

# El Defensor del Pueblo: Tres años de experiencia

Por Carlos Giner de Grado\*

Una evaluación de esta institución constitucional del Defensor del Pueblo, Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los Derechos Fundamentales, a cuyo efecto podrá supervisar las administraciones públicas, exige ante todo una formulación exacta de los objetivos de esta organización política y disponer de una metodología apropiada, que permita hacer un análisis objetivo y riguroso del funcionamiento de esta peculiar organización, tomando como punto de partida los Informes que anualmente presenta el Defensor a las Cortes Generales.

Sin pretender hacer un análisis sistemático de la institución, la evaluación tomará en consideración las tres dimensiones sustanciales de este sistema jurídico-político, resumiendo el método en tres puntos: primero, las demandas o "inputs" que llegan desde fuera; segundo, la unidad central del sistema o la institución considerada en sí misma y, por último, los resultados o "outputs" que produce.

## LAS QUEJAS RECIBIDAS

El primer parámetro a considerar para realizar un balance de esta institución del Defensor del Pueblo, que comenzó su funcionamiento en enero de 1983, después de que fue nombrado para tal puesto el profesor Joaquín Ruiz-Giménez Cotés, son las demandas o reclamaciones presentadas por los ciudadanos.

### 1. Análisis cuantitativo

Se ha calificado de alud y avalancha el número de 30.763 quejas que llegaron al Defensor sólo en el primer año de su puesta en marcha,

---

\* Doctor en Filosofía y Letras. Sociólogo.

cuando aún no se disponía de locales propios ni se había organizado el equipo de trabajo. Comparando esta cifra con las de otros "Ombudsman" europeos, resulta aún más desmesurada. Durante estos últimos años el Ombudsman de Dinamarca había recibido 1.255 quejas en 1982, el Mediador francés 6.410 en 1980, el Nationale Ombudsman de los Países Bajos 7.000 en 1981, el Proveedor de Justicia de Portugal 4.421 en 1980, el Comisionado Parlamentario de Gran Bretaña 971 en 1980.

La abultada cantidad de reclamaciones llegadas al Defensor español, sólo es comparable en el mundo con la de los siete Ombudsman existentes en el Estado de Israel que en el período que va de 1973 a 1977 habían recibido una media anual de 25.000 reclamaciones. Entre las causas que explican esta superabundancia de demandas, que naturalmente tuvo que crear una sobrecarga de la capacidad del sistema para recibir la información, hay que destacar que en este primer año acudieron muchos ciudadanos que tenían pendiente su problema durante muchos años: excombatientes republicanos, jubilados de la Renfe, empresarios a los que el Estado había incautado sus bienes al terminar la guerra civil, etc. Tampoco es de extrañar que de una población total de 37.682.355 españoles acudiesen al Defensor menos del uno por mil/habitantes.

Otra explicación de ese copioso número de cuestiones, presentadas al Defensor, proviene del desconcierto, que en un principio tenían los españoles del marco de competencias del Defensor. Era de esperar que este sonoro título pusiese en movimiento a miles y miles de españoles que se sentían indefensos o agraviados, no ya por una Administración Pública, sino por su patrono, su vecino o un familiar. Por más que la oficina del Defensor adoptara criterios de máxima apertura, como lo prueba el hecho de que durante ese primer año se admitieron quejas sobre hechos acontecidos hacía ya lustros o décadas, interpretando generosamente el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, lo cierto es que más de la mitad de las quejas recibidas no entraban de ninguna manera en el campo de competencias del Defensor, como lo prueba el siguiente cuadro (1):

Quejas registradas en 1983 .....	30.763	
Quejas calificadas provisionalmente durante 1983 .....	23.695	
Quejas admitidas a trámite y formalizadas ante la Administración Pública .....	9.785	40,9 %
Quejas no admitidas a trámite ante la Administración Pública (de manera definitiva o provisionalmente en espera del cumplimiento de determinados requisitos) .....	14.180	59,1 %

En el año 1984 las quejas que cumplían los requisitos establecidos en el artículo 54 de la Constitución y en los artículos 1, 9, 15 y 17 de la Ley 3/81 fue ligeramente superior, lo que se explica por la mejor información

(1) Informe a las Cortes Generales 1983, pág. 29.

que habían ya adquirido los ciudadanos sobre las funciones y cometidos de esta institución (2).

Quejas registradas en 1984 .....	24.500	
Quejas tramitadas .....	20.288	
Quejas formalizadas ante la Administración Pública .....	9.775	48,2
Quejas todavía no formalizadas ante la Administración Pública .....	9.683	47,7
Quejas admitidas provisionalmente y en petición de datos al interesado .....	830	4,1

Pero se observa que queda aún mucho camino por recorrer hasta que los españoles adquieran conciencia de las competencias que le otorga la Constitución al Defensor y no le equiparen a un abogado universal o a una oficina de colocación.

En años sucesivos se ha advertido una ligera disminución de las quejas presentadas, si bien éstas han adquirido un mayor grado de complejidad, al no tratarse ya de simples protestas o simples reclamaciones, sino de auténticos problemas, cuya resolución exige un estudio jurídico más detenido y concienzudo.

El balance de los tres años se resume en este cuadro:

Año 1983 .....	30.763 quejas
Año 1984 .....	25.500 quejas
Año 1985 .....	16.944 quejas
Total del trienio .....	73.207

De todos modos, estas cifras desnudas no pueden reflejar en absoluto, ni la diversidad de los asuntos presentados, ni el total de los ciudadanos que efectivamente han solicitado la tutela de sus derechos fundamentales al Alto Comisionado de las Cortes. El ordenador que ha producido esta suma, no sabe distinguir si se trata de un colectivo de 10 o de 100.000 personas, que han reclamado se les haga justicia. Un caso concreto lo ejemplifica la queja que venía avalada por 325.000 escritos de madrileños, solicitando que el Defensor del Pueblo interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Fondo de Solidaridad Municipal, que les obligaba a pagar un recargo del 3 por ciento en su declaración sobre la renta de las personas físicas. Otro tanto se puede decir de la queja presentada por algunos miembros del ya extinguido cuerpo de carabineros de la República, cuyo número exacto de supervivientes resulta muy difícil, por no decir imposible, de calcular.

(2) Informe a las Cortes Generales 1984, pág. 28.

## 2. Análisis cualitativo

Pasando ya a responder la pregunta "*De qué se quejan los españoles*", es necesario remitirse en primer término a los datos cuantitativos, para desde ellos ascender a cualificaciones más específicas.

### Áreas de reclamaciones

Como se observa en el cuadro, la labor de esta oficina del Defensor se ha subdividido en 12 áreas de trabajo correspondientes a los diferentes Ministerios u órganos de la Administración.

Quejas registradas según áreas y años

	1983	1984	1985
1. Presidencia-Asuntos Exter. ....	2.595	5.070	1.769
2. Defensa-Interior .....	2.295	2.001	1.294
3. Justicia .....	3.809	3.931	3.388
4. Hacienda, Economía, Comercio, Indus., Agric. y Pesca .....	2.727	1.432	1.279
5. Administración Ter. y Local .....	2.914	1.419	1.925
6. Trabajo .....	2.240	1.771	1.234
7. Sanidad y Consumo .....	1.163	1.545	.658
8. Seguridad S. y B. Social .....	8.902	3.640	2.462
9. O. Públicas, Urb. y Vivien. ....	1.484	969	812
10. Transportes, Tur. y Comu. ....	715	475	327
11. Educación y Cultura .....	2.446	1.930	1.382
12. General .....	473	317	396
TOTAL .....	30.763	24.500	16.944

En orden de importancia numérica, las áreas que más peticiones han recibido de los ciudadanos en este primer trienio son los asuntos referidos a Seguridad Social (15.004 quejas), a Justicia (11.128 quejas) y a Presidencia, que incluye problemas de funcionarios españoles residentes en el extranjero, con un total de 9.434 quejas en estos tres años.

Siguen a continuación las reclamaciones correspondientes a la administración de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos con 6.258, educación en sus diferentes niveles con 5.758, problemas de los ministerios de Defensa e Interior con 5.544, los asuntos referentes a economía, industria y sector primario con 5.438. Las esferas donde menos quejas se presentan son las correspondientes a sanidad y consumo (3.366), obras públicas, vivienda y urbanismo (3.265), transportes, turismo y comunicaciones (1.517) y en último lugar asuntos, cuyo tratamiento tiene una base psicológica o más personal con 1.186 reclamaciones recibidas, la mayoría de las cuales no corresponden a la administración, pero que se tramitan por sentido humanitario.

A lo largo de estos tres años se han experimentado notables variantes en las bolsas de reclamaciones. Así se observa una creciente disminución de las materias referentes a

pensiones y seguros en sus distintos géneros que puede tener su explicación en el hecho arriba consignado, de la acumulación de asuntos retenidos sin solucionar durante el régimen anterior y que acudieron en masa cuando vieron abierta esta nueva puerta de reclamaciones, muchas de las cuales ya habían prescrito.

La elevada cifra de cinco mil quejas en el área de Presidencia durante 1984 tiene su explicación en el elevado número de escritos enviados al Defensor al entrar en vigor la ley de medidas de reforma de la Función Pública que provocó que muchos funcionarios acudieran al Defensor en busca de defensa de lo que consideraban derechos adquiridos.

Una zona que se ha mantenido más constante es la de la administración de justicia, que incluye asimismo todo lo referente a instituciones penitenciarias, con una media de 1.000 quejas anuales. Por más que el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, establece que: "El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial" ello no es óbice para que se sigan recibiendo cuantiosas solicitudes.

Las restantes esferas han mantenido una tónica equiparable de demandas, aunque también haya que poner de relieve el descenso en el área de educación y asuntos económicos.

Esta disminución de la cantidad numérica no significa en modo alguno una simplificación de los problemas planteados, por más que después de estos tres años es de suponer que las reclamaciones llegadas se agruparán en torno a unos esquemas o arquetipos más o menos comunes.

### Colectivos reclamantes

En un intento de establecer los grupos de problemas o colectivos sociales que han pensado que el Defensor del Pueblo iba a ser su tabla de salvación y han acudido con más frecuencia a él, se podría hacer la siguiente enumeración:

- Funcionarios, en especial aquellos que veían próxima su jubilación.
- Ciudadanos que reclamaban mayor rapidez en la Administración de Justicia.
- Internos en las instituciones penitenciarias.
- Padres de alumnos o alumnos solicitando puesto escolar en un centro público, al que estimaban tenían derecho.
- Pensionistas de la Seguridad Social o afectados por la entrada en vigor de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Seguridad Social.
- Trabajadores en paro que no ven respetados sus derechos y que acuden al Defensor en la suposición de que éste va a poder solucionar su problema.
- Miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, soldados y objetores de conciencia.
- Incontables grupos sociales marginados que van desde el mundo gitano hasta los minusválidos de Prodiecu o los extranjeros.
- Ancianos, enfermos mentales, ex drogadictos, emigrantes retornados y un largo etcétera.
- Enfermos o familiares de los mismos, que exigían una atención sanitaria de los centros públicos, más adecuada y más humana.

— Cabezas de familia solicitando una vivienda digna y asequible que protestan de las arbitrariedades cometidas en la concesión de una vivienda de protección oficial.

— Usuarios de los servicios públicos en especial de RENFE o Correos, exponiendo las demoras o constantes irregularidades en la recepción de la correspondencia.

### 3. Una Administración lenta y silenciosa

Si se quisiese resumir en una palabra la acusación más constante que estos y otros colectivos hacen de la Administración, ésta quedaría resumida en una palabra: LENTITUD.

Más que injusta o arbitraria, la Administración española es percibida por este ejército de reclamantes, como marcada por la parsimonia o, en frase más popular y actual, que "pasa de todo". Gran número de quejas hacen referencia detallada a las demoras de la Administración en contestar a las peticiones de los ciudadanos y en resolver sus expedientes, sean éstos sobre problemas de pensiones de la Seguridad Social, o en la devolución de los impuestos, en los expedientes ante el INEM o el FOGASA, las demoras en los recursos interpuestos ante el Tribunal Central de Trabajo, los reintegros por gastos efectuados por afiliados a la Seguridad Social por asistencia sanitaria, demoras en la hospitalización de enfermos, dilaciones en resolver los expedientes tanto de los particulares ante organismos públicos o empresas estatales, como de los propios funcionarios en su régimen de pensiones o solicitando traslado.

Salta a la luz que no se trata de que los españoles disfruten con el vértigo de la velocidad o sean patológicamente impacientes, sino que la maquinaria de la Administración sigue manteniendo a lo largo de los siglos su invariable lema de trabajo: "Si se va a resolver mañana, ¿por qué solucionárselo hoy?"

Esta situación adquiere tonos más exasperantes en una variante de esta ley general de la demora y el retraso. Nos referimos al abuso del silencio administrativo, que en palabras del propio Defensor: "provoca en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza y en muchos casos origina 'de facto' situaciones equiparables a la denegación de justicia" ... Otra variante, constante motivo de reclamaciones es la inejecución o el retraso en la ejecución de sentencias, sobre todo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que constituye un grave problema que afecta a la mayoría de las esferas de la Administración Pública" (3).

### 4. Auténtica radiografía social

No es éste el momento para extenderse en describir más detalladamente las necesidades y carencias del pueblo español, según se desprende de esta radiografía social de incalculable valor, que son los Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales.

Solamente hay que subrayar dos puntos. Primero, pocos son los problemas que coyuntural o estructuralmente inciden sobre los ciudadanos, que no tengan su reflejo, más o menos extenso, en esta institución a la

(3) Informe a las Cortes Generales 1983, pág. 123.

que acuden gentes de toda edad y condición y de toda la geografía española.

De los datos recogidos en los informes, se deduce claramente que quienes más acuden al Defensor son los que tienen muy pocos estudios, los más mayores de edad y los que viven en grandes núcleos urbanos.

Aunque se han mantenido ciertas constantes en este trienio, la edad media de los reclamantes fue de 58 años en 1983, de 50 en 1984 y de 48 en 1985. También siguen acudiendo más hombres que mujeres.

	<u>VARONES</u>	<u>MUJERES</u>
1983	56,8 %	43,2 %
1984	72,7 %	27,3 %
1985	67,5 %	32,5 %

Lógicamente son los casados frente a los solteros o viudos, quienes componen el grueso de los demandantes. Así, recogidos en tantos por ciento éste sería el estado civil de los reclamantes:

	<u>SOLTEROS</u>	<u>CASADOS</u>	<u>VIUDOS</u>	<u>SEPARADOS</u>
1983	16,8	50,6	29,6	3,
1984	16,6	62,3	17,3	3,7
1985	16,	65,3	15,1	3,6

Conforme a los datos disponibles de 1985 éste sería el nivel de instrucción o de estudios:

Elemental o rudimentario .....	45,4 %
Medio .....	27,3 %
Superior .....	27,3 %

Según el ambiente local, el 66,3 % correspondía a zonas urbanas y el 33,7 % a ambientes rurales.

Tampoco se han observado grandes diferencias de 1983 a 1985, por lo que respecta al número de quejas recibidas de cada una de las 17 Comunidades Autónomas, donde han ocupado siempre los tres primeros puestos del ranking en cifras absolutas Madrid, Andalucía y Cataluña.

Hay que notar la disminución de las quejas provenientes de Cataluña, que de 2.819 en 1984 desciende a 1.695 en 1985; lo que es explicable, al menos en parte, por la puesta en marcha del Sindic de Greuges, después de que fuera nombrado para tal cargo D. Frederic Rahola, que en 1984 recibió 604 y en 1985 un total de 1.451 quejas.

Como apuntábamos más arriba, los informes del Defensor ofrecen un material de incalculable valor para tomar el pulso al conjunto de la sociedad española. No pueden aspirar a tener la categoría de análisis sociológicos estructurados, por lo que contemplar la sociedad española sólo a

través del prisma de estos documentos, daría una visión incompleta o inexacta. Pero es indudable que de ahora en adelante los sociólogos o quienes se interesen por los problemas sociales no podrán prescindir de estos Informes (4). Una sociología de los derechos humanos en nuestro país ha de pasar obligadamente por el Defensor del Pueblo, donde, de una forma o de otra, se constata el perenne desfase entre la norma constitucional y la realidad cotidiana de la práctica administrativa.

## EVALUACION DE LA PROPIA INSTITUCION

Antes de producir ningún resultado, y después de recibir las demandas o apoyos desde fuera, el propio sistema interno debe realizar una serie de procesos para establecer sus pautas de funcionamiento. No vamos a entrar aquí en un completo análisis sistemático, pero sí apuntar las tensiones a las que inevitablemente ha de estar sometido al sistema central, máxime cuando en el caso del Defensor del Pueblo, se puede decir que aún está iniciando su rodaje.

### Informes parlamentarios

Sin apriorismos teóricos, y tomando como punto de partida las intervenciones de los parlamentarios españoles, en las Comisiones y en el Pleno del Congreso y del Senado sobre los informes de 1983 y 1984 (5), se puede deducir también la constante de una evaluación positiva y alentadora para esta institución. Los diferentes representantes de todos los grupos parlamentarios se congratulaban ellos mismos de haber alumbrado legislativamente la figura del "Ombudsman" en España y reconocían que ese órgano del Estado había ejercido correctamente sus funciones de vigilancia sobre otros órganos centrales, regionales o locales en conformidad a la legalidad vigente.

### Polos tensionales de actuación

Más que un análisis jurídico, se pretende aquí resumir las líneas de fuerza que actúan dentro de la dinámica de este sistema, enmarcado dentro del sistema global político.

Se advierten a primera vista las siguientes fuerzas en contraste, de cuyo equilibrio dependerá la vitalidad o el desgaste de esta institución del Defensor. Los polos entre los cuales ha de oscilar su actividad pueden ser los siguientes:

1. Un administrativismo a ultranza, que se atiene, al pie de la letra y hasta con rigor, a la literalidad de la norma, del rango que ésta sea, "ver-

(4) C. GINER: "El Defensor de los menores" en *Documentación Social* n.º 59, abril-junio 1985, pág. 52.

(5) Ver los volúmenes de los Informes a las Cortes Generales, donde se incluyen también los respectivos Diarios de Sesiones, en los que están recogidas las intervenciones de los diputados y senadores.

sus" un sentido de la equidad, alumbrado por el valor superior de la justicia.

2. Consecuencia de lo anterior se establecería un movimiento dialéctico que oscila entre un estrechamiento de los controles de admisión en la recepción y aceptación de las quejas, "versus" una sensibilidad abierta y flexible, tendente a ampliar al máximo los criterios de admisibilidad de las reclamaciones recibidas, manteniéndose siempre, como es obligado, dentro de la normativa establecida por su Ley Orgánica 3/81.

3. Esto comporta un tercer grado, digno de tenerse en cuenta, que se puede describir como la tensión existente entre un burocratismo, que le llevaría al Defensor a convertirse en otra administración más en el conjunto de las ya existentes, "versus" un humanitarismo radical que le mueve a no considerar extraño o ajeno a esta institución todo lo que sea humano.

4. Búsqueda de la defensa de la propia organización, haciendo dejación de la tutela de objetivos superiores, "versus" un talante reformador que le impulsa a menudear sus recomendaciones y sus propuestas de cambios legislativos, con la esperanza puesta en que, después de su mandato, la Administración haya experimentado una notable mutación.

5. Medida y prudencia en la proposición de medidas sancionadoras a los funcionarios, "versus" a repetidas investigaciones en los distintos departamentos de las Administraciones.

6. Centralismo absorbente, fundamentado en las facultades que le concede la Ley 3/81, "versus" relaciones de colaboración con los distintos Comisionados existentes en las Comunidades Autónomas.

7. Atención preferente a los casos individuales frente a resolución generalizada de problemas colectivos.

8. Neutralidad "versus" confrontación política.

El último y más delicado foco de tensiones se concentra en su pretendida neutralidad e independencia política, que le obliga a mantenerse alejado de las sumisiones y las dependencias, los servilismos o las complacencias, por un extremo, y, por otro, de una malentendida neutralidad o asepsia que le hundiría en la ineficacia y en el absentismo. Tan lejos debe situarse el Defensor de la lucha partidista y, mucho más, de entrar en la batalla por el poder, como de renunciar a su función de aguijonear, criticar y corregir las malas actuaciones o las ilegalidades cometidas por las Administraciones, que no son ni más ni menos que el Gobierno de la nación. A esto hay que añadir la exquisita prudencia en que debe moverse en el uso de su facultad excepcional para interponer recursos de inconstitucionalidad, que una vez más ha de dar con el punto de equilibrio entre la repetición menudeada y la práctica omisión de sus apelaciones.

Todo el arte de esta figura se resume en saber compaginar los derechos o facultades potestativas que le otorga la Constitución, con sus deberes o misión capital que le está encomendada, que no es otra sino la defensa de los derechos de los ciudadanos, siempre que éstos se vean violados por la propia Administración.

Después de esta enumeración dicotómica de indicadores alternantes, se ve claramente la dificultad de encontrar unos baremos objetivos para evaluar la correcta o desviada actuación de esta institución pública y terminar sacando conclusiones categóricas sobre su funcionamiento. Si resulta siempre complicado valorar una organización política, sea ésta un parlamento o un partido, se complica aún más en este caso del Defensor del Pueblo, definida exactamente en los tratados de derecho constitucional, pero con una dinámica tan proteica y ambivalente, que el observador pretendidamente imparcial se verá siempre envuelto en las redes de prejuicios o apriorismos. Unos le concebirán como el gran benefactor, y otros (los administradores o gobernantes) se verán tentados a juzgarle como su principal oponente, incrustado dentro de los aparatos del Estado.

Tan infundada es la primera hipótesis de exigir al Defensor la solución de todos los problemas sociales, como la segunda. Considerar pura y simplemente al Defensor como un contrincante no tiene sentido, ya que todos los poderes públicos han de proponerse como objetivo prioritario de su política, la defensa de los derechos fundamentales sin discriminación de personas. Y en definitiva, aunque "de iure" no está subordinado a ninguna autoridad del Estado, ni puede recibir presiones o instrucciones de ningún poder (como establece el artículo 6 de la Ley 3/81), de "facto" su éxito o su fracaso depende de las decisiones de los gobernantes, en cuyas manos está la resolución de la reclamación presentada por los ciudadanos al Defensor. Según el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/81, el Defensor del Pueblo no es competente para modificar los actos y resoluciones de la Administración Pública, por más que a renglón seguido la ley establece que "si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injutas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma".

Sin embargo, si las autoridades administrativas no consideran que se ha cometido una irregularidad o que se ha producido un abuso de poder, el Defensor no está facultado para tomar ninguna decisión coactiva. A lo único que están obligadas las autoridades y funcionarios es a responder por escrito al Defensor. Pero si el ministro de un ramo, el presidente de una Comunidad Autónoma o el alcalde de un Ayuntamiento hacen caso omiso de las advertencias, recomendaciones o recordatorios de sus deberes legales que el Defensor les ha sugerido, éste no dispone de más medios para terminar imponiendo sus decisiones. El español que ha reclamado se volverá a sentir desprotegido y desamparado. Los derechos humanos no se habrán visto realmente tutelados. Pero esta situación no es imputable al Defensor, a quien sólo le queda ya el último recurso de hacerlo constar en su Informe anual a las Cortes Generales.

## MEDIDA DE LOS RESULTADOS

De lo dicho hasta aquí se desprende la imposibilidad de responder a la sencilla pregunta del que interroga abiertamente: Pero de esas 73.207

quejas presentadas, ¿cuántas se han resuelto favorablemente? Por enésima vez repetimos el estribillo de que quien resuelve es la propia Administración, lo cual no es óbice para poder hacer una valoración de las actuaciones concretas del Defensor.

### **Recursos de amparo e inconstitucionalidad**

Comenzando por una de las facultades más excepcionales del Defensor, cual es la de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, tal y como prescribe el artículo 162 de la Constitución, hay que constatar que ha sido empleada con gran medida y discreción.

En los dos primeros años de su mandato sólo se interpusieron dos recursos contra un artículo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, primero contra la Ley del 83 y posteriormente contra la Ley de 1984, dado que en ella se volvía a repetir el mismo concepto, por el que se otorgaba una subvención de 800 millones de pesetas a las centrales sindicales más representativas. El Tribunal Constitucional falló a favor de las consideraciones expuestas por el Defensor. Sin embargo, y antes de que el Alto Tribunal emitiese la sentencia, se volvió a interponer un tercer recurso contra dicha Ley de Presupuestos del 85, así como contra otra del Parlamento Foral de Navarra, concebida en los mismos términos.

Durante este primer trienio, no se ha interpuesto ningún recurso de amparo, si bien el Tribunal Constitucional, con fecha 20 de diciembre de 1982, estableció un acuerdo por el que remitiría al Defensor aquellos casos que querían acogerse al beneficio de justicia gratuita, para que si el Defensor lo consideraba oportuno pudiera ejercitar la acción de amparo para la que está legitimado por la Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y su propia Ley Orgánica 3/81.

En 1985 se interpusieron los siguientes recursos: contra las leyes reguladoras del derecho a la objeción de conciencia; contra la Ley del fondo de solidaridad municipal de la Asamblea de Madrid, popularmente conocida por "Ley del recargo del 3%"; contra determinados aspectos de la Ley Orgánica 7/85 de los derechos y libertades de los extranjeros en España, es decir, la llamada "Ley de extranjería" y contra la Ley de Libertad Sindical en lo que hace referencia a los establecimientos militares.

Cuando se escriben estas líneas no se ha producido sentencia alguna del Tribunal Constitucional sobre estos recursos, por más que hay que dejar constancia que la Comunidad Autónoma de Madrid dejó en suspenso la mencionada ley del recargo del 3 %.

Un recurso que no se interpuso y creó una oleada de descontentos en las asociaciones o grupos sociales que lo habían solicitado, es el de la llamada "Ley antiterrorista", prevista en el artículo 55.2 de la Constitución.

### **Recomendaciones y sugerencias**

Entramos en el terreno resbaladizo de las facultades otorgadas al Defensor en los arts. 28 y 30 de su Ley Orgánica, que como ya se ha expli-

---

cado anteriormente, componen la sustancia medular del Defensor, ya que mediante este instrumento jurídico de las recomendaciones y sugerencias, contribuye a la tutela real de los derechos de los ciudadanos e interviene ante cualquier indicio de arbitrariedad o de uso excesivo, desviado y no razonable de las facultades discrecionales de los órganos administrativos.

Asimismo, mediante esta vía, puede el Defensor del Pueblo estimular reformas de carácter general, tanto en lo que hace referencia al mejor funcionamiento de la Administración, como a nivel legislativo, ejerciendo así la función promocional del cambio que, junto con la función investigadora, mediadora y garantizadora de la Constitución, conforman el abanico de sus funciones (6).

Esta función de promoción del cambio resulta ser el arma más positiva de las que dispone esta institución, por más que su propia fortaleza esté impregnada de debilidades y que su potencia quede reducida a una voz que clama sin ser escuchada (7).

En cumplimiento del mandato constitucional el Defensor del Pueblo no ha escatimado el uso de este arma, habiendo presentado más de 60 recomendaciones en el primer año y 173 en el segundo, con el fin de lograr una interpretación más dinámica y actualizada del ordenamiento jurídico español, mejorar los cauces de información y de relación de los gobernados con los gobernantes, urgir la celeridad en la tramitación de los expedientes o en la ejecución de las sentencias, aplicar los principios de equidad y hacer en definitiva más eficaces las actuaciones de las administraciones públicas en sus tres niveles de central, regional y municipal.

Resulta inabarcable reducir en estas páginas el cúmulo de recomendaciones, la mayoría de las cuales no se reducen a un par de folios, sino que exponen pormenorizada y extensamente los antecedentes que dan origen a tal recomendación, los fundamentos jurídicos en que se basa y las fórmulas que se sugieren para dar efectividad y hacer operativo el contenido de tal recomendación. A título de ejemplo se pueden consultar y evaluar la recomendación sobre la Ley 24/83, de 21 de noviembre, sobre Saneamiento de las Haciendas Locales y la referente a los problemas que suscita la Ley 30/84, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, contenidas ambas en el Informe de 1984 (8).

En este breve trabajo no podemos recoger sino una menguada enumeración de las recomendaciones elevadas al Gobierno y a las Cortes Generales; entre los que se pueden destacar los siguientes:

— Resolver el problema de las pensiones regidas por el Estatuto de Clases Pasivas de 1926.

(6) C. GINER, *El Defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica*, Madrid, 1986, págs. 48 y ss.

(7) *Ibidem*, págs. 62-65; 76.

ALBERTO PÉREZ CALVO, "Comentarios al artículo 54 de la Constitución española" en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, Tomo IV, págs. 542 y ss.

(8) *Informe a las Cortes Generales 1984*, págs. 257 y ss.

- Recomendación a las Cortes Generales en relación con la jubilación anticipada establecida en la Ley para la Reforma de la Función Pública.
- Asistencia letrada en expedientes judiciales militares.
- Ampliación de la cobertura del ISFAS.
- Sobre el sistema de internamiento de enfermos mentales.
- Sobre pensiones a mutilados civiles de guerra.
- Sobre la supresión de la exigencia del previo pago, como requisito para recurrir en materia laboral a la vía jurisdiccional.
- Sobre devolución del patrimonio sindical.
- Sobre la no extinción del subsidio de desempleo eventual agrícola.
- Sobre mejora de la asistencia odontológica.
- Sobre donación de sangre, planteando su total erradicación.
- Sobre eficacia de la Ley de Trasplante de Organos.
- Sobre explotación de menores para ejercicio de la mendicidad.
- Sobre concesión de plazas en residencias de pensionistas de la Seguridad Social.
- Sobre modificación de la legislación de protección a familias numerosas.
- Sobre selección de adjudicatarios de viviendas de promoción pública.
- Sobre seguro de viajeros en el ferrocarril suburbano de Madrid.
- Sobre modificación de la tarifa general de mercancías de RENFE, e indemnización por extravío.
- Sobre procedimiento de convalidación de títulos obtenidos en países extranjeros.
- Sobre acceso a la Función Pública docente universitaria (Idoneidad).

Hay que destacar que a este estímulo de las recomendaciones respondió el Gobierno de la Nación, quien a través del Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes envió una amplia y detallada contestación al Informe de 1983 y posteriormente al de 1984, recogiendo el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo y exponiendo la opinión de la Administración Pública, por más que no existía obligación ni previsión legal alguna a este respecto.

Estas contestaciones del Gobierno al Defensor ofrecen uno de los mejores instrumentos, no sólo de evaluación global de esta institución, sino también del grado de eficacia que han tenido las recomendaciones y sugerencias hechas por el Defensor (9).

### **Las quejas individualizadas**

Al final del estudio, y ya sin espacio para desarrollarlo con detención, llegamos al tema de las quejas particulares, que unas veces afectan sólo a un individuo, pero que en otras ocasiones representan las preocupaciones o inquietudes de miles de ciudadanos. Este sería el momento oportuno

(9) *Informe a las Cortes Generales 1984*, págs. 279-301.

tuno de reseñar los logros y las impotencias de esta institución del Defensor. A modo de ejemplo, y más con la finalidad de contentar al lector que con el fin de hacer un análisis exhaustivo, se hace un muestreo al azar de la resolución de algunas de las quejas presentadas:

- Cobertura de los accidentes sufridos por los soldados incorporados a filas durante los viajes desde su domicilio al cuartel.
- Supresión de la discriminación por razón de sexo en relación con las prestaciones a la familia con hijos a su cargo.
- Gratuidad de las pruebas de análisis para investigación de la paternidad en determinados casos en que la parte goce del beneficio de justicia gratuita.
- Reorganización de los métodos de regadío en el Coto de Doñana.
- Regulación en la ley de Reforma Universitaria de nuevos medios para determinar las normas que regulen la permanencia en las universidades de los alumnos que no superen las pruebas en los plazos establecidos anteriormente.
- Potenciación de las comisiones de asistencia social en los centros penitenciarios.
- Actualización de las pensiones causadas por los antiguos Secretarios de Justicia Comarcal y Municipal.
- Devolución de cantidades adeudadas por la Administración, como lo prueban, entre otras, las de un contratista de CAMPSA y otro de la empresa BENISA.
- Innumerables resoluciones que han provocado cierre de locales de discotecas o sanciones a las empresas que producen molestias por ruidos excesivos, vertidos insalubres, emanación de gases tóxicos, etc.
- Agilización de expedientes o reconocimiento de pagos anticipados por el Fondo de Garantía Salarial previamente desestimados o concesión de subvenciones con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.
- Corrección del déficit en la asistencia sanitaria reumatológica.
- Reordenación de las listas de espera en un hospital con lo que se evitó la hospitalización inadecuada en los pasillos.
- Reglamentación sobre condiciones de trabajo en la industria del amianto.
- Reintegro de gastos de asistencia médica.
- Percepción de pensiones reconocidas o denegadas y agilización de tramitación y resolución de expedientes de prestaciones solicitadas en virtud de lo previsto en los Convenios bilaterales de Seguridad Social.
- Solución de graves problemas de contaminación ambiental.
- Normativa reguladora de los accesos y aparcamientos de vehículos en los aeropuertos.

Podríamos seguir enumerando indefinidamente ejemplos que pusieran de relieve las líneas maestras de la actividad de esta oficina del Defensor, que abarca tanto asuntos de gran repercusión en la opinión pública (recuérdese, por ejemplo, su actuación en el caso Zabaltza o sus gestiones para lograr una correcta aplicación de la llamada Ley de Extranjería en las ciudades de Ceuta y Melilla) o temas más individualizados como los de trabajadores en empresas públicas, pensionistas y jubila-

dos, objetores de conciencia, enfermos que solicitan cama en un hospital, cuya tramitación se ha resuelto favorablemente pero que nunca llegarán a salir a la luz pública.

De todo lo dicho se ve la dificultad de hacer una evaluación completa del funcionamiento de esta institución, cuyos poderes no residen en ella misma, sino que siguen permaneciendo en manos de la Administración a la cual el Defensor del Pueblo propone la solución más adecuada y en consonancia con la vigente legislación (10).

### **EPILOGO: ¿QUE ES EL OMBUDSMAN?**

Al final de este largo itinerario puede ser que el lector se haga las mismas o parecidas preguntas que el especialista en estos temas, el profesor G. E. Caiden: "¿Cuál es el impacto que tienen las recomendaciones de los 'Ombudsman' y su interés por corregir las irregularidades de la Administración? ¿Qué es el 'Ombudsman', un defensor del ciudadano, un caballero medieval, un Quijote de los no privilegiados, una oficina de información pública, un detective, un inquisidor de la Administración, un educador cívico, un mercader oficial, un hacedor de milagros, un juez jurado, un reformador social o ninguna de estas cosas?"

---

(10) G. E. CAIDEN, *To Righ Wrong*, Tel Aviv 1980, pág. 11.