

DR 28 33

Buenas noches. Comenzamos aquí un nuevo número de Revista de Derecho Político, un programa que dirige el Departamento de Derecho Político de la UNED. Empezamos.

Hoy traemos a nuestro programa un tema de actualidad, el Defensor del Pueblo. El profesor José María Benito nos informa a continuación del contenido del programa. Hoy vamos a tratar el tema del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo está de actualidad. Se ha presentado el primer recurso de inconstitucionalidad contra la distribución de subvenciones a sindicatos. El Defensor del Pueblo, como es bien conocido don Joaquín Ruiz Jiménez, a instancia de una queja presentada por el secretario general de la Unión Sindical Obrera de Uso, Manuel Zaguirre, a la que se adhirieron la CNT y la Coordinadora para la Unidad Sindical de los Trabajadores de Cataluña, entregó personalmente en el Registro General del Tribunal Constitucional el pasado día 14 un recurso general contra la sección de los Presupuestos Generales del Estado que contempla la distribución de subvenciones entre las centrales sindicales.

Es la primera vez que el Defensor del Pueblo hace uso de esta atribución que le conciere la Constitución. El recurso ha sido interpuesto contra el artículo 48, incluido en la sección presupuestaria correspondiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Allí se establecen los criterios de distribución de 800 millones de pesetas en una partida consignada a centrales sindicales.

Esta norma determina que la subvención se distribuirá entre las centrales sindicales más representativas, entendiendo por tal las que hayan alcanzado más del 15% de votos en el ámbito estatal o el 10% dentro de cualquier comunidad autónoma. En el escrito presentado por Ruiz Jiménez se argumenta la inconstitucionalidad sobre la base de que tal criterio puede vulnerar los principios y derechos de igualdad jurídica, pluralismo y libertad sindical proclamados en la Constitución, ya que otorga un trato desigual a determinadas organizaciones sindicales en detrimento de otras. Según el texto del recurso, este criterio no tiene suficiente fundamento constitucional al originar discriminaciones en relación con otros sindicatos que también desarrollan funciones propias en defensa de sus trabajadores representados y para cuya actividad han de contar con recursos y medios proporcionados a su representatividad.

El recurso se hace pues eco de las protestas expresadas anteriormente por la CNT y por uso contra el sistema de reparto de estas subvenciones a cuenta del patrimonio sindical. El recurso, interpuesto en su momento por el sindicato anarquista por la CNT ante la magistratura del trabajo, obtuvo resultados positivos. Vamos a ver qué es lo que ocurre con el recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional.

Interesaría en este sentido recordar que, según el artículo 162.1.a de la Constitución, están

legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad el presidente del gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas. Las otras dos partes de nuestro programa se dedicarán, en primer lugar, a una explicación a cargo de la profesora Pilar Mellado sobre estatus, naturaleza jurídica y atribuciones del defensor del pueblo y la tercera parte del programa se dedicará a una entrevista con uno de los colaboradores del defensor del pueblo, el anterior director general de Televisión Española, don Eugenio Nazarre. En Revista de Derecho Político hemos querido entrevistar al defensor del pueblo, Joaquín Ruiz Jiménez, pero sus muchas ocupaciones nos han impedido charlar con él.

Sin embargo, sí hemos podido entrevistar a Eugenio Nazarre, que es adjunto del defensor del pueblo. Pero antes de oír esta entrevista, escuchemos el informe que ha preparado Pilar Mellado. Como el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el título primero, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes.

El propio artículo 54 del texto constitucional establecía un mandato según el cual la institución a la que hacemos referencia debería ser regulada por ley orgánica. En cumplimiento de ese mandato constitucional, una ley orgánica de 1981 contempla el nombramiento y estatuto del defensor del pueblo, sus competencias y funcionamiento. Decir en primer lugar en lo que respecta a su nombramiento que el defensor del pueblo es elegido por las Cortes Generales para un periodo de cinco años, periodo que podría no llegar a su término en caso de renuncia del titular al cargo o de fallecimiento.

Asimismo, las Cortes Generales, mediante previo acuerdo, pueden decidir el cese del defensor del pueblo en los casos de incapacidad sobrevenida, también como consecuencia de la negligencia probada en el cumplimiento de las obligaciones y deberes de su cargo, y cuando aquel fuera condenada por delito doloso mediante sentencia firme de un tribunal competente. Por otra parte, corresponde al defensor del pueblo un estatuto semejante al que disfrutaban los parlamentarios. Así, la persona que encarna al defensor del pueblo es inviolable, lo cual significa que no puede ser detenido, ni expedientado, ni multado, perseguido o juzgado por las opiniones que vierta y por los actos que realice en el ejercicio de sus funciones.

Además, para que su independencia esté absolutamente garantizada, el cargo de defensor del pueblo está retribuido económicamente y es asimismo incompatible con una serie de actividades, como son con todo mandato representativo, es decir, el defensor del pueblo no puede ser diputado ni senador e igualmente este cargo de defensor del pueblo es incompatible con la actividad política, con el servicio activo en la administración pública, con estar afiliado a un partido político o desempeñar funciones en el mismo y también con el ejercicio de la carrera fiscal o judicial. Por lo que se refiere a las competencias atribuidas al defensor del pueblo, puede decirse que la Constitución faculta a éste para la defensa de los derechos comprendidos en su título primero y para la supervisión de la actividad que desarrolla la administración pública. Precisamente en este punto no se comprende por qué el defensor del pueblo debe

limitarse a ejercer esa labor de supervisión de la actividad administrativa para defensa de los derechos reconocidos en el título primero de la Constitución y no se le ha configurado como un verdadero fiscalizador de cualquier tipo de anomalía administrativa, fundamentalmente en aquellos supuestos en los que los recursos y vías ya existentes no son suficientes.

Por otra parte, y por mandato expreso del artículo 162 a y b de la Constitución española, el defensor del pueblo está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad y recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, y dentro del ámbito de sus competencias, atribuidas éstas por ley orgánica, al defensor del pueblo corresponde supervisar las actividades de las comunidades autónomas y coordinar las funciones de instituciones similares que se constituyan en dicho ámbito. Por último, en este tema competencial hay dos supuestos de alcance limitado en los que puede intervenir el defensor del pueblo.

Uno de ellos se refiere al funcionamiento de la Administración de Justicia y el otro está referido al ámbito de la Administración militar. La intervención del defensor del pueblo para llevar a cabo la defensa de los derechos cuya tutela y defensa le es atribuida puede ser de oficio o instancia de parte. De esta forma, toda persona física o jurídica que invoque un interés legítimo está capacitada para solicitar la intervención del defensor del pueblo.

Como es lógico, el defensor del pueblo es ayudado en su trabajo por dos adjuntos y todo un staff de asesores técnicos y auxiliares. El defensor del pueblo es aún hoy una figura institucional joven que sin embargo ha adquirido en poco tiempo una gran importancia y repercusión en la sociedad española de hoy. Tras este breve informe pasamos a la entrevista que José María Benito ha mantenido con Eugenio Nazarre, uno de los dos adjuntos al defensor del pueblo.

Así ha contestado el señor Nazarre a la pregunta de qué es el defensor del pueblo. En la Constitución el defensor del pueblo está definido como el alto comisionado de las Cortes Generales en defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Es una figura que procede de la ya famosa conocida, el ombudsman sueco que en estos últimos años se ha generalizado en la mayoría de los países de Europa Occidental.

Por lo tanto, el defensor del pueblo es un órgano integrado en el poder legislativo, es decir, en las Cortes Generales, que supervisa la acción de todas las Administraciones Públicas, es decir, del Poder Ejecutivo, y vela para que las relaciones del Poder Ejecutivo con los ciudadanos se atengan a criterios constitucionales de justicia, equidad, igualdad, libertad, etc. Y por lo tanto es una forma nueva de control de la acción del Poder Ejecutivo. Entonces, ¿cuáles son los problemas concretos que puede resolver el defensor del pueblo? Los problemas concretos son todos aquellos que pueden nacer de las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

Y por eso es por lo que han surgido estas figuras de defensor del pueblo en todos los países, porque la Administración Pública en un de los más terrenos invade más esferas de actuación en la que se desarrolla la vida de los ciudadanos. Todos los ciudadanos, desde que nacemos hasta que nos jubilamos, etc., estamos cada vez más en contacto con los órganos de la

Administración. Y se pueden producir abusos de la actuación de la Administración, se pueden producir prácticas que van contra la ley, que atentan contra los derechos de los ciudadanos.

Y por lo tanto cualquier reforzamiento de los sistemas de defensa de los ciudadanos en estos momentos es buena. La Administración mastodóntica hace necesaria que haya sistemas nuevos, vuelvo a repetir, de control. Y por lo tanto el ciudadano, en el momento en que considera que en sus relaciones con la Administración se le ha lesionado un derecho o un interés, puede acudir al defensor del pueblo para que estudie el caso y vele por sus derechos y por sus intereses.

¿Y cuáles son o qué tipo de cuestiones son las que se están planteando más desde el inicio de la actividad de defensor del pueblo? ¿Qué casos concretos se han venido planteando? La verdad es que la institución está en un momento, yo lo calificaría casi de perplejidad, porque en estos 10 primeros meses de vida de la institución se han formulado ya más de 27.000 quejas escritas por parte de los ciudadanos. Esa es una cifra impresionante que ha desbordado todas nuestras previsiones. La media de quejas de instituciones análogas, por ejemplo Francia, Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, todos los países que tiene institución son en torno a las 4.000 como máximo al año.

Esto ha sido quizá producto de la novedad de la institución y esas quejas ya las hemos dividido en áreas y las primeras impresiones que tenemos es que más de la cuarta parte, es decir, entre un 25 y un 30% de las quejas se refieren a asuntos de seguridad social, pensiones, problemas de invalidez, etcétera, en la que realmente las prestaciones de la administración, bueno, se ve que no funciona excesivamente bien el sistema, etcétera, y hay problemas. La segunda área que ha motivado mayores quejas es la de justicia y hay curiosamente un número enorme de quejas que, bueno, acusan o denuncian pues mal funcionamiento o sobre todo retrasos en la administración de justicia. Nosotros tenemos en ese caso la obligación de dar traslado al Ministerio Fiscal de las mismas.

Y en tercer lugar, las que se refieren, lo que podríamos denominar, a los derechos económicos y sociales, sanidad, educación, vivienda, etcétera, son las que producen este mayor número de quejas. La verdad es que lo que se nota en una primera impresión es que, bueno, tenemos una administración enormemente mastodóntica y en la que el funcionamiento produce muchas veces prácticas que no se son adecuadas, que no resuelven los problemas de los ciudadanos. Y, por lo tanto, una de las misiones de esta institución será, al estudiar todos estos casos, proponer o sugerir a la propia administración una mejora de su gestión.

De todos modos, se critica a veces una cierta inoperancia de este órgano constitucional. De hecho, el primer recurso de inconstitucionalidad se ha presentado el pasado día 14 de octubre y la resolución del Tribunal Constitucional puede tardar mucho tiempo. ¿Eso no lleva a que, de alguna manera, las grandes posibilidades de la institución se vean un poco mermadas y quizá incluso a medio plazo quede la institución como un elemento decorativo más, pero no realmente eficaz en el sistema? Yo creo que esa impresión no responde realmente,

sinceramente, a la realidad.

La institución ha empezado a funcionar en mayo de este año. Es decir, el nombramiento del Defensor del Pueblo fue a finales de diciembre y durante enero a abril no tenía ni presupuesto ni elementos la institución y se empezó realmente los primeros nombramientos de los asesores, etcétera, fueron en mayo. Por lo tanto, llevamos nada más, en realidad, funcionando cinco meses.

En esos cinco meses se han tramitado ya varios miles de quejas y hemos empezado a también actuar en el ámbito de las competencias en materia incluso del recurso de inconstitucionalidad. El que a los cuatro meses prácticamente de vida de la institución ya se haya presentado el primer recurso de inconstitucionalidad y ya se hayan presentado sugerencias de actuación en la administración en algunos centenares de casos, me parece que es una demostración de que la institución se ha puesto en marcha todavía, vamos, para decirlo todo. Todavía no tenemos una sede definitiva, es decir, que este primer año es un año muy excepcional porque es el primer año de la institución.

Yo creo que la labor de la institución en este año se va a ver reflejado en el informe que presentará el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales en la primavera de los primeros meses del año 1984. ¿Cuáles son las posibilidades concretas con las cuales cuenta el Defensor del Pueblo, es decir, medidas concretas de control y de fiscalización de la administración? Bueno, el Defensor del Pueblo es lo que en la ciencia política se podría llamar una magistratura de opinión, es decir, no tiene un poder real ninguno, es decir, sus resoluciones o sus formulaciones no son ejecutivas sino que siempre tienen un carácter de sugerencia y por lo tanto, efectivamente, y eso lo enlazo con la anterior pregunta, el prestigio de todas las magistraturas de opinión se basan en su eficacia, en el prestigio que tenga la institución y por lo tanto es importante mantener ese o conseguir ese prestigio que solamente el tiempo nos podrá decir si lo ha adquirido o no. Vamos a poner un caso concreto.

Un ciudadano emite una queja sobre un ministerio, un departamento concreto, el Defensor del Pueblo estudia, investiga a través de sus asesores y desde luego tiene derecho a presentarse en la administración, ver el expediente y tienen todas las autoridades administrativas la obligación de colaborar con las tareas de investigación del Defensor del Pueblo. Y una vez investigado el caso, entonces el Defensor del Pueblo ve si la administración ha actuado correctamente, si ha actuado incorrectamente o incluso actuando correctamente si la norma en la que se ha basado la administración produce una lesión o un perjuicio a los ciudadanos y entonces se produce ya la fase de proposición del Defensor del Pueblo, que tiene dos caminos, una directa a la administración, es decir, el Defensor del Pueblo, la propia ley llama, formulará recomendaciones, sugerencias a los órganos de la administración, incluso proponiendo modificaciones de los reglamentos, de los textos reglamentarios y la administración es libre o no de aceptar esas sugerencias. Pero tiene un segundo camino, que es la gran fuerza de la institución, que es ante las Cortes Generales.

Todo esto lo tiene que elevar a las Cortes Generales y, por ejemplo, si una administración no ha cumplido con el, no ha colaborado con el Defensor o no ha aceptado las sugerencias que le ha formulado el Defensor, etc., entonces el Defensor del Pueblo comunica a las Cortes Generales todo lo que le ha pasado y hace incluso unas recomendaciones a las Cortes Generales que pueden llegar incluso a las modificaciones de normas con rango de ley, a normas legales. Las Cortes Generales son las que, en último caso, deciden sobre las propuestas que el Defensor del Pueblo, y por eso la definición exacta es eso, es un alto comisionado de las Cortes Generales. Y hay otro elemento más que conviene decir, y es que los informes a las Cortes Generales tienen carácter público, como el de todas las instituciones, y suelen ser, en otros países en que la institución está prestigiada, una especie de grandes informes sobre el estado anual del funcionamiento de la administración, que lo conocen los ciudadanos, que se debaten en la opinión pública, etc.

Nosotros pensamos que el año próximo, en el momento de hacer el primer informe, será necesaria la máxima difusión y que, en fin, la propia opinión pública conozca, a través de ese informe, los posibles fallos, deficiencias de la vida de la administración española. Eso significa que, lógicamente entonces, el Defensor del Pueblo no tiene ninguna posibilidad de sanción directa y, como bien ha dicho usted, que, en definitiva, es una magistratura de opinión. De todas maneras, independientemente de los problemas que eso pueda suscitar, en cuanto que es muy difícil un poder puro y llanamente de opinión que, a la larga, acabe consolidándose, de alguna manera, sin embargo, sí que cabe, a través de las Cortes, la posibilidad de una sanción indirecta a la administración.

¿Cuáles han de ser o cuáles pueden ser los medios para que esa sanción indirecta realmente vaya teniendo eficacia y una consolidación progresiva? Efectivamente, estoy de acuerdo con el planteamiento y lo he dicho antes, en el fondo, el Defensor del Pueblo debe ser un medio más, un órgano más, de la labor de control del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, con un enfoque muy concreto. Es decir, no es el control político, no es el control de las grandes decisiones de la vida nacional, sino es el control en lo que afecta a los derechos de los ciudadanos, que muchas veces la propia mecánica de la vida política hace que eso, quizá en los órganos legislativos, no tenga tanta atención. Es decir, el Defensor del Pueblo es un órgano que ese famoso derecho, que casi fue el primero de los derechos y que ahora está tan, a veces olvidado, que es el derecho de petición de los ciudadanos, tenga también, recobre un nuevo sentido en las relaciones con la Administración.

Y en ese sentido, el Defensor del Pueblo, yo creo que el futuro de la institución dependerá si es capaz de, con fuerza, con autórítas, etcétera, demostrar a través de sus investigaciones qué mejoras son susceptibles de formularse en la Administración, qué fallos ha habido, hay que tener en cuenta una cosa, y es que en la presentación del informe anual se realiza a través de un pleno de las dos cámaras, de las pocas veces en que se reúnen Congreso de los Diputados y Senado conjuntamente, y se produce mediante un debate en el que los grupos parlamentarios fijan su postura, y puede ser un debate importante en el que se ventilen muchos de los problemas de los derechos de los ciudadanos con la Administración. El Poder Ejecutivo, al

mismo tiempo, para él tiene que ser un permanente acicate para ir perfeccionando sus métodos de gestión. Yo lo que, por último, tengo que decir es que, claro, en un año no se pueden resolver todas las cosas, ni siquiera puede abarcar todo el Defensor del Pueblo, y va a haber una especie de criterios selectivos, etcétera, y yo creo que serán a través de los próximos años cuando se podrá ver si cara a la reforma necesaria del Poder Ejecutivo, del funcionamiento de la Administración, esta institución, como yo espero, será eficaz en su incardinación como un órgano constitucional.

Por último, nos gustaría hacer una pregunta, digamos así, técnica. ¿Qué es lo que debe hacer alguien que quiera elevar una queja ante el Defensor del Pueblo? ¿Qué pasos debería seguir? Pues es sencillísimo. Consiste, única y exclusivamente, en enviar una carta por correo o entregarla personalmente en la oficina al Registro General.

En esa carta, lo único que necesita es consignar el nombre, el apellido, el domicilio y la ciudad en la que vive, y exponer el hecho que motiva la queja, es decir, un posible funcionamiento incorrecto de la Administración o simplemente la exposición de que un derecho de lo reconocido en la Constitución considera que ha sido lesionado, perjudicado o no atendido suficientemente. Como ha dicho el señor Nazarre, todos los ciudadanos que quieran exponer una queja pueden escribir al Defensor del Pueblo. La dirección de la nueva sede es calle Eduardo Dato 31, Madrid 3. Nada más.

Hemos agotado nuestro tiempo. Revista de Derecho Político volverá con ustedes el próximo lunes. Gracias por su atención y muy buenas noches.