

FUNCIONES Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA

FUNCTIONS AND LEGAL NATURE OF THE OMBUDSMAN OF SPAIN

INÉS PARDO BAENA¹

Resumen: Este artículo trata de entender cuál es el carácter y funcionamiento del Defensor del Pueblo en España y para esto se divide en dos partes, la naturaleza jurídica y las funciones del Defensor del Pueblo. La naturaleza de esta institución ha sido ampliamente debatida, pero es necesario delimitarla exactamente para poder analizar en profundidad si es un órgano independiente. Una de las preguntas que suscita este artículo es, ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo de España? Se le presupone autonomía e independencia, pero no está claro si sería eso posible siendo el Alto Comisionado de las Cortes Generales, según el artículo 54 de la Constitución Española. ¿Puede ser independiente de un órgano del Estado y a la vez parte de ello? ¿Hay otros órganos similares? ¿Como afrontan ellos este conflicto? Dentro de la naturaleza jurídica se estudiará la distinción doctrinal entre órgano constitucional y órgano de relevancia constitucional, al igual que su carácter de órgano auxiliar, para poder analizar su independencia y autonomía de las Cortes Generales. De igual modo se comparará con otros órganos similares. En segundo lugar, se indagará sobre el debate doctrinal entre la posible dualidad de las funciones del Defensor del Pueblo o la existencia de una única función. Se continuará con la interpretación de los derechos objeto de protección, al igual que

¹ Investigadora Predoctoral adscrita a la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. Está realizando un doctorado en Derecho Constitucional y ha completado un Máster en Abogacía y un Grado en Derecho en dicha institución. Es catedrática y su trabajo se ha enfocado en los derechos y libertades. Además, está realizando una estancia de investigación en la UNAM. Contacto: ines.pardo.baena@urjc.es

la aclaración de los términos “actividad” y “Administración Pública”, para finalizar con los límites en su actuación y los retos a los que esta Institución se enfrenta.

Palabras clave: Defensor del Pueblo de España, *Ombudsman*, Antecedentes y estructura del Defensor del Pueblo en España.

Abstract: This article seeks to understand the nature and functioning of the Spanish Ombudsman (Defensor del Pueblo). It is therefore divided into two parts: the legal nature and the functions of the Ombudsman. The nature of this institution has been widely debated, but it is essential to define it precisely to analyze in depth whether it can be considered an independent body. One of the questions raised in this article is: What is the legal nature of the Spanish Ombudsman? It is generally assumed to possess autonomy and independence, but this assumption is questionable given its designation as the High Commissioner of the Spanish Parliament, according to Article 54 of the Spanish Constitution. Can it truly be independent from a state body while simultaneously being part of it? Are there similar institutions elsewhere? How do they address this apparent contradiction? The section on legal nature examines the doctrinal distinction between a constitutional body and a body of constitutional relevance, as well as its status as an auxiliary body, in order to assess its independence and autonomy from the Spanish Parliament. Likewise, a comparison will be drawn with similar institutions in other countries. Secondly, the article explores the doctrinal debate surrounding the possible duality of the Ombudsman's functions versus the existence of a single core function. It continues with an analysis of the interpretation of the rights it is meant to protect, as well as clarification of the terms “activity” and “Public Administration,” and concludes with a discussion of the limitations of its actions and the challenges this institution faces.

Keywords: Spanish Ombudsman, The Ombudsman, Origins and structure of the Spanish Ombudsman.

Sumario: I. Naturaleza jurídica. II. Funciones del Defensor del Pueblo de España. 1) Dualidad de funciones. 2) ¿Qué derechos están protegidos? 3) Supervisión de la Administración Pública 4) Objetos de control: actos, resoluciones, omisiones y normas. 5) Procedimiento. III. Conclusión. IV. Fuentes.

A la UNAM, por enseñarme lo más importante...

1. NATURALEZA JURÍDICA

El *Ombudsperson*² es una institución flexible que permite, sin perder sus características principales, que cada país la adopte según sus necesidades, por lo que de ningún modo se puede implantar de forma idéntica dentro de dos sociedades distintas. En España se regula en el artículo 54 de la Constitución Española, el cual recoge esta institución como Alto Comisionado de las Cortes Generales, pero ¿en qué consiste esta denominación?

Es imposible entender el carácter del Defensor del Pueblo en España, sin analizar su naturaleza jurídica. Esta puede determinarse a través de tres elementos: el primero surge a partir de la distinción entre órgano constitucional y órgano de relevancia constitucional; el segundo consiste en la concepción de órgano auxiliar; y el tercer elemento se basa en los conceptos de autonomía e independencia.

Los criterios esenciales considerar un órgano como constitucional son su configuración en la Constitución, es decir, que su organización y regulación esté establecido en la Carta Magna, no bastando

² Como explica González Pérez, Luis Raúl, *Ombudsperson mexicano, su incidencia en el ordenamiento jurídico nacional y su actuar frente a las violaciones graves de derechos humanos*, España, UNED, 2020, pág. 7, gran conocedor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, maestro y amigo.

con una simple definición; su presencia en la estructura del Estado; la participación el gobierno del Estado, y la relación de igualdad con el resto de los poderes³.

Por lo tanto, en sentido contrario se consideraría un órgano de relevancia constitucional el que, pese a estar presente en el texto constitucional, relegan su configuración al legislador ordinario. También al que no se les asigna una presencia fundamental en la estructura constitucional, ni intervención en la dirección política del Estado (lo que sería *indirizzo* político), ni paridad de rango y coordinación, por lo tanto, su abolición, aunque fuera mediante reforma constitucional, no cambiaría la organización básica del Estado.

Según la clasificación expuesta, el Defensor del Pueblo en España está incluido en la Constitución, pero delega al legislador su configuración, su presencia no es fundamental para la estructura constitucional, no participa en la orientación política del Estado, y tampoco posee paridad de rango y relaciones de coordinación con sus pares por lo que sería un órgano de relevancia constitucional⁴.

El Defensor del Pueblo de España no es el único órgano de relevancia constitucional, también lo sería el Ministerio Fiscal, según el artículo 2.1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con personalidad jurídica propia, con autonomía funcional en el Poder Judicial, y con

³ Según la categorización del profesor Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 19.

⁴ Según establece Fernández Rodríguez, “Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Teoría y realidad constitucional*, 2010, núm. 26, págs. 259-284, pág. 262: “El Defensor del Pueblo es un órgano de relevancia constitucional, previsto, como ya hemos dicho, en el artículo 54 de la Constitución en vigor. Su posición en la arquitectura constitucional lo convierte en órgano del Estado global (*Gesamtstaat*) con competencias en todo el territorio. Desde un punto de vista formal sería un órgano constitucional, por la previsión expresa del mismo en la Carta Magna, sino más bien un órgano estatal superior, eso sí, de dimensión o relevancia constitucional, como ya hemos dicho”. Pudiendo definirse también como órgano del Estado o un órgano estatal superior.

órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

A raíz de esta diferenciación entre órgano constitucional y de relevancia constitucional, se halla la categorización de órganos auxiliares. Se puede definir un órgano auxiliar como aquel que llevan a cabo unas funciones de vigilancia, control, asesoramiento o consulta de un órgano constitucional. Ya no se trata de la estructura o la configuración sino en la relación de un órgano con otro, estando su creación ligada a la de un tercero⁵.

⁵ En la misma línea destaca Vera Santos, en *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 20: “Además, la relación de auxiliariadad excluye tanto una relación de paridad, que es la que liga a los órganos constitucionales entre sí, como una relación de jerarquía o subordinación, que es la que vincula a un órgano interno con el órgano principal en el cual se inserta. Se señala, a este respecto, que el órgano auxiliar goza de una autonomía orgánica y funcional frente al órgano que auxilia, muy en particular, si éste último es un órgano constitucional. Y todo ello, marcado por una percepción objetiva de lo que el término auxiliar significa. Y es que consideramos que, frente al establecimiento de una vinculación subjetiva entre el órgano constitucional y el auxiliar (este último lo es del primero), nosotros calificamos así a éstos en virtud de las funciones que desempeñan, de manera autónoma respecto del órgano constitucional al que se vinculan. En suma, que la terminología de órganos auxiliares no puede admitirse en cuanto se le dé el sentido de órganos auxiliares de otros órganos —los constitucionales—. Por el contrario, cabe admitir tal terminología si se habla de órganos auxiliares en sentido objetivo, es decir, en el sentido de órganos que coadyuvan y tratan de garantizar la correcta actuación estatal en ciertos campos especialmente complejos. No cabe admitir una posición subordinada o dependiente de los órganos auxiliares respecto de determinados órganos constitucionales, ya que aquellos son instituidos constitucionalmente para el ejercicio independiente de las competencias a ellos atribuidas [...] Por lo tanto, resulta totalmente incierto estimar que la actuación del órgano auxiliar [...] está condicionada a la disposición, instrucciones, voluntad o deseos del órgano constitucional al que supuestamente serviría. Este autor considera la auxiliariadad como la ausencia de paridad, pero no implicando la subordinación”.

sin embargo, se vincula la relevancia constitucional con su auxiliariadad, Hernández Márquez, *op. cit.*, pág. 40: “Se describe el órgano auxiliar como una entidad que no cumple una función constitucional, es decir, no crea derecho y, por lo tanto, no afecta la forma del estado. Así, órgano auxiliar y órgano no constitucional o no activo son sinónimos, al igual que órgano constitucional y órgano activo”.

En el caso del carácter específico del Defensor del Pueblo de España, éste se basa en la relación con el órgano constitucional al que se vincula, las Cortes Generales, lo que le dota de su auxiliariedad⁶.

Se podría considerar que el Defensor del Pueblo de España, al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, son órganos del Estado, pero no del gobierno. Es decir, son órganos públicos creados por ambas constituciones para que cumplan funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la ley, pero, de ninguna manera, forman parte de algún órgano del gobierno⁷.

Las diferencias entre la definición de órgano de relevancia constitucional y órgano auxiliar responden, en gran medida, a una cuestión de perspectiva. En términos teóricos, un mismo órgano podría ser simultáneamente constitucional y auxiliar, en la medida en que la Constitución podría prever la existencia de un órgano cuya función principal sea asistir a otro. No obstante, en la práctica, se considera que los órganos de relevancia constitucional auxilian a otro órgano, por lo que tendrían ambas características, ser de relevancia constitucional y auxiliares. Esta circunstancia ha llevado

⁶ Ya en relación con la configuración del Defensor del Pueblo, Abedin, “La institución del *ombudsman* y la resolución de conflictos en las sociedades contemporáneas del tercer mundo”, *Journal of Third World Studies*, 2006, vol. 23, núm. 1, págs. 219-233, pág. 67: “El carácter auxiliar del DP quiere decir, ante todo, dos cosas. Primero, que no es un órgano constitucional, tanto por las funciones que lleva a cabo, como por la vinculación no paritaria que le liga a las Cortes. Ello no obsta, desde luego, para que el Defensor del Pueblo sea, como es, un órgano inmediato o constitucionalizado, ya que es la propia Constitución quien directamente lo crea y le dota de competencias propias. Segundo, que no es un órgano interno de las Cortes, sino que actúa respecto a ellas con una indudable autonomía orgánica y funcional, ínsita, como se ha visto, a los órganos auxiliares”.

⁷ Añade Gil-Robles Gil-Delgado, *El Control Parlamentario de la Administración (el Ombudsman)* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, Documentación Administrativa, 1977, pág. 311, “Se considera una Institución parlamentaria al servicio de todos los ciudadanos, destacando su auxiliariedad”. Destacando dos características del Defensor del pueblo pero no vinculando una con otra.

⁷ Según categoriza González Pérez, Ombudsperson mexicano, su incidencia en el ordenamiento jurídico nacional y su actuar frente a las violaciones graves de derechos humanos, España, UNED, 2020, pág. 7, en relación a la Comisión Nacional de Derechos mexicana.

a que, en la doctrina, los términos “órganos auxiliares” y “órganos de relevancia constitucional” se utilicen como sinónimos, a pesar de que, estrictamente, no lo sean.

Paralelamente a la distinción entre órganos de relevancia constitucional y órganos auxiliares, resulta pertinente analizar el grado de independencia que poseen⁸.

⁸ Ha sido ampliamente cuestionada la independencia de este órgano, básicamente por una percepción de que un órgano no puede ser auxiliar de otro siendo independiente. Se sigue este debate doctrinal como nota al pie por no ser objeto del análisis sino únicamente por el placer del debate académico:

Vera Santos, contrario a la doctrina generalizada no lo considera dependiente, matizando que no es lo mismo la independencia que la autonomía, como refleja en *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 22, “Así pues, no somos partidarios, frente a una postura bastante generalizada en la doctrina, de aludir al carácter “independiente” del Defensor del Pueblo respecto a las Cortes Generales. Y todo ello porque: a) La Constitución señala a la institución como comisionado de las Cortes Generales, órgano ante el que debe responder; b) La Ley orgánica habla de autonomía (artículo 6 LODP) funcional; c) La relación orgánica existe, si bien aparece siempre rodeada de precauciones que permiten aseverar: la autonomía en este ámbito; d) En la actuación funcional (epígrafes V, VI y VII), sin lugar a dudas se observa la presencia de dicha relación (en la presentación de informes anuales o extraordinarios [arts. 32 y 33], en la creación y funcionamiento de la Comisión Mixta; en la iniciativa reconocida en el artículo 10.2, etc.), elementos todos ellos que no quitan para que la supervisión de la actividad administrativa sea absolutamente competencia de un Defensor del Pueblo que no recibe mandato imperativo alguno y que desarrolla con plena autonomía, según reza el artículo 6.1 LODP y el 1.2 RDP”. *Ídem*, pág. 25, “La independencia utiliza de base los siguientes elementos; La designación constitucional del Defensor del Pueblo como comisionado de las Cortes Generales, ente ante el cual debe rendir cuentas; La mención de la autonomía funcional en el artículo 6 de la Ley del Defensor del Pueblo; La relación orgánica existente, matizada con ciertas salvaguardias, que respalda la autonomía de autonomía en este ámbito; En la actuación funcional, donde indudablemente se refleja dicha relación, como en la presentación de informes anuales o extraordinarios, la constitución y funcionamiento de la Comisión Mixta, y en otras iniciativas reconocidas legalmente”.

En sentido contrario Gil-Robles Gil-Delgado, *La evolución europea del ombudsman*, op. cit., página de consulta 311, “por su parte, habla de una total independencia operativa del Defensor del Pueblo”

Como matiza, en otras palabras, Carballo Armas, *El Defensor del Pueblo: el “Ombudsman” en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003, pág. 57, “Basándonos en estas consideraciones, el *Ombudsman* puede ser definido como un órgano vinculado con el legislativo o el ejecutivo, siendo independiente, y cuya misión consiste en defender a los ciudadanos de las actuaciones de la Administración Pública”.

Peces-Barba Martínez, llega a considerarlo dependiente del Parlamento en *Una recapitulación y unas propuestas*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la

La independencia de un órgano se define por la ausencia absoluta de cualquier relación jerárquica con otras instituciones. En este sentido, el Defensor del Pueblo no está sometido a ningún órgano superior ni a un control directo más allá del deber de rendición de cuentas, que, en la práctica, tiene un carácter meramente informativo. Esta circunstancia subsiste independientemente de su denominación como Alto Comisionado de las Cortes Generales⁹.

Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 279-304, pág. 286 “Se sostiene que depende del Parlamento como Institución, pero no está instrumentalizado por ningún partido, ni por la mayoría ni por la oposición. De allí que su relación debería ser con los Presidentes y las mesas de las Cámaras y no con los Grupos Parlamentarios”. Él sostiene que depende del Parlamento como Institución, pero no está instrumentalizado por ningún partido, ni por la mayoría ni por la oposición. De allí que su relación debería ser con los Presidentes y las mesas de las Cámaras y no con los Grupos Parlamentarios.

En la misma línea Álvarez Conde, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2023, pág. 574, “De su proceso de nombramiento y de su status jurídico puede deducirse una cierta dependencia al inicio del ejercicio del cargo de las Cortes Generales, pero por otro lado el Defensor del Pueblo ejerce sus funciones con autonomía, la cual se encuentra únicamente mediatizada por depender presupuestariamente de las Cortes Generales, así como de la necesidad de presentar ante las mismas su Informe Anual. En cualquier caso, para este autor el Defensor del Pueblo no puede ser considerado como una prolongación del Parlamento”. Al igual que La Pégola, “Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo: Apuntes para una Investigación Comparada”, *Revista de Estudios Políticos*, 1979, núm. 7, págs. 69-92, pág. 81, “Utiliza también la expresión «relación fiduciaria», pero matiza dicha expresión hasta situarse en una posición muy similar a la mayoritaria al afirmar que la relación fiduciaria no puede ser configurada como una plena subordinación del Defensor del Pueblo a las Cámaras, sino que se le dota al Defensor del Pueblo de una autonomía necesaria para que su objetividad e imparcialidad no se vean comprometidas”.

Llega un paso más adelante Astarloa Villena, “Veinticinco años de Defensor del Pueblo: una aproximación al origen, naturaleza y estatuto de la institución”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2007, núm 58, págs 133-156, pág. 143, “Tras realizar un análisis del modo de designación, cese, régimen de incompatibilidades y prerrogativas, y duración del mandato, llega a la conclusión de que la relación entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales se resume en los siguientes términos: dependencia orgánica e independencia funcional”. Este autor lo considera tanto dependiente como independiente, al igual que Bar Cendón, *El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español* en *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Ramírez Jiménez, (coord.), Madrid, Libros pórtico, 1983, página para consulta 276, “Nos encontramos ante una institución híbrida o mixta, ya que a su dependencia de origen y de función de las Cortes Generales, une su independencia de actuación. Sería por tanto una figura sui generis que se integra en la dinámica de la separación y mutuo control de poderes del Estado”.

⁹ En sentido contrario destaca Sainz Moreno, En *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la*

Además, no está sujeto a mandato imperativo alguno y opera con plena autonomía, la capacidad de autogestionarse a sí mismo, conforme lo estipulan los artículos 6 Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (en adelante, LODP) y 1.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983 (en adelante, RGDP).

Es necesario diferenciar la jerarquía o subordinación de una autonomía orgánica y funcional, especialmente en los casos en los que la función del órgano auxiliar es la de control a otros órganos constitucionales, como es el caso del Defensor del Pueblo de España.

La complejidad de la naturaleza jurídica de este Defensor del Pueblo de España radica en su dualidad como órgano de relevancia constitucional y órgano auxiliar, y su plena independencia.

El Defensor del Pueblo en España es un órgano de relevancia constitucional y, haciendo referencia a sus funciones, es un órgano auxiliar. Sin embargo, independientemente, de lo anterior, es claro que este Defensor del Pueblo goza de la autonomía e independencia necesarias para ejercer su función. Confundir relación con dependencia es muy común, pero todos los órganos del Estado están relacionados entre sí, bien sea por sus funciones, estructura, nombramiento, etc., porque su labor es la supervisión mutua. Eso es una relación, pero no implica una relación de dependencia.

Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 5-102, pág. 41, “En España la Constitución califica al Defensor del Pueblo de Alto Comisionado de las Cortes Generales (artículo 54) y la LODP reitera esa declaración en su artículo 1.º. No obstante, parece claro que la expresión Comisionado no es la más adecuada para definir la posición jurídica del Defensor y su relación con las Cortes. La autonomía que se reconoce al Defensor, incluso frente a las Cortes y su desvinculación de las vicisitudes que estas experimentan (coalición de grupos parlamentarios, disolución de las Cámaras, etc.) no guarda relación con las fórmulas propias de una comisión o de un mandato, sino más bien con el ejercicio de una función estatal sostenida por el Parlamento, pero no instrumentalizada por el mismo”. Al considerar inadecuado el título.

II. FUNCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA

Una vez analizada la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo en España, es fundamental examinar sus funciones.

1. DUALIDAD DE FUNCIONES

En el ámbito internacional hay distintas funciones de los diferentes Defensores del Pueblo. Las funciones van desde la supervisión sobre la justicia administrativa, incluyendo la resolución de quejas vinculadas a decisiones administrativas gubernamentales, el ámbito de las prisiones y otros entes, hasta la libertad de información. También hay países en los que esta institución sirve como puente comunicativo entre el gobierno y la ciudadanía, media, garantizar transparencia y rendición de cuentas, investiga la corrupción y tiene la capacidad de presentar acciones de inconstitucionalidad e incluso llevar casos ante los tribunales¹⁰. Por ejemplo, la Comisión

¹⁰ Gil Rendón, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2001, pág. 20, “El Defensor del Pueblo danés, por ejemplo, se distingue en el panorama internacional por su supervisión sobre la justicia administrativa. Por su parte, el neozelandés se enfoca en quejas vinculadas a decisiones administrativas gubernamentales, prisiones y otros entes. En Australia, el *Ombudsman* ha ampliado su ámbito de actuación para incluir la libertad de información. Mientras que, en el Reino Unido, esta figura no solo se ocupa de la supervisión administrativa, sino que también sirve como puente comunicativo entre el gobierno y la ciudadanía. En Canadá, la figura equivalente, el Comisionado de Quejas del Público, tiene una función similar de mediación. El *Ombudsman* australiano, más allá de atender quejas individuales, identifica y responde a problemas sistémicos en la administración del gobierno federal. La figura de Nueva Zelanda se centra en garantizar transparencia y rendición de cuentas, mientras que, en Filipinas, el “Tanodbayan” se concentra en la investigación y el procesamiento de quejas por corrupción contra funcionarios gubernamentales. En América Latina, la capacidad de presentar acciones de inconstitucionalidad es una herramienta común de estos defensores. En Perú, dichas acciones son presentadas ante el Tribunal Constitucional, en Colombia ante la Corte Constitucional, en México por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en Costa Rica ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Otras jurisdicciones, como Suecia, Sudáfrica, Australia e India, han equipado a sus *Ombudsman* con poderes para investigar, presentar cargos y, si es necesario, llevar casos ante los tribunales, reforzando así la protección de los derechos humanos y la efectividad administrativa”. Este autor analiza el panorama internacional hacia el análisis de Australia,

Nacional de Derechos Humanos de México tiene como función primordial solicitar la aplicación de la Constitución y de la ley por parte de las autoridades, para lograr la protección y el respeto de los derechos humanos.

En Suecia se recogen sus funciones en la Constitución¹¹ y una de las formas de visualizar el poder que se le da a esta institución, es que se le dota de carácter sancionatorio¹². En Finlandia, sin embargo, en su Constitución¹³ únicamente se relata la estructura y se

Canadá, Nueva Zelanda, Filipinas, incluyendo América Latina con Perú, Colombia, México y Costa Rica.

¹¹ En la Ley del Riksdag, Constitución de Suecia de 1974, <https://es.scribd.com/document/185688165/Constitucion-de-Suecia>, en el Capítulo 13 parte 5, Defensores del Pueblo Parlamentarios, artículo 6, “El Riksdag elige a uno o más Defensores del Pueblo Parlamentarios que supervisarán la aplicación de las leyes y otros reglamentos en las actividades públicas, con arreglo al mandato establecido por el Riksdag. El Defensor del Pueblo podrá entablar acciones judiciales en los casos indicados en el presente mandato. Los tribunales de justicia, las autoridades administrativas y los funcionarios estatales o locales facilitarán al Defensor del Pueblo la información y las opiniones que solicite. Otras personas bajo la supervisión del Defensor del Pueblo tienen una obligación similar. El Defensor del Pueblo tiene derecho a acceder a los registros y otros documentos de los tribunales y las autoridades administrativas. El fiscal prestará asistencia al Defensor del Pueblo si así se le solicita. En la Ley del Riksdag y en otras disposiciones legales se establecen disposiciones más detalladas relativas a los Defensores del Pueblo”. Se recogen las labores primigenias del *Ombudsman*, supervisar la aplicación de la normativa, iniciar acciones judiciales, la obligación de acceso a la información y la posible asistencia del Ministerio Fiscal.

¹² De este modo se expone en la obra de Pérez Calvo, “Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo”, *Revista de Derecho Político*, 1979, no 4, págs. 79-105, pág. 100, “Por ejemplo, en la legislación sueca (número 10, ley de 29 de diciembre de 1967), se contempla la posibilidad de imposición de multas por parte del Defensor del Pueblo”.

¹³ En Finlandia, sin embargo, solo se recoge el proceso de su nombramiento en la Constitución de Finlandia, sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, <https://www.finlex.fi/sv/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>, en el artículo 38, “*Ombudsman* Parlamentario. El Parlamento nombra por un período de cuatro años a un Defensor del Pueblo Parlamentario y a dos Defensores del Pueblo Adjuntos, que tendrán excelentes conocimientos de derecho. Un Defensor del Pueblo Adjunto puede tener un sustituto según lo dispuesto en más detalle en una ley. Las disposiciones relativas al Defensor del Pueblo se aplican, en la medida en que proceda, a un Defensor del Pueblo Adjunto y al sustituto del Defensor del Pueblo Adjunto. (802/2007, entrada en vigor el 1.10.2007) El Parlamento, tras haber obtenido el dictamen de la Comisión de Derecho Constitucional, podrá, por razones sumamente pesadas, destituir al Defensor del Pueblo antes de que finalice su mandato mediante una decisión respaldada por al menos dos

desarrollan sus funciones en su Ley de desarrollo. En Dinamarca¹⁴ tampoco se desarrollan sus funciones en la Constitución, pero en su normativa se relatan unas funciones mucho más judiciales, al igual que en Noruega y Gran Bretaña¹⁵.

Uno de los principales problemas doctrinales respecto a esta figura es cuáles son sus funciones. Más allá de las especificaciones en torno a si los actos y resoluciones estarían dentro de su ámbito de aplicación o cómo se incluye la jurisdicción militar, es fundamental determinar que el Defensor del Pueblo en España es el encargado de defender los derechos a través de la supervisión de la Administración. No son dos funciones diferenciadas, sino un objetivo (defender los derechos) y un medio para hacerlo (supervisar la Administración).

Este debate surgió en el proceso de redacción de la Constitución española de 1978. La ponencia constitucional redactó, en primer lugar, el artículo 49 del texto original¹⁶. Este artículo establecía: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por

tercios de los votos emitidos”.

¹⁴ En Dinamarca se estipula en la Constitución su existencia, Reforma de 1953 en la Constitución Danesa, Recuperado de <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadorde-constituciones/constitucion/dnk>, “Mediante ley se regulará que el Folketing nombre una o dos personas, que no serán miembros del Folketing, para supervisar la Administración civil y militar del Estado”.

¹⁵ Como compara Pérez Calvo, “Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo”, *Revisita de Derecho Político*, op. cit., pág. 100, “Más frecuentemente, en otros sistemas legales, los poderes del *Ombudsman* se asimilan a los de un juez de instrucción, permitiendo una intervención más directa en los asuntos administrativos. Esta asimilación se encuentra ejemplificada en la ley noruega de 22 de junio de 1962 (número 7), en la legislación danesa correspondiente (artículo 7) y en la ley de Gran Bretaña de 22 de marzo de 1967 (número 8-2), entre otros”, al hacer un análisis de los diferentes *Ombudsman*.

¹⁶ Recogido en el Proyecto de Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en el artículo 46: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este título. El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del estado de derecho por parte de los poderes públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales”.

estas para la defensa de los derechos comprendidos en este título. El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del estado de derecho por parte de los poderes públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales”.

De este artículo se desprende completamente que hay dos funciones muy bien diferenciadas, la defensa de los derechos y la supervisión de la Administración. Este texto en el Congreso de los Diputados fue aceptado sin apenas discusión, mientras que, en el Senado, una parte buscó definir los límites de sus competencias para diferenciar sus funciones de las jurisdiccionales o del Ministerio Fiscal, como manifestó Antonio Pedro Ríos en su voto particular. La intención, mayoritariamente, era delimitar estrictamente sus funciones, para evitar los problemas recientes que rondaban a la figura del “*Mediateur*” en Francia. Parte de ese miedo provenía de la expresión de Roland Drago, el cual mantenía que el mejor *ombudsman* es el Consejo de Estado. Dichas enmiendas, sin embargo, no prosperaron¹⁷.

Finalmente, el texto se adoptó en la Comisión Mixta Congreso-Senado, mostrando la literalidad del actual artículo 54 de la Constitución “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”. Este artículo establece claramente una sola función, la defensa de los derechos, y

¹⁷ Para tener más información al respecto, se recomienda acudir a las obras de Blanco Canales, *et al* “Sinopsis artículo 54”, *Congreso de los diputados*, 2003, Vid. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=54&tipo=2>, pág. 2706 y Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la España Constitucional*, *op. cit.*, pág. 11 y Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, pág. 167.

un instrumento, la supervisión de la Administración. Esta redacción supuso el fin de la concepción dualista de sus funciones en beneficio de esta visión monista¹⁸.

Pese a ello, una parte de la doctrina mantiene que la figura del Defensor del Pueblo desempeña las dos funciones diferenciadas, siendo a la vez defensor de los derechos y supervisor de la Administración, especialmente en casos de mala administración¹⁹.

El artículo 9.1 de la LODP no aclara la cuestión al establecer que el Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título I. Por lo que, lejos de tener una explicación clara, mantiene la duda sobre la existencia de una o dos funciones.

Otro argumento que podría añadir luz a este dilema es que el artículo 1 de la LODP reproduce en su literalidad el texto del artículo 54 CE, añadiendo que el Defensor del Pueblo ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley, lo que puede implicar que esta redacción tan enrevesada del artículo 9 de la LODP no era más que un intento de añadir más funciones, como las relacionadas con el Tribunal Constitucional y la de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura²⁰.

¹⁸ Con relación al tema, Fernández Segado, *op. cit.*, pág. 253, consideró que “En el *iter* constituyente, como ya vimos, se intentó en un primer momento atribuir al Defensor del Pueblo dos funciones diferenciadas: la defensa de los derechos y la salvaguarda de los principios conformadores del Estado de Derecho, supervisando al efecto la actividad de la Administración. La redacción final dada al artículo 54 por la Comisión Mixta supuso el fin de esa concepción dualista en beneficio de una visión funcional monista de acuerdo con la cual, la única función que el Defensor está llamado a cumplir es la defensa de los derechos, siendo su actividad supervisora de la Administración un instrumento al servicio de su función primigenia”

¹⁹ Como exponen también Fernández Segado, *op. cit.*, pág. 234 y Pérez Calvo, “Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo”, *op. cit.*, pág. 80.

²⁰ Como manifiesta Carro Fernández-Valmayor, “Defensor del pueblo y administración pública”, En *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civi-

2. ¿QUÉ DERECHOS ESTÁN PROTEGIDOS?

El ámbito competencial del Defensor del Pueblo en España está claramente definido en la Constitución en el artículo 54, estableciendo la defensa de los derechos comprendidos en el Título I (esto incluye tanto los Derechos Fundamentales como los Principios Rectores, por ejemplo todo lo relacionado con la ciudadanía y seguridad pública, la educación, el empleo, la igualdad de trato, el medio ambiente, la vivienda, las migraciones, la política social, la sanidad y los Servicios Públicos y esenciales).

Sin embargo, esta interpretación ha generado muchos debates, y ha llevado a una consideración más amplia, como se da en la práctica²¹, abarcando no solo los derechos incluidos en el Título I de la Constitución, sino también los principios de la Administración pública, recogidos en el artículo 103.1 CE, eficacia, jerarquía, des-

tas, 1991, págs. 2669-2696, pág. 2.677: “El artículo 1º de la LODP reproduce en su literalidad el texto del artículo 54 CE, añadiendo un inciso final del siguiente tenor: “*Ejercerá (el Defensor del Pueblo) las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley*”. Ello podría entenderse en el sentido de que el legislador, en sede orgánica, ha extendido la facultad supervisora del Defensor sobre la Administración a supuestos no relacionados con los derechos del Título I de la Constitución, lo que no impediría que la función fundamental de la institución siguiese siendo la defensa de los derechos fundamentales. Sin embargo, no existe la menor duda de que cabe una interpretación integradora”. Proponiendo la misma idea, añade, Pérez Calvo, A., *Artículo 54: El Defensor del Pueblo*, Madrid, Edersa, 2023, pág. 19, “Pero la identificación de la institución con la garantía de los derechos treinta años más tarde es incuestionable y, en sentido contrario, la condición de comisionado de las Cortes Generales o la labor de supervisión de la actividad de la Administración han pasado a un segundo plano frente a su caracterización como agencia especializada en la defensa de los derechos básicos de la persona. Y así parece constatarlo recientemente el propio legislador al reformar la LODP en noviembre de 2009 para encomendar a éste las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura”. Pareciendo manifestar que no es una función única.

²¹ Como manifiesta Escobar Roca, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*, *op. cit.*, pág. 236, “En la práctica, encontrándose dentro del ámbito subjetivo de control, el DP ejerce un control total”. Con una apreciación mucho más funcional

centralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Asimismo, el artículo 9.1 de la LODP mantiene su competencia a los derechos del Título I²².

3. SUPERVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para poder defender los derechos, que ya hemos especificado que son los recogidos en el Título I de la CE, es necesario supervisar la Administración²³, pero ¿qué es exactamente la Administración?

El artículo 54 CE alude genéricamente a “la Administración” como objeto de control del DP, sin más precisiones. En virtud de la ya derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se consideraba la Administración en su sentido más amplio (las Administraciones públicas, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y los organismos públicos a ella vinculados o dependientes), incluyendo la Administración exterior y las empresas públicas. Posteriormente, con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 2, sería lo que se considera actualmente el Sector Público.

²² Como manifiesta Escobar Roca, *et al*, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica, op. cit.*, pág. 237: “Según el artículo 54 CE, el parámetro de control realizado por el DP son los derechos del título I de la CE. Este parámetro se ha entendido generosamente (en la práctica, se protegen no sólo los derechos sino todo el título I) y el artículo 9.1 LODP parece extenderlo (y así se ha interpretado) a los principios de la Administración pública del artículo 103.1 CE (servicio con objetividad los intereses generales, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al Derecho), situados en la propia Ley en pie de igualdad con los derechos del título I”.

²³ Como se manifestaba en Ruiz-Rico Ruiz y Anguita Susi, *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el Nuevo Marco Estatutario*: En Jornadas Conmemorativas del 25º Aniversario de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, Universidad Internacional de Andalucía Antonio Machado de Baeza (Jaén), 19 y 20 de junio de 2008, Defensor del Pueblo Andaluz, 2008, pág. 165.

Este concepto se especifica más en el artículo 9 de la LODP, en el que se recoge que está sometida al Defensor del Pueblo la Administración pública y sus agentes y los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas²⁴. Siendo un límite la necesaria interacción con los ciudadanos, no siendo ámbito de competencia del Defensor del Pueblo las relaciones entre Administraciones²⁵. De igual forma, el artículo 12 de la LODP, por su parte, añade, genéricamente, la supervisión de la Comunidad Autónoma, estableciendo que los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación. Motivo por el cual se crea la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas²⁶.

²⁴ Como recoge Escobar Roca, “Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo (análisis empírico, reconstrucción dogmática y propuesta del futuro)”, *Teoría y realidad constitucional*, 2010, núm. 26, págs. 229-258, pág. 236: “El artículo 54 CE alude genéricamente a «la Administración» como objeto de control del DP, sin más precisiones. El artículo 9 LODP aporta dos amplias definiciones de Administración: la Administración pública y sus agentes y los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas. El artículo 12, por su parte, añade, genéricamente, la Comunidad Autónoma”, centrando su investigación en la LODP.

²⁵ Como manifiesta Sainz Moreno, *op. cit.*, pág. 35: “Existe, sin embargo, un límite a ese poder de supervisión de la Administración. El Defensor sólo puede examinar las relaciones de la Administración con los ciudadanos (artículo 9.1 LODP), pero no las relaciones internas de organización de la propia Administración, salvo que ello sea necesario por conexión con la queja del ciudadano. Dentro de este límite, el Defensor del Pueblo puede supervisar las relaciones de todas las Administraciones públicas con los ciudadanos, incluidas las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Su ámbito de actuación es, pues, más extenso que el de las Cortes Generales, cuya competencia no alcanza a investigar las relaciones de los ciudadanos con esas Administraciones”. El cual advierte que es necesario que los ciudadanos estén implicados, por ser los derechos de ellos objeto de su función y no únicamente el control de la Administración.

²⁶ Según la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, *BOE* núm. 271, 12 de noviembre de 1985, Referencia: BOE-A-1985-23210.

La LODP no establece disposiciones específicas con respecto a la Administración local, pero la Ley 36/1985 anteriormente citada, en su apartado 2 determina que tanto el Defensor del Pueblo como el comisionado parlamentario autonómico, tienen facultades para supervisar la Administración local, en régimen de cooperación.

Se plantea, más allá de esta legislación, si hubiera excepciones a este control, como sería el caso del Presidente del Gobierno, no nombrado en el artículo 9 recientemente citado²⁷.

El artículo 28 de la LODP, por su parte, establece que la institución no tiene competencias para modificar ningún acto o normativa, pero si puede sugerir su modificación, pero en su apartado 3

²⁷ Bassols Coma, *et al*, “El Defensor del Pueblo en el sistema constitucional: sus relaciones con las Cortes Generales; Administración Pública y Administración de Justicia”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, 1998-1999, vol. 8, págs. 21-46, pág. 32, “La localización de la actividad de supervisión en la actividad de la Administración nos plantea necesariamente su delimitación respecto al Gobierno, el órgano constitucional que precisamente, según el artículo 97, dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. En definitiva, se plantea la cuestión de la distinción entre Gobierno y Administración a los efectos de la supervisión del Defensor del Pueblo. A tal efecto, hay que recordar que la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo en su articulado hace referencia siempre al término Administración o Administración pública, sin ulterior especificación, a excepción de las referencias a la actividad de la Comunidad Autónoma (artículo 12) y a la Administración Militar (artículo 14), con la única mención al Consejo de Ministros en el artículo 22 a efectos de acordar la no remisión de los documentos clasificados como secretos. Por su parte, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 1983 se limita a este respecto a destacar que el Defensor del Pueblo mantiene relación directa con el Presidente, Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros y los Secretarios de Estado, y con los Delegados del Gobierno de las Comunidades Autónomas. ¿Significa lo hasta ahora dicho que la actividad del Gobierno escapa a la capacidad de supervisión del Defensor del Pueblo que, por la prescripción constitucional, debe limitarla a la Administración stricto sensu? La contestación a este decisivo interrogante nos sitúa ante uno de los problemas más complejos del Derecho público, cual es la distinción orgánica y funcional entre el Gobierno y la Administración en el marco de los regímenes políticos parlamentarios (artículo 1.3 CE) y que desborda el presente tratamiento”. El autor manifiesta la duda sobre si el Presidente del Gobierno sería objeto de control, basándose en que únicamente se establece que mantiene relaciones con el presidente y que el artículo 9 de la LODP no hace referencia a esta figura.

especifica los servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, lo que podría incluir a las empresas concesionarias, lo que ocurre en la práctica²⁸.

El artículo 23 de la LODP establece que cuando la institución del Defensor del Pueblo de España considere que la acción del funcionario puede ser producto de un abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión, podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto y dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere oportunas.

En lo referente a la relación con el Poder Judicial, se interpreta que el Defensor del Pueblo en España controla el aspecto administrativo de la Justicia, pero no la actividad jurisdiccional propiamente dicha²⁹.

²⁸ Como relata Escobar Roca, “Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo (análisis empírico, reconstrucción dogmática y propuesta del futuro)”, *op. cit.*, pág. 235: “La principal duda que plantea la legislación vigente es si el DP tiene competencia para controlar a las empresas concesionarias de servicios públicos y a las que prestan servicios de interés general: ambos tipos de empresas no son Administración, pero afectan a materias importantes para los ciudadanos que, por su naturaleza, resultan próximas al ámbito natural de actuación del DP. Sólo las primeras, y desde una generosa interpretación del término “al servicio de las Administraciones públicas”.

Pérez Calvo, Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo, *op. cit.*, pág. 93: “La delimitación de la competencia del DP y, en concreto, la interpretación del término Administración, cuya actividad es objeto de supervisión, puede plantear nuevos problemas. Así, por ejemplo, cabe preguntarse si el DP tendrá competencia para supervisar las actividades de las empresas públicas o incluso de aquellas empresas privadas que, mediante la fórmula de contratos con la Administración, desarrollan funciones de carácter público. Quizá sea interesante a este respecto la solución adoptada en Francia, donde la competencia del Médiateur se determina no en base a un criterio orgánico, sino en función de un criterio material, basado en el concepto de servicio público”.

²⁹ Manifestando opiniones diversas en Jiménez Lablanca, *Coloquio*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 197 y Granados Pérez, *Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (la supervisión de la administración de justicia)*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 259-278 y Delgado Barrio, *Coloquio*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas

El artículo 14 de la LODP establece que esta institución velará por el respeto de los derechos proclamados en el título primero de la Constitución en el ámbito de la Administración Militar, sin que ella pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional. Este límite mantiene un equilibrio entre la no interferencia y el control de esta Administración, pero es una clara diferencia con otras Administraciones.

4. OBJETOS DE CONTROL: ACTOS, RESOLUCIONES, OMISIONES Y NORMAS

Con relación al ámbito objetivo, el artículo 9.1 de la LODP determina que el Defensor del Pueblo en España podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, por lo que tendría competencia sobre los actos y resoluciones de la Administración Pública. Los artículos 23 LODP y 28.1 LODP añadirían dentro de su ámbito de protección las normas y las omisiones.

El principal límite a esta institución es que se trata de una magistratura de opinión, no judicial, por lo que sus resoluciones únicamente tienen valor informativo, de tal manera que su fuerza radicaría en la autoridad moral de los juicios y opiniones que emite, y no en su capacidad sancionatoria, la clásica diferencia entre *auctoritas*

celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 134: “Las opiniones académicas sobre el rol del Defensor del Pueblo en relación con la Administración de Justicia varían. Se sugiere que la Constitución no contempla una intervención activa del Defensor en dicha Administración, remitiendo al artículo 122.2 CE que confiere al Consejo General del Poder Judicial la inspección de la Administración de Justicia. Por su parte, Jiménez Lablanca y Granados Pérez apuntan hacia la necesidad de un acceso más directo del Defensor al Consejo General del Poder Judicial, y Aguiar de Luque plantea hipotéticas situaciones de vulneraciones flagrantes de derechos fundamentales”. En esta obra se establece la diversidad de posturas sobre la relación entre el Defensor del Pueblo y el Poder Judicial.

y *potestas*³⁰. Siendo una excepción a ello su capacidad para interponer recursos de amparo e inconstitucionalidad, porque en ese caso actuaría como como magistratura de acción judicial y legalista y no como magistratura de opinión³¹.

Pese a ello, en un Estado social y democrático de Derecho, las instituciones tienen suficiente responsabilidad administrativa por sí mismas para que no sea necesaria una sanción sino únicamente que se exponga la mala actuación.

5. PROCEDIMIENTO

Una vez analizada la naturaleza y la función de defensa del ciudadano, nos vamos a centrar en como ejerce sus funciones, ya sea con sus resoluciones, recomendaciones, sus informes o la posible presentación de recursos.

³⁰ Como manifiesta Colomer Viadel, “La Independencia del Defensor del Pueblo Frente a los Partidos Políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2010, núm. 26, págs. 353-368, pág. 364: “Entramos en lo que se ha denominado como auctoritas, que podría definirse como la autoridad moral o poder que corresponde al Defensor del Pueblo gracias al que puede hacer cumplir sus decisiones. Se ha hablado también del ejercicio por el Defensor del Pueblo de una «magistratura de opinión», de tal manera que su fuerza radicaría en la autoridad moral de los juicios y opiniones que emite. Si esta «auctoritas» —también se ha empleado la expresión de magistratura de persuasión para designar a este concepto de la auctoritas— desaparece, el Defensor del Pueblo pierde aquello en lo que basa su poder. Y la misma le viene dada por la existencia y consideración públicas de que esta institución funciona como un órgano autónomo y neutral”. El cual establece esta diferencia entre autoridad moral y fáctica.

³¹ De Vega García, *op. cit.*, pág. 276: “La Constitución legitima al Defensor del Pueblo [artículo 162.1 a) y b)] para interponer ante el Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad o el recurso de amparo, previsión que reitera la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (arts. 32.1 y 46.1). De esta forma, el Defensor se convierte en el único de los órganos del Estado que resulta habilitado para la interposición de ambos tipos de recursos. Esta opción del constituyente no dejó de suscitar críticas. Así, De Vega pudo decir que en países con un sistema de jurisdicción constitucional concentrada y con un sistema de justicia administrativa, el *Ombudsman* carece de sentido como institución de defensa jurídica del ciudadano, tras lo que el citado autor se decantaba por una configuración de la institución como magistratura de opinión y no como magistratura de acción judicial y legalista, que era como, a su juicio, ya aparecía diseñada en el Anteproyecto de Constitución”.

En primer lugar, vamos a ver los datos; en el año 2022 se contabilizaron 31.077 quejas, paralelamente se llevaron a cabo 250 actuaciones de oficio³². En el año 2023, se registró un aumento en el número total de quejas, sumando 34.925 y las actuaciones de oficio experimentaron un leve incremento, ascendiendo a 289. En el año 2024 se contabilizaron 33.003 quejas y 267 actuaciones de oficio.

Año	Quejas	Actuaciones de Oficio
2022	31,077	250
2023	34,925	289
2024	33,003	267

El marco normativo que regula la actividad del Defensor del Pueblo está recogido en los artículos 15-18 de la LODP. En estos artículos se establece que las quejas se deben presentar firmadas por el interesado (incluyendo las organizaciones no gubernamentales o asociaciones de consumidores), con nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado y en papel común y en el plazo máximo de un año desde el momento en que se tuviera conocimiento de los hechos³³. Por esto mismo se rechazan las quejas anónimas³⁴ al igual que las que se presentan de mala fe, sin fundamento o pretensión, o las que perjudiquen a un tercero, no admitiendo recurso posterior.

³² Todos los datos se han obtenido de la página oficial del Defensor del Pueblo. <https://www.defensordelpueblo.es/>

³³ Manifestado en las obras de Pérez Francesch, “El Defensor del Pueblo en España: balance de veinticinco años de experiencia constitucional”, *Revista de estudios políticos*, 2005, no 128, págs. 59-86, pág. 78 y de Donayre, *La magistratura de la persuasión: Los informes del Defensor del Pueblo de España (1983-1987) y de Perú (1998-2002)*, Vol. 16, Serie Derechos y Garantías, Lima, Palestra Editores, 2007, pág. 33.

³⁴ Siendo esta una de las razones más habituales de rechazo de dichas quejas.

Todas sus actuaciones son gratuitas y no es necesario Letrado ni de Procurador. Cuando la queja provenga desde un centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura ni control de ningún tipo.

El procedimiento comienza al recibirse la queja. El Defensor del Pueblo las registra y acusa recibo, tramitándolas o rechazándolas. En este último caso, en escrito motivado se informará al interesado sobre otras vías más oportunas para ejercitar su acción.

Este procedimiento implica una fase necesaria y otra fase potestativa³⁵: la fase necesaria implica la investigación sumaria e informal por parte del Defensor del Pueblo y la notificación al órgano implicado. En la fase potestativa el Defensor puede solicitar información adicional si lo considera necesario.

El artículo 17.2 de la LODP especifica que no se examinarán las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante las Tribunales, sin perjuicio del estudio de los problemas generales al respecto, como los relacionados con los malos tratos en prisiones. Las quejas admitidas se clasifican en objetivos o subjetivas, iniciándose la investigación correspondiente. En ciertas circunstancias, el Defensor del Pueblo puede continuar supervisando el caso o incluso intervenir, por ejemplo, en situaciones de supuestos malos tratos policiales.

En el artículo 19 LODP se regula que todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones y que el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, pueden personarse en cualquier centro de la Administración pública para comprobar lo que fuera necesario, no pudiendo negarse el acceso a ningún expediente o documentación objeto de la investigación, sin perjuicio del artículo 22 de la LODP, el cual regula los

³⁵ Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit., pág. 45.

documentos secretos. En el caso de que un documento declarado secreto y no entregado por la Administración sea considerado crucial para el avance de una investigación, el Defensor del Pueblo deberá informar a la Comisión Mixta Congreso-Senado, conforme lo establece el artículo 2 de esta Ley, igualmente establecida en el artículo 22.

Los artículos 20 y 21 de la LODP describen la tramitación de la queja si involucra a personas al servicio de la Administración. En este supuesto se establece que se dará cuenta al afectado y a su inmediato superior u Organismo de quien aquél dependiera y que el afectado responderá por escrito, y con la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos. También añade que los funcionarios que se negaren a ello podrán ser requeridos, pero también añade que, si su superior jerárquico le prohíbe contestar al escrito o entrevistarse con el Defensor, deberá manifestarlo por escrito, debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo, dirigiéndose a partir de ese momento únicamente al superior.

De acuerdo con el artículo 31 de la LODP, el Defensor del Pueblo informará al interesado y a los funcionarios o Administraciones implicadas de los resultados de sus investigaciones.

Como ya hemos analizado, la intervención en la Administración de Justicia no es ilimitada. Según el artículo 13 de la LODP, las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia serán dirigidas al Ministerio Fiscal para que se investiguen y se adopten las medidas oportunas o se den traslado al Consejo General del Poder Judicial. Pese a ello, y dado el elevado número de estas quejas, se han establecido relaciones con el Consejo General del Poder Judicial para agilizar estos procesos³⁶.

³⁶ Como recoge en su análisis Escobar Roca, “Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo (análisis empírico, reconstrucción dogmática y propuesta del futuro)”, *op. cit.*, pág. 235.

Uno de los grandes interrogantes de esta institución es hasta que punto pueden ser coercitivas las medidas del Defensor del Pueblo ya que en la Constitución no se especifica.

Para asegurar las funciones de esta institución y dotarla de legitimidad y reconocimiento público, es posible argumentar que debería tener todas las capacidades coactivas que la Constitución permita, pudiendo ser similares a las funciones judiciales³⁷. El artículo 24 de la LODP establece que la persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier Organismo, funcionarios, directivo o persona al servicio de la Administración pública podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual. El *Ombudsman* nacional también puede denunciar dicha falta de cooperación al público, solicitar una medida de responsabilidad y, si es necesario, remitir el asunto al Ministerio Fiscal³⁸.

El artículo 26 de la LODP determina que el Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito. No obstante, al analizar el contexto normativo, es evidente que se refiere a la responsabilidad civil de las autoridades y funcionarios, corroborado también por la ubicación de este artículo en un capítulo sobre “Responsabilidades de las autoridades y funcionarios”³⁹.

³⁷ Como manifiesta Cava de Llano, *op. cit.*, pág. 101. El problema de estas funciones es que ya no habría ninguna diferencia entre el Defensor y los tribunales Contencioso-Administrativos. La intención es añadir más perspectivas para resolver los problemas no mantener las originales porque sino, habría una duplicidad.

³⁸ Según manifiesta Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la España Constitucional*, *op. cit.*, pág. 2711, al matizar en su capacidad coercitiva y la extensión de sus funciones.

³⁹ Como bien ha advertido Carro Fernández-Valmayor, Defensor del pueblo y administración pública, En *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991, págs. 2669-2696, pág. 2693.

La responsabilidad patrimonial de la Administración pública se determina en los artículos 32.1 y 36.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, reiterando lo dispuesto por el artículo 106.2 CE. En esta normativa se especifica que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, causados por las autoridades y personal a su servicio. Asimismo, el artículo 32.2 de la misma ley exige que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

En la Constitución española se define al Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales, por lo que la interrelación entre las Cámaras y el *Ombudsman* es innegable.

La LODP establece, en sus artículos 32 y 33, las directrices sobre cómo debe rendir cuentas. En estos artículos se recoge que el Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de su gestión en un informe público en periodo ordinario de sesiones, pudiendo presentarse un informe extraordinario cuando fuera necesario. Se expondrá oralmente un resumen ante los plenos de ambas cámaras, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios.

Por otro lado, el RDP, publicado en 1981, replica en su artículo 11 los artículos anteriores, añadiendo que el informe será sometido, previamente, a la Comisión mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo. En base a esto, en 1983 se publicó en primer informe y se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales en mayo de 1984⁴⁰. Los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, en sus artículos 200 y 183 respectivamente, describen el protocolo de tramitación de estos procedimientos.

Estos informes, especialmente al principio, han experimentado una gran evolución, desde el número de quejas, sus categorías, los motivos de las descartadas, además de análisis por temas, resúmenes de las quejas recurrentes, recomendaciones y observaciones, así

⁴⁰ Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales*, 1983, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1983InformeyDebates.pdf>

como los recursos de inconstitucionalidad y amparo que se analizarán en el próximo epígrafe. Estos informes también incluyen un apartado en relación al seguimiento de las recomendaciones realizadas el año anterior y las acciones que han implicado, lo que dota a las quejas de continuidad. Lamentablemente, aún puede haber una mayor exposición en medios de comunicación y en la comunidad académica, siendo éste uno de los grandes retos de esta institución⁴¹.

El artículo 161.1.b de la Constitución Española establece que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53. 2 de la Constitución, igualdad y las libertades y derechos reconocidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo, siendo necesario agotar la vía previa (excepto en el caso del Defensor del Pueblo). Estos recursos también están establecidos en los artículos 32.1 de la LOTC y 29 de la LODP.

Vamos a poner los datos sobre la mesa, en total se han tramitado 87 recursos ante el Tribunal Constitucional hasta la fecha, de los cuales únicamente se han interpuesto 30 recursos de inconstitucionalidad y 11 recursos de amparo⁴², por lo que las cifras son testimoniales.

⁴¹ Como recalca Escobar Roca, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*, *op. cit.*, pág. 185, que considera que sería muy beneficioso que todo el mundo se hiciera eco de las resoluciones, que la mayoría no salen en los medios.

⁴² En cuanto a los recursos de inconstitucionalidad, se identifican un total de 30 resoluciones. Entre las resoluciones más recientes se encuentra la adoptada el 21 de marzo de 2024, en la que se solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 17/2023 de la Comunidad de Madrid, que modifica la Ley de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación. Otras resoluciones notables incluyen aquellas relacionadas con las leyes de presupuestos generales de diversas comunidades autónomas y del Estado, así como la Ley Orgánica 3/2018 de protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Por otro lado, los recursos de amparo suman un total de 11 resoluciones. Ejemplos destacados incluyen la resolución del 7 de abril de 2015, sobre un recurso de amparo contra una sentencia

La Carta Magna, en su artículo 162, da legitimidad al Defensor del Pueblo para recurrir al Tribunal Constitucional, ya sea mediante el recurso de inconstitucionalidad o amparo. Esta disposición la corrobora la LOTC en sus artículos 32.1 y 46.1. Esta prerrogativa convierte al Defensor del Pueblo en el único órgano estatal capaz de presentar ambos tipos de recursos, con la diferencia de que en el recurso de amparo la posición se alinea con la de un recurrente, en el recurso de inconstitucionalidad se posiciona más del lado de las Cortes Generales⁴³.

Tanto en el caso del recurso de amparo como en el recurso de inconstitucionalidad, la presentación de recursos es según su criterio, como se pueden ver por los datos especificados anteriormente⁴⁴.

Se ha debatido mucho sobre si era adecuado atribuir esas funciones al Defensor del Pueblo, se considera que en sistemas de justicia constitucional concentrada puede no ser necesario, y puede ser verdad en parte, porque, en el recurso de inconstitucionalidad, sería la única vía de la ciudadanía siendo una alternativa a la iniciativa popular que no tiene capacidad de presentar este recurso⁴⁵. Pero también se considera que si no se establece la iniciativa popular es porque no se decidió así⁴⁶.

del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2015, y varias resoluciones de los años 1986 y 1987, en las que se aborda la vulneración de derechos en sentencias de la Magistratura de Trabajo de Huelva.

⁴³ Como advierte Pérez Calvo, “Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo”, *Revista de Derecho Político*, *op. cit.*, pág. 88. Pudiendo recordar a la ambivalencia de la naturaleza jurídica.

⁴⁴ Escobar Roca, Guillermo, *et al*, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*, Alcalá de Henares, Aranzadi, 2008, pág. 187.

⁴⁵ En sentido contrario recalca Fernández Segado, *op. cit.*, pág. 76: “*En sintonía con la naturaleza de este proceso constitucional, la legitimación activa se atribuye exclusivamente a órganos o fracciones de órganos, en razón de su «status» constitucional y, por tanto, al margen de cualquier pretensión subjetiva o interés propio. Como dijo el Tribunal en uno de sus primeros fallos (78 STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 3º), quienes están investidos por la Constitución (artículo 162.1, a) CE) y por la Ley (artículo 32 LOTC) de legitimación para promover procesos constitucionales no lo están en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional*”. Añadiendo que no se puede establecer por iniciativa popular pon no tener esa alta cualificación

⁴⁶ Según Bar Cendón, *op. cit.*, pág. 353, correctamente.

También se considera que el Defensor del pueblo, al ser una magistratura de opinión, no es compatible con añadirle estas funciones y está muy lejos del Anteproyecto de Constitución⁴⁷. Este punto también lo avala a quien le preocupan las implicaciones políticas que le pueden dar al Defensor del Pueblo en el caso en el que desde el partido que le eligió se le pida que inicie o no inicie un recurso⁴⁸. Por ello, sería prudente establecer una autolimitación clara en su actuación en este ámbito⁴⁹. Tampoco sería incoherente que se pudieran defender los derechos de los ciudadanos en todos los ámbitos posibles, incluyendo en el Tribunal Constitucional⁵⁰.

Pese a ello, los plazos para presentar ambos recursos son muy restringidos, llegando en el caso del recurso de amparo a impedir prácticamente el ejercicio real de este derecho⁵¹. Esta situación im-

⁴⁷ De Vega García, *Estudios político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pág. 11. Peces-Barba Martínez, *op. cit.*, pág. 276.

⁴⁸ Como le preocupa a De Vega García, *Estudios político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pág. 11: “Se cuestiona la dualidad de funciones del Defensor del Pueblo, sugiriendo que debería centrarse más en una magistratura de opinión”. Añadiéndose a esa postura Peces-Barba Martínez, *op. cit.*, pág. 286.

⁴⁹ Como manifiesta Carro Fernández-Valmayor, *op. cit.*, pág. 2693: “Manifiesta que la autolimitación puede ser una solución”.

En la misma línea destaca Caamaño Domínguez, *et al*, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, MacGraw-Hill, 1997, pág. 26: “Sin embargo, se debate la necesidad de una autolimitación en su uso del recurso, restringiéndolo solo a la defensa de derechos potencialmente vulnerados por legislaciones susceptibles de impugnación. Hay voces discrepantes, como José Luis Carro Fernández-Valmayor, quien argumenta que el Defensor del Pueblo tiene el mismo papel de defensor de la Constitución que el Presidente del Gobierno o las minorías parlamentaria”. Ambos con posturas muy cercanas sobre el control de la institución y evitar, en la medida de lo posible, su politización.

⁵⁰ El mismo autor, mantiene la idea en Pérez Calvo, *Artículo 54: El Defensor del Pueblo*, Madrid, Edersa, 2023.

⁵¹ Como recalca Díaz Crego, “Defensor del pueblo y justicia constitucional: Entre la declaración de intenciones y el exceso competencial”, *Teoría y realidad constitucional*, 2010, no 26, págs. 307-352, pág. 348. Este autor hace el análisis, similar al de esta investigación, de que las cifras son minúsculas para todo lo que se podría hacer.

plica darle una vuelta a la regulación de estos derechos, ampliando los plazos u otorgando a el Defensor capacidades ante los tribunales ordinarios.

Más allá de su función principal de defensa de los derechos, y sus diferentes procedimientos reglados como las quejas, los informes y los recursos, hay otras labores dentro de sus Relaciones Institucionales, como sería, por ejemplo, la participación en eventos públicos, la realización de visitas y actos oficiales o la formación.

También se suele considerar al *Ombudsman* como una figura mediadora, lo que sería la traducción de “*Ombudsman*”, “*médiateur*” o “*Ararteko*”. La legislación no lo hace de manera expresa, pero si hay que tener en cuenta el modo de resolución de quejas, que suele ser bastante conciliador, al facilitar una resolución a los conflictos hablando con ambas partes⁵².

Aunque no esté recogido en la normativa, esta institución también propone nuevas estrategias para la Administración Pública, arbitrajes o acuerdos en los procedimientos administrativos. También puede interponer el procedimiento de hábeas corpus y recurrir en interés de ley, ante el Tribunal Supremo, pese a que nunca se haya realizado en la práctica⁵³.

En relación con el control sobre el Defensor del Pueblo éste no se expone de manera explícita, pero si se puede producir por parte del Parlamento en casos de notoria negligencia y o en la poten-

⁵² Se sitúa considerando que es una figura mediadora Carballo Martínez, *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, Madrid, Aranzadi, 2008 y Rebollo Delgado, L., *La institución del Ombudsman en España*, Madrid, Dykinson, 2013, pág 200: “La conformación legal del Defensor del Pueblo le otorga una versatilidad efectiva en el desarrollo de la mediación, puesto que no está condicionado como cualquier órgano administrativo a dictar una resolución o a la realización de un acto que se ajuste a los términos que devienen del propio proceso. Recuérdese que la LODP posibilita la actuación del Defensor del Pueblo tanto a instancia de parte, como de oficio, lo que se traduce en una amplitud de facultades de la Institución a la hora de encontrar vías de consenso, de negociación, que faciliten la resolución del conflicto o de lo que es objeto de queja. Esta mediación en ocasiones será de equidad, y en la mayoría de los casos de derecho”.

⁵³ Como establece Pérez Francesch, *op. cit.*, pág 58, con una experiencia mucho más práctica de esta institución.

cial censura pública de su gestión. Esta última ha sido ejercida en ocasiones, tanto durante la presentación de informes como en las intervenciones del Defensor solicitadas por el Parlamento⁵⁴.

En lo concerniente al control judicial sobre el Defensor del Pueblo, nuestra referencia es el artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), el cual atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo competencia para conocer de los recursos contra los actos y disposiciones del Defensor del Pueblo, pero solo en los términos y materias que la Ley establezca.

La Ley Jurisdiccional Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA) da luz al tema, añadiendo en su artículo 12.1 c que el Tribunal Supremo tiene el control sobre los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial del Defensor del Pueblo, quedando al margen sus decisiones procedimentales (pudiendo controlarse éstas a través del artículo 42 de la LOTC) pero esta interpretación, sin embargo, se ha rechazado en otras disposiciones legales⁵⁵.

Finalmente, se produce un control financiero por parte del Interventor de las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 39.3 del RDP, además del control de la información presupuestaria, presentada en el anexo de los informes, que se somete a las cámaras.

La función de defensa de los derechos, a través del control de la Administración, y con los procedimientos recientemente expuestos, las quejas, los informes, y la capacidad de presentar recursos ante el Tribunal Constitucional hacen de esta una institución levemente

⁵⁴ Escobar Roca, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*, op. cit., pág. 188: “La LODP nada dice sobre los controles al DP. Está claro que cabe un control parlamentario sui generis, que se manifiesta en la posibilidad de cese en el supuesto excepcional de la «notoria negligencia» y en la censura pública de su actuación (y así se ha hecho en alguna ocasión), bien durante la presentación de los informes, bien en las comparecencias del Defensor a solicitud del Parlamento”.

⁵⁵ Citando el estudio de la revista legal VÍRSEDA, 2007, pág. 77-78, recalcado por Escobar Roca, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*, op. cit., pág. 189.

intrincada, pero completamente robusta. Hay procedimientos con un impacto mayor y otros no pero siempre con la voluntad de una defensa, con la mayor amplitud de vías posibles, del ciudadano. No creo que reste eficiencia que haya varios caminos, menos dentro de la Administración, pero sí creo que es lo más eficaz que puede.

III. CONCLUSIÓN

Negar la vinculación entre el Defensor del Pueblo en España y las Cortes Generales es simplemente ingenuo. El triunfo del Estado social y democrático de Derecho está en que la separación de poderes no sea una configuración completamente rígida y separada del legislativo, ejecutivo y judicial sino en un control y supervisión mutuas, y eso no le quita su independencia, es más, la protege. Lo mismo ocurre con el Defensor del Pueblo de España y su configuración como Alto comisionado de las Cortes Generales, su vinculación no le quita independencia, la asegura.

Este artículo no pretende ser una revisión rigurosa y exhaustiva de esta institución, al contrario, pretende crear las bases para poder entender esta tan necesaria institución para poder llegar, en un futuro, a analizar otros aspectos de ella y llegar a más conclusiones al respecto.

En relación con su naturaleza jurídica, como ya se ha estudiado, el Defensor del Pueblo en España es un órgano de relevancia constitucional y, haciendo referencia a sus funciones, es un órgano auxiliar, con la autonomía e independencia necesarias para ejercer su función. Confundir relación con dependencia es muy común, pero todos los órganos del Estado están relacionados entre sí, bien sea por sus funciones, estructura, nombramiento, etc., porque su labor es la supervisión mutua. Por lo que, sí se da una relación entre las Cortes Generales y el Defensor del Pueblo, pero dicha relación no es de dependencia.

En torno a la posibilidad de que el Defensor del Pueblo de España tenga las funciones de defender los derechos y controlar la Administración es simplemente erróneo, como se puede observar acudiendo al artículo 54 de la Constitución Española, el Defensor del Pueblo es el encargado de defender los derechos a través de la supervisión de la Administración. No son dos funciones diferenciadas, sino un objetivo (defender los derechos) y un medio para hacerlo (supervisar la Administración).

La interpretación de los términos “actividad de la Administración” ha sido la más amplia posible, incluyendo tanto todo el Sector Público con los ciudadanos, las Comunidades Autónomas, el Poder Judicial y la Administración militar; como sus actos, resoluciones, omisiones y normas.

El principal límite de esta institución es que se trata de una magistratura de opinión, no de naturaleza judicial, por lo que sus resoluciones tienen únicamente valor informativo, lo que le resta fuerza a ésta. La única excepción a esta limitación es su capacidad para interponer recursos de amparo e inconstitucionalidad, aunque estos mecanismos son utilizados de manera muy limitada. Pero uno de sus mayores retos es la falta de exposición pública, que provoca un desconocimiento generalizado de esta valiosa institución.

En cuanto al procedimiento y las competencias asignadas para la interposición de recursos, estas se justifican dentro del marco de actuación del Defensor del Pueblo en España y su naturaleza jurídica como órgano de relevancia constitucional y auxiliar. No obstante, esta facultad tiene un impacto marginal en su actividad general, mucho más enfocada en la elaboración de informes y la resolución de quejas.

IV. FUENTES CONSULTADAS

- ABEDIN, Najmul, “La institución del ombudsman y la resolución de conflictos en las sociedades contemporáneas del tercer mundo”, *Journal of Third World Studies*, 2006, vol. 23, núm. 1, págs. 219-233.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2023.
- ASTARLOA VILLENA, Francisco, “Veinticinco años de Defensor del Pueblo: una aproximación al origen, naturaleza y estatuto de la institución”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2007, núm 58, págs 133-156.
- BAR CENDÓN, Antonio (s.f.), *El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español* en El desarrollo de la Constitución española de 1978, Ramírez Jiménez, Manuel (coord.), Madrid, Libros pórico, 1983.
- BASSOLS COMA, Martín, et al, “El Defensor del Pueblo en el sistema constitucional: sus relaciones con las Cortes Generales; Administración Pública y Administración de Justicia”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, 1998-1999, vol. 8, págs. 21-46.
- BLANCO CANALES, Ricardo, et al “Sinopsis artículo 54”, *Congreso de los diputados*, 2003, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=54&tipo2>
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., et al, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, MacGraw-Hill, 1997.
- CARBALLO ARMAS, Pedro, *El Defensor del Pueblo: el” Ombudsman” en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003.
- COLOMER VIADEL, Antonio, “La Independencia del Defensor del Pueblo Frente a los Partidos Políticos”, *Teoría y Realidad Consti-*

- tucional*, 2010, núm. 26, págs. 353-368.
- DE VEGA GARCÍA, P., *Estudios político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- DELGADO BARRIO, Francisco, *Coloquio*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992.
- DÍAZ CREGO, M., “Defensor del pueblo y justicia constitucional: Entre la declaración de intenciones y el exceso competencial”, *Teoría y realidad constitucional*, 2010, no 26, págs. 307-352.
- DONAYRE, M., *La magistratura de la persuasión: Los informes del Defensor del Pueblo de España (1983-1987) y de Perú (1998-2002)*, Vol. 16, Serie Derechos y Garantías, Lima, Palestra Editores, 2007, pág. 33.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo, et al, *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*, Alcalá de Henares, Aranzadi, 2008.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo, “Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo (análisis empírico, reconstrucción dogmática y propuesta del futuro)”, *Teoría y realidad constitucional*, 2010, núm. 26, págs. 229-258.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”, *Teoría y realidad constitucional*, 2010, núm. 26, págs. 259-284.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L., “El Defensor del Pueblo en España: balance de veinticinco años de experiencia constitucional”, *Revista de estudios políticos*, 2005, no 128, págs. 59-86.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El Estatuto Jurídico Constitucional

- del Defensor del Pueblo en España”, *Ius et Praxis*, 2001, vol. 7, págs. 226-309.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El “ombudsman” en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2001.
- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, Fernando Álvaro, *El Control Parlamentario de la Administración (el Ombudsman)* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, Documentación Administrativa, 1977.
- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, Fernando Álvaro, *La evolución europea del ombudsman*, En Estado constitucional, derechos humanos, justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, vol. 1, Madrid, 2015.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, Ombudsperson mexicano, su incidencia en el ordenamiento jurídico nacional y su actuar frente a las violaciones graves de derechos humanos, España, UNED, 2020.
- GRANADOS PÉREZ, Carlos, *Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (la supervisión de la administración de justicia)*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 259-278.
- HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Lorenzo, *La Conciencia Crítica del Estado al Servicio de los Ciudadanos: El Defensor del Pueblo*, Tesis, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2021.
- JIMÉNEZ LABLANCA, Fernando, *Coloquio*, En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 197.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Una recapitulación y unas propuestas*,

- En Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 279-304.
- PÉREZ CALVO, Alberto, “Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo”, *Revista de Derecho Político*, 1979, núm. 4, págs. 79-105.
- PÉREZ CALVO, A., *Artículo 54: El Defensor del Pueblo*, Madrid, Edersa, 2023.
- REBOLLO DELGADO, L., *La institución del Ombudsman en España*, Madrid, Dykinson, 2013.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo y ANGUITA SUSI, Alberto, *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el Nuevo Marco Estatutario*: En Jornadas Conmemorativas del 25º Aniversario de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, Universidad Internacional de Andalucía Antonio Machado de Baeza (Jaén), 19 y 20 de junio de 2008, Defensor del Pueblo Andaluz, 2008.
- SAINZ MORENO, Fernando, En *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas: Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992*, en la sede de la Universidad de Getafe, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, pág. 5-102.
- VERA SANTOS, José Manuel, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2002.
- VERA SANTOS, José Manuel, *El Defensor del Pueblo en la España Constitucional*, En *España Constitucional (1978-2018): Trayectorias y Perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, pp. 2701-2714.

REMEMBRANZA

