

VICTOR FAIREN GUILLEN

**EL DEFENSOR DEL
PUEBLO
- OMBUDSMAN -**

**TOMO I
PARTE GENERAL**

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

MADRID - 1982

INDICE

<i>Advertencias</i>	7
<i>Palabras previas</i>	13
<i>Siglas</i>	21
<i>Indice de materias</i>	25

Capítulo I

Significado de la expresión «Ombudsman». Notas sobre su historia

1. Significado de la expresión <i>Ombudsman</i>	33
2. Breves notas sobre su historia	35

Capítulo II

Notas generales de la institución

1. Razones fundamentales de su aparición	45
2. Notas características de los Ombudsmen. La no vinculación de sus decisiones	46
3. La «Auctoritas» de los Ombudsmen	48
4. Medios de adquirir «Auctoritas»	50
A. Ser ajeno o estar alejado de la política	50
B. La «publicidad» del cargo (su conocimiento por el pueblo)	51
C. Su fácil accesibilidad por los ciudadanos	53
D. La «mentalización» por los ciudadanos de la institución del Ombudsman	53
E. La publicidad de las actividades y decisiones de los Ombudsmen	54
5. Resultados de la actividad de los Ombudsmen: el «impacto directo» en el ciudadano quejoso	54
6. La falta de «impacto directo» y las sanciones secundarias a imponer a la Administración desobediente	62
7. Las «quejas» «no serias» o «faltas de importancia»	64
8. El «impacto indirecto»: decisiones del O. que alcanzan a terceras personas; su resultado	66
9. Valor de la fuerza «disuasoria» de las decisiones del O.; su influencia en reformas legislativas	69
10. El Ombudsman y su subjetividad	70

11. Un elemento objetivo del «impacto»: la objetividad del O.; su «humanidad» en la interpretación de las normas	71
12. Ventajas de los procedimientos ante los O.	73
13. Una definición clásica legal del Ombudsman: Suecia	75
14. Carácter democrático de los Ombudsmen	76
15. Intento de definición de un Ombudsman-tipo	78

Capítulo III

El «Defensor del Pueblo» español hasta la promulgación de la Constitución de 1978

1. Su supuesto «parentesco» con el Justicia Mayor del Reino de Aragón ...	83
2. El «Defensor del Pueblo» en el Congreso de los Diputados	87
A. Enmiendas	90
B. Informe de la Ponencia y de la Comisión	
3. El «Defensor del Pueblo» en el Senado	100
A. Enmiendas en la «Comisión de Constitución»	100
B. Discusión de dichas enmiendas	105
C. Intervenciones de los portavoces	110
D. Votos particulares a discutir en el Pleno	113
4. Los nuevos textos del Congreso	113
5. Los textos definitivos	114
6. Comentario sintético	114

Capítulo IV

La organización de los Ombudsmen

1. El nombramiento: vicisitudes	119
A. En Suecia	119
B. En Finlandia	123
C. En Noruega	130
D. En Dinamarca	131
E. En Israel	131
F. En Nueva Zelanda	139
G. En Portugal	142
H. En Inglaterra	143
I. En Francia	149
J. En España	152
2. Requisitos para ocupar el cargo (resumen)	155
3. Los Suplentes	157
4. Plazos de desempeño del cargo (resumen). Reelegibilidad	158
5. Naturaleza jurídica del cargo de Ombudsman	160

Capítulo V

Relaciones de los Ombudsmen con los Parlamentos

1. «Supervisión», «Comisión», «Representación»	165
2. «No instrucciones del Parlamento caso por caso»	167

3.	Relaciones de los Ombudsmen con los Parlamentos. Su independencia.	168
4.	Los Diputados parlamentarios entre los «quejosos» y el «Comisionado Parlamentario para la Administración» inglés. El «Contempt of court» como medio de proteger la labor del «Comisionado»	178
5.	Complemento a las notas características de los O. en relación con los Parlamentos	188
6.	El temor a la «politización» de los Ombudsmen	191

Capítulo VI

Los Ombudsmen, los Tribunales y el Ministerio Fiscal

1.	Generalidades. La diferencia entre los Ombudsmen y los jueces	197
2.	La «supervisión de los Tribunales» por los O. en Suecia y Finlandia y la independencia judicial	198
3.	Países con O. «no supervisor de los Tribunales»	210
4.	La mutua ayuda entre los Tribunales y el Ombudsman (Israel)	211
5.	Los Ombudsmen y el Ministerio Fiscal	216
6.	El problema de las detenciones o prisiones ilegales o tratos indebidos	222
7.	El Ombudsman y el Defensor del Pueblo en España; sus posibles relaciones con los Tribunales y con el Ministerio Fiscal	225
8.	Apéndice	247

Capítulo VII

Relaciones de los Ombudsmen con el Poder Ejecutivo

1.	Con los Jefes de Estado	251
2.	Con los Ministros	252

Capítulo VIII

Los Ombudsmen y las Administraciones en general

1.	Recuerdo de sus actividades ante los Tribunales	259
2.	Los O. y los actos de la Administración	259

Capítulo IX

La competencia objetiva de los Ombudsmen

1.	Las atribuciones de los Ombudsmen como defensores de la legalidad. La necesidad de defender el Derecho objetivo	265
2.	La defensa de los derechos de los ciudadanos a cargo de los Ombudsmen.	268
3.	La defensa de los «Derechos y Libertades» por los Ombudsmen	271
4.	Los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas en la Constitución española de 1978	273
	A. Las Libertades Públicas	276
	B. Los Derechos Fundamentales	277

5.	Los Ombudsmen como interpretadores de la ley	303
6.	Los Ombudsmen como actores en recursos	309
7.	Los Ombudsmen como aplicadores de sanciones	311
8.	Los Ombudsmen como emisores de informes a petición de los Parlamentos, Comisiones Parlamentarias, Gobiernos (Informes especiales) ...	
9.	La labor prelegislativa de los Ombudsmen	312
	A. Su examen de los trabajos preparatorios	312
	B. Sus sugerencias prelegislativas	312
10.	La falta de «vis atractiva» de los Ombudsmen	317

Capítulo X

Los Ombudsmen y los efectos de su intervención en la actividad administrativa

1.	Las Administraciones y el posible efecto suspensivo de una intervención del O. Ventajas e inconvenientes	323
2.	Los Ombudsmen, la Administración reglada y la discrecional	331

Capítulo XI

Competencia de los Ombudsmen por razón de las personas

1.	Los Ombudsmen y las entidades locales	341
2.	El Ombudsman y la Iglesia	344
3.	El Ombudsman y la Policía	346
4.	Personas jurídicas de Derecho público sometidas al Ombudsman	348
5.	Otras personas jurídicas afectadas por el Ombudsman	353
6.	Personas físicas o jurídicas privadas	354
7.	Los funcionarios públicos	356

Capítulo XII

Los Ombudsmen y sus formas y medios de actuar

1.	Las quejas de los ciudadanos	363
	A. El interés en quejarse	363
	B. El sistema de inspección continuada	367
	C. La intervención de Letrado o representante	370
	D. La forma de la queja	373
	E. El contenido de la queja	376
	F. El tiempo de la queja	380
2.	La actuación «ex officio» de los Ombudsmen	382
3.	Las Inspecciones	384
4.	Las «Inspecciones sucesivas». Su valor	389
5.	El doble papel de las inspecciones	392
6.	Las quejas presentadas fuera de plazo	393
7.	Las quejas presentadas con defectos	395
8.	Las noticias de la prensa	395
9.	Otras fuentes de información	396
10.	Las posibilidades del futuro Defensor del Pueblo español de actuar «ex officio»	398

Capítulo XIII

Los procedimientos de los Ombudsmen en concreto

1.	El procedimiento. Sus principios	403
2.	El curso del mismo	407
A.	El estadio de preparación administrativa. Incidencias	407
3.	El desarrollo del procedimiento	409
A.	Las declaraciones de los interesados. Las informaciones	410
a)	El problema de los «documentos secretos»	413
b)	El ejemplo del debate parlamentario inglés sobre los «documentos secretos» para el Comisionado Parlamentario	418
B.	Los documentos	423
C.	Los testigos	425
D.	Los peritos	429
E.	Las inspecciones	430
F.	Las consultas a los O. por otras autoridades	431
4.	El Ombudsman como acusador; su protección por los Tribunales	431
5.	Algunas estadísticas	433
6.	Posible procedimiento para el Defensor del Pueblo español	434

Capítulo XIV

Las medidas a adoptar por los Ombudsmen

1.	El rechazo de la queja	439
2.	Gama de otras medidas a adoptar	439
A.	La acusación penal	440
B.	La orden, dada a otro funcionario, de que acuse penalmente	443
C.	Consecuencias de su poder de supervisar a los Tribunales	445
D.	La iniciación de expedientes e imposición de medidas disciplinarias	448
E.	Las opiniones, las críticas de los Ombudsmen	451
F.	Las «recomendaciones» de los Ombudsmen	454
G.	Los «recordatorios», «admoniciones» o «amonestaciones»	457
H.	Las «directivas» del Ombudsman	458
I.	Los «requerimientos» del Ombudsman	458
J.	Las «explicaciones» del O. a funcionarios o a no quejosos	459
3.	El auxilio del Ombudsman para obtener resarcimientos	460
4.	Denuncias de defectos en la legislación e iniciativa prelegislativa	461
5.	La imposición de sanciones penales	461
6.	Las inhibiciones del Ombudsman	461
7.	¿Impugnabilidad de las decisiones del Ombudsman?	461
8.	Posibles medidas a adoptar por el futuro Defensor del Pueblo español	463

Capítulo XV

Los Informes del Ombudsman

1.	Las «notificaciones» del Ombudsman	467
2.	Los «Informes» del Ombudsman (para cada caso en particular, para grupos de casos o «Anuales»)	468

A.	Los informes sobre cada caso en particular	472
B.	Los informes sobre grupos de casos	474
C.	El informe anual al Parlamento	474
3.	La publicidad de los Informes del Ombudsman	486
4.	Posible sistema español de publicidad	492

Capítulo XVI

La responsabilidad de los Ombudsmen

La responsabilidad de los Ombudsmen	470
--	-----

Capítulo XVII

Las costas en los procedimientos de los Ombudsmen

1.	La modicidad del procedimiento	501
2.	La posible gratuidad del servicio legal	502
3.	Las costas del procedimiento ante el Ombudsman	503
<i>Conclusiones</i>		505