas que realizan actividades de seguridad. La regulación y garantía de los derechos se ha visto secundada por otra actividad del legislador, así en materia de bioética o en el ámbito de las detenciones.

d) Los ombudsman de las nuevas democracias

En los últimos tiempos ha resultado común la adaptación de la figura tradicional del ombudsman y de sus funciones, para lo que en muchos casos se han buscado denominaciones expresivas de las particularidades de cada institución o del modelo que se pretendía adoptar. Así ha sucedido con España y los países latinos, donde las figuras se suelen denominar Defensores del Pueblo; con Sudáfrica, donde se llama *Public Protector*; o con otros países en los que la denominación hace referencia a la defensa de los derechos humanos⁸³.

La gran expansión de la figura del ombudsman se produce como consecuencia de la culminación de muchos procesos democráticos de éxito reciente. Algunos de ellos se relacionan con transiciones democráticas más o menos dificultosas, como la portuguesa, la española y, más recientemente, las de los países de la antigua órbita soviética. En otros países tuvieron lugar como colofón de procesos de descolonización. En todos los casos la referencia al ombudsman clásico en su naciente entramado institucional tenía la clara intención de ser una afirmación democrática, del Estado de Derecho y de su voluntad de constituir una democracia avanzada. En estas circunstancias, los procesos constituyentes de esos países consideraron que la figura reforzaba las instituciones democráticas clásicas y era un instrumento añadido para la promoción y la defensa de los derechos de las personas, y sobre todo serviría como un elemento más de cara a consolidar la configuración democrática del Estado, puesto que no tenía ningún sentido fuera de ese contexto político.

Como ya adelantamos, se aprecian diferentes modelos o formas de definir los ombudsman, y un factor clave para entender esa diferenciación es el grado de asentamiento y progreso democráticos en los países. Se aprecia una clara dualidad: los estados con tradición democrática y las llamadas *nuevas democracias*. En las primeras, los ombudsman cumplen una función suplementaria o de reforzamiento de los demás mecanismos de garantía. Por el contrario, las democracias más recientes o menos consolidadas apelan como primera y principal función de su ombudsman a la promoción y protección de los derechos humanos y lo vinculan al fortalecimiento del sistema democrático.

⁸³ Por ejemplo, en México, donde la institución nacional se denomina Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
ABREVIATURAS	9
PRÓLOGO	11
CAPÍTULO I. LA APARICIÓN DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN Y SU EXPANSIÓN UNIVERSAL	17
1. Los antecedentes y el surgimiento de los ombudsman	17
2. La expansión universal de la figura del ombudsman.....	24
3. Los diferentes perfiles de los ombudsman en el mundo.....	30
a) El modelo escandinavo	30
b) Los ombudsman anglosajones.....	37
c) Del <i>Médiateur</i> francés y sus homólogos francófonos al Defensor de los Derechos	42
d) Los ombudsman de las nuevas democracias	48
4. El modelo de ombudsman español.....	52
CAPÍTULO II. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN: EL DEFENSOR DEL PUEBLO	57
1. Una institución nueva y sus supuestos precedentes históricos en España	57
2. El objetivo de la creación del Defensor del Pueblo	59
3. Los trabajos parlamentarios para la regulación del Defensor del Pueblo y la definitiva redacción del art. 54 CE.....	63
4. La naturaleza constitucional del Defensor del Pueblo.....	68
5. La garantía orgánica y la función de defensa de los derechos y control de la administración.....	75

6. Los derechos del Título I de la Constitución	83
7. El Estado Social y los derechos sociales	84
8. El papel de los ombudsmen como defensores de los derechos sociales	89
CAPÍTULO III. LA CREACIÓN DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS.....	97
1. El Defensor del Pueblo y el Estado Autonomico: los defensores de las Comunidades Autónomas	97
2. La regulación estatutaria de los defensores autonómicos	99
3. La creación de las instituciones por vía legal	109
4. La supresión de algunos defensores	113
5. La naturaleza de los defensores autonómicos	115
CAPÍTULO IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO.....	117
1. El principio de independencia como elemento estructural de los defensores del pueblo	117
2. La proposición y designación: la independencia originaria.....	117
3. Los requisitos de elegibilidad.....	127
4. El sistema de incompatibilidades	129
5. La duración del mandato	131
6. La posibilidad de reelección	133
7. La inamovilidad de los defensores y las causas tasadas de su cese ..	134
8. La no interrupción de las funciones de los defensores	139
9. Las prerrogativas	141
CAPÍTULO V. LA CAPACIDAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS DEFENSORES Y SUS MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES.....	155
1. Las normas reglamentarias de organización y funcionamiento de las instituciones.....	155
2. El carácter personal de las instituciones.....	170
3. Los adjuntos	175
4. El secretario general.....	189
5. La situación administrativa del personal de las instituciones	191
6. Las diferentes categorías de personal	199
7. Los medios institucionales: las Juntas de Coordinación y Régimen Interior.....	202
8. Los medios materiales: el presupuesto del comisionado y su liquidación	204
9. La sede de la institución.....	207

CAPÍTULO VI. LAS FUNCIONES DE LOS DEFENSORES Y LAS ADMINISTRACIONES Y OTROS SUJETOS SOMETIDOS A SU CONTROL	211
1. Las funciones de los defensores.....	211
a) La función de defensa de los derechos constitucionales y de supervisión de la administración pública.....	211
b) La legitimación del Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional	214
b.1) El recurso de inconstitucionalidad	214
b.2) El recurso de amparo.....	221
b.3) El procedimiento común para la interposición de los recursos constitucionales.....	224
c) La función de defensa de los Estatutos de Autonomía o del derecho propio	225
d) Otras funciones de los defensores.....	233
2. Las competencias de los defensores del pueblo en relación con los sujetos susceptibles de fiscalización	233
a) El concepto amplio de administración a controlar por los defensores.....	233
b) La administración estatal.....	237
c) La administración autonómica	243
d) La administración local.....	244
e) La administración parlamentaria	247
f) La administración de justicia	250
g) La administración militar	253
CAPÍTULO VII. LAS QUEJAS, SU PROCEDIMIENTO, LA GARANTÍA DE COLABORACIÓN Y LAS RESOLUCIONES DE LOS DEFENSORES	257
1. Las quejas, su procedimiento y sus requisitos.....	257
a) El concepto de queja.....	257
b) La iniciación a instancia de parte: la legitimación.....	260
c) Las garantías para la presentación de la queja y otros requisitos de acceso al ombudsman.....	265
d) Las actuaciones de oficio	272
2. Los principios de la actuación de los defensores	274
3. Las obligaciones de los defensores surgidas de la presentación de la queja.....	286
4. La investigación del contenido de la queja	287
5. El deber general de auxilio al defensor	289
6. Las garantías de la investigación	292
a) La declaración de hostilidad y entorpecimiento.....	293

b) La garantía penal: el delito de no colaboración del artículo 502.2 del Código Penal.....	298
7. Las resoluciones de los defensores.....	306
a) Las conclusiones de la investigación.....	306
b) Las recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios de deberes legales.....	308
c) Las condiciones y el momento de corrección de la actuación de la administración a la que se dirigen las resoluciones.....	316
d) El supuesto de aparición de indicios de delito en los escritos de queja o en su tramitación.....	318
CAPÍTULO VIII. LA RELACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS: CONCURRENCIA Y COOPERACIÓN.....	321
1. La competencia general del Defensor del Pueblo y su concurrencia con los defensores autonómicos.....	321
2. La ley sobre relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las comunidades autónomas.....	325
3. Los principios de relación entre los defensores: coordinación, cooperación y colaboración.....	328
4. Los convenios entre el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos.....	331
5. Métodos de cooperación en ausencia de convenios.....	336
6. La doctrina constitucional en materia de funciones de los defensores, concurrencia y coordinación.....	341
7. La concurrencia de funciones en tiempos de crisis: el Informe CORA.....	354
8. Consecuencias de la concurrencia de funciones y medios para abordarla.....	357
CAPÍTULO IX. LOS INFORMES AL PARLAMENTO Y LA PUBLICIDAD DE LA LABOR DE LOS OMBUDSMAN.....	365
1. La presentación de los informes como medio de relación con el Parlamento y de comunicación de la actividad desarrollada.....	365
2. El contenido del informe.....	367
3. El procedimiento de presentación de los informes anuales.....	371
4. Los informes extraordinarios, especiales o monográficos.....	374
5. El informe ordinario como medio de ejercicio del principio de publicidad.....	376
6. La preservación de la <i>auctoritas</i> del defensor a través de la publicidad.....	379
7. La publicidad de la falta de colaboración.....	380
8. La publicidad de las resoluciones desatendidas.....	382

CAPÍTULO X. LA EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS OMBUDSMAN	387
1. La participación en los mecanismos internacionales de protección de los derechos; en especial, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.....	388
2. El control de los derechos en materia de transparencia	393
3. La supervisión de servicios públicos, de los gestionados por empresas privadas y de las actividades de interés general.....	400
4. La función mediadora.....	416
5. La protección de colectivos vulnerables o con riesgos específicos.....	426
CAPÍTULO XI. LOS OTROS DEFENSORES	429
1. Los Defensores del Pueblo y sus características fundamentales	429
2. La aparición de otros defensores en el ámbito público y privado	430
3. Los defensores sectoriales y sus diferentes versiones	431
4. Los defensores locales.....	436
5. Los defensores universitarios	442
6. Los defensores privados.....	443
7. La proliferación de otros defensores	445
8. La posición de los defensores estatal y autonómicos ante la proliferación de otros defensores	447
BIBLIOGRAFÍA	453

