

# **EL DEFENSOR DEL PUEBLO: LA CONCIENCIA CRÍTICA DEL ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS**

CONSULTE ACTUALIZACIONES, ADDENDAS O VÍDEO-RESUMEN EN EL SIGUIENTE LINK O QR:

<https://www.atelierlibros.es/libros/el-defensor-del-pueblo/9788418244711/>



CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de publicaciones*

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO:  
LA CONCIENCIA CRÍTICA  
DEL ESTADO AL SERVICIO  
DE LOS CIUDADANOS**

**Lorenzo Hernández Márquez**

**Colección: Atelier Constitucional**

**Directores:**

**Joan Manuel Trayter Jiménez**  
(Catedrático de Derecho administrativo)

**Belén Noguera de la Muela**  
(Catedrática de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2021 Lorenzo Hernández Márquez

© 2021 Atelier  
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona  
e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)  
[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)  
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-18244-71-1

Depósito legal: B 12716-202

Diseño y composición: Fernando Pérez

A mi mujer, Sagrario.



Esta monografía tiene su origen en la tesis doctoral del autor que, dirigida por los doctores Luis Miguel González de la Garza y Antonio Torres del Moral, obtuvo en junio de 2021 la calificación de sobresaliente cum laude, con opción a premio extraordinario, otorgada por un Tribunal formado por los profesores/as Rodríguez Coarasa, Navas Castillo y Vidal Prado; a los que agradezco tanto su calificación como sus observaciones sumamente enriquecedoras.

Particularmente especial es el agradecimiento a mis directores de tesis. Al profesor González de la Garza, por su constante aliento en los peores y delicados momentos de la investigación; proporcionándome el necesario empuje que en esas circunstancias se necesita. A mi maestro y amigo el catedrático de Derecho Constitucional Torres del Moral, con el que he trabajado a lo largo de treinta y cinco años desde el Centro Asociado de la UNED de Talavera de la Reina y que fue el mentor y primer responsable de que esta tesis vea luz en este libro.

Al personal de Biblioteca y Documentación de la Institución del Defensor del Pueblo, en especial a D<sup>a</sup> Visitación Molina Arranz y a D Antonio Mora LLadó, que tan amablemente se han prestado a proporcionarme gran parte del material que he tenido que emplear y, en general, a todas las personas e instituciones que, de un modo u otro, han colaborado en este trabajo, como es el caso de la editorial Atelier, a la que muy especialmente agradezco el interés mostrado en su publicación .

Lorenzo Hernández Márquez





# ÍNDICE

ABREVIATURAS . . . . .	17
PRÓLOGO . . . . .	19
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ESPAÑA . . . . .</b>	<b>25</b>
1. Planteamiento de partida de la no existencia de precedentes nacionales. Semejanzas entre el Defensor del Pueblo y la figura importada del <i>Ombudsman</i> sueco. El significado del término <i>Ombudsman</i> . . . . .	25
2. Instituciones con alguna semejanza de Magistraturas aparecidas en la historia de la humanidad . . . . .	27
2.1. El <i>tribunus plebis</i> . . . . .	27
2.2. Los <i>curatores rei publicae</i> y los <i>curatores civitatum</i> . . . . .	28
2.3. El <i>defensor civitatis</i> . . . . .	28
2.4. Los <i>Euthynoi</i> atenienses y el Consejo de los Éforos . . . . .	29
2.5. El <i>Yan</i> . . . . .	29
2.6. El <i>Olbo de rei</i> . . . . .	29
2.7. El <i>missi dominici</i> , el Consejo de los Diez y el Gran Senescal. . . . .	29
2.8. El Parlamento Judicial francés . . . . .	30
2.9. El <i>Trucyricuy</i> . . . . .	30
2.10. Antecedentes a la figura del Defensor del Pueblo en España: El <i>Sabib Al-Mazalim</i> y el Justicia Mayor de Aragón. . . . .	30
3. Conclusión. . . . .	38
<b>CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. . . . .</b>	<b>41</b>
1. Planteamiento inicial . . . . .	41
2. Teorías acerca de su naturaleza. . . . .	42

2.1. Teoría del carácter fiduciario . . . . .	43
2.2. Teoría del órgano . . . . .	44
3. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo: Crítica de las anteriores doctrinas y posicionamiento propio. . . . .	47

<b>CAPÍTULO III. DESIGNACIÓN Y CESE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y DE SUS ADJUNTOS; PRERROGATIVAS E INCOMPATIBILIDADES . . . . .</b>	<b>55</b>
1 Designación del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos . . . . .	55
1.2. Marco institucional para la designación . . . . .	55
1.3. Requisitos para poder ser elegido . . . . .	63
1.4. Nombramiento y acreditación. . . . .	67
1.5. La designación y el nombramiento de los Adjuntos. . . . .	69
2. Cese del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos . . . . .	73
2.1. Cese del Defensor del Pueblo . . . . .	73
2.2. Cese de los Adjuntos. . . . .	77
3. Prerrogativas e incompatibilidades del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos	78
3.1. Las incompatibilidades . . . . .	82

<b>CAPÍTULO IV. LAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CON EL CIUDADANO: PROXIMIDAD Y CONOCIMIENTO. LAS QUEJAS, LAS INVESTIGACIONES DE OFICIO Y A PETICIÓN DE PARTE: SU TRAMITACIÓN. LA COLABORACIÓN Y LAS INSPECCIONES. LAS RESPONSABILIDADES . . . . .</b>	<b>85</b>
1. El Defensor del Pueblo y el ciudadano: Proximidad y conocimiento . . .	85
2. Las investigaciones de oficio y a petición de parte: Su tramitación . . .	91
2.1. Normativa reguladora. . . . .	91
2.2. Debate doctrinal sobre el art. 9 LODP: Su posible inconstitucionalidad y el alcance de la investigación del Defensor sobre la mala administración . . . . .	91
2.3. Las atribuciones del Defensor sobre las distintas autoridades: Competencia para la investigación de los actos administrativos y políticos . . . . .	97
2.3.1. Competencia para la investigación de los actos administrativos en general; de los Ministros y del Gobierno en particular. . .	97
2.3.2. Competencia para la investigación de los actos políticos del Gobierno y de su Presidente . . . . .	100
2.4. Las solicitudes del Recurso de inconstitucionalidad. Las actuaciones de oficio. . . . .	104
2.4.1. Solicitudes de Recurso de inconstitucionalidad. . . . .	104
2.4.2. Las actuaciones de oficio . . . . .	104
3. Las quejas . . . . .	106
3.1. Significado . . . . .	107
3.2. Diferencia entre reclamación, petición y queja. . . . .	107
3.3. Quejas interpuestas a la Institución desde su origen. . . . .	108
3.4. Procedencia y materias tratadas . . . . .	110

4. El derecho de queja y su tramitación . . . . .	113
4.1. Derecho de acceso a la queja. El interés legítimo . . . . .	113
4.2. El derecho de queja por vía parlamentaria . . . . .	116
4.3. Presentación, instrucción e investigación de las quejas. . . . .	124
4.4. Tipos y modelos de quejas que pueden ser presentados. . . . .	129
4.5. Registro y admisión a trámite . . . . .	131
4.6. Preclusión de plazos en vía administrativa y judicial. . . . .	132
4.7. Límites de la admisión y quejas rechazables. . . . .	134
4.8. La tramitación de las quejas . . . . .	134
4.9. Procedimiento de investigación, inicio y desenvolvimiento . . . . .	135
4.10. ¿Es factible una mediación del Defensor con la Administración? . . . . .	138
4.11. El procedimiento de investigación y sus variantes. Obligación de colaboración de los órganos requeridos y sus responsabilidades. . . . .	142
5. La colaboración y las inspecciones . . . . .	146
6. Las responsabilidades . . . . .	148

#### **CAPÍTULO V. LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

<b>POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO . . . . .</b>	<b>151</b>
1. Legitimación para la interposición del Recurso . . . . .	151
2. Objeto de control . . . . .	155
3. Posicionamiento de la doctrina . . . . .	156
4. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional. . . . .	158
5. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo hasta la actualidad . . . . .	159
6. Los Recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos en funciones por cese del Defensor. . . . .	161
7. La toma de decisión sobre la interposición de los Recursos de inconstitucionalidad . . . . .	166
8. Conclusión. . . . .	167

#### **CAPÍTULO VI. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: SUS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL. EL RECURSO DE AMPARO**

<b>CONSTITUCIONAL . . . . .</b>	<b>169</b>
1. Planteamiento general . . . . .	169
2. Los <i>Ombudsmen</i> nórdicos y sus relaciones con el Poder Judicial. . . . .	170
3. El Defensor del Pueblo y la Administración de Justicia en España. El Recurso de amparo constitucional . . . . .	172
4. Conclusiones . . . . .	183

#### **CAPÍTULO VII. LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. RÉGIMEN JURÍDICO. LAS RELACIONES CON LAS CORTES. SUS INFORMES Y SUS CLASES.**

<b>SU PUBLICIDAD . . . . .</b>	<b>185</b>
1. Las resoluciones. Régimen jurídico . . . . .	185
2. La resoluciones. Clases y naturaleza . . . . .	186

2.1. Las recomendaciones, las sugerencias, los recordatorios de deberes legales y las advertencias . . . . .	186
3. Las relaciones con las Cortes. Los informes y sus clases . . . . .	190
3.1. Los informes anuales . . . . .	190
3.2. Los informes extraordinarios . . . . .	192
3.3. Los informes monográficos. . . . .	192
3.4. Los informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) . . . . .	192
4. La publicidad de los informes. . . . .	193

<b>CAPÍTULO VIII. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO, RECURSOS Y PRESUPUESTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. . . . .</b>	<b>197</b>
1. Organización y funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo . . . . .	197
1.1. Sedes físicas. . . . .	197
1.2. Estructura interna y organigrama . . . . .	198
1.3. Personal al servicio del Defensor del Pueblo. Régimen jurídico y disciplinario. . . . .	205
2. Régimen económico del Defensor del Pueblo . . . . .	211
3. Breve análisis de los presupuestos de gastos de la Institución. El presupuesto actual . . . . .	213

<b>CAPÍTULO IX. LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA: CREACIÓN Y NÚMERO ACTUAL. ELECCIÓN, PRERROGATIVAS, FUNCIONES Y COMPETENCIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE SU ACTIVIDAD EN CIFRAS. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO NACIONAL: SU NECESIDAD. CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>219</b>
1. Los comisionados parlamentarios en España. Su creación y número actual . . . . .	219
2. Elección y prerrogativas . . . . .	223
3. Funciones y competencias. . . . .	225
4. Estudio comparativo de la actividad de los Comisionados en cifras . . . . .	236
5. Observaciones . . . . .	239
6. La necesidad de relaciones con el Defensor del Pueblo nacional . . . . .	242
7. Conclusiones . . . . .	245

<b>CAPÍTULO X. UN DEFENSOR PARA EUROPA . . . . .</b>	<b>249</b>
1. El defensor del Pueblo Europeo. Orígenes y normativa reguladora. . . . .	249
2. Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo Europeo . . . . .	254
3. La elección del Defensor del Pueblo Europeo. Duración del mandato, requisitos de acceso y cese. . . . .	256
4. Organización . . . . .	262
4.1. Gabinete. . . . .	262
4.2. Secretaría General . . . . .	263
4.3. Dirección de Investigaciones . . . . .	263
4.4. Área de Comunicación. . . . .	263
4.5. Área de Administración, Personal y Presupuesto . . . . .	263

5. Las funciones y competencias del Defensor del Pueblo Europeo. La presentación de la queja y su instrucción . . . . .	264
6. La Red de Enlace . . . . .	272
7. La actividad del Defensor del Pueblo Europeo en cifras y porcentajes . . . . .	272
<b>CAPÍTULO XI. CONCLUSIONES GENERALES.</b> . . . . .	277
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> . . . . .	293
<b>REFERENCIAS LEGALES</b> . . . . .	307
Europa . . . . .	307
España . . . . .	308
<b>REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES.</b> . . . . .	313



# ABREVIATURAS

- BOC: Boletín Oficial de Canarias  
BOE: Boletín Oficial del Estado  
CA: Comunidad Autónoma  
CCAA: Comunidades Autónomas  
CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 diciembre de 2000  
CE: Constitución Española de 1978  
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero  
DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas  
EDPE: Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, de 9 de marzo de 1994  
EURATOM: Comunidad Europea de Energía Atómica  
INAP: Instituto Nacional de Administración Pública  
JCA: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo  
LODP: Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo  
LOTC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional  
MNP: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura  
RIPE: Reglamento Interno del Parlamento Europeo  
ROFDP: 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  
SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional  
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional  
STS: Sentencia del Tribunal Supremo  
TC: Tribunal Constitucional  
TCE: Tratado de las Comunidades Europeas  
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del 13 de diciembre de 2007  
TS: Tribunal Supremo  
TUE: Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992  
UE: Unión Europea





## PRÓLOGO

Había un propósito decidido entre los constituyentes españoles durante la transición a la democracia de hacer una Constitución sencilla, pero a la que no le faltaran aquellas novedades iusconstitucionales que habían adoptado los Estados democráticos de nuestro entorno: un órgano censor de las cuentas públicas, un Tribunal Constitucional... Con ello España podría presentarse ante la comunidad internacional, y sobre todo ante la Comunidad Europea -hoy Unión Europea- cumpliendo todos los requisitos para el *placet* de nuestra incorporación a dicho club. Tales propósitos fueron cumplidos; con mayor o menor fortuna, pero fueron cumplidos, y así aconteció con el Ombudsman, denominado aquí, castizamente, Defensor del Pueblo, denominación que ha prosperado y ha sido adoptado por la Unión Europea para similar institución.

El libro que tiene el lector en sus manos es el resultado de una tesis doctoral, máximamente calificada, en la que tuve algo que ver como codirector. Ello me permite decir que estamos ante una monografía que asume como *leit motiv* proporcionar al lector un estudio serio y libre de todo condicionamiento ideológico y político de esta institución que tantas expectativas despertó en la ciudadanía, aunque después la realidad no ha corrido pareja con la primera ilusión.

El artículo 54 de la Constitución, que es el que regula la institución que nos ocupa, fue objeto de varias redacciones a lo largo del proceso constituyente. Acaso lo más llamativo de ello fue que, en el proceso de redacción, se incorporó un apartado segundo conforme al cual el Defensor del Pueblo debía velar 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. La Comisión Mixta Congreso-Senado, que tantas cosas hubo de arreglar en el texto que le llegó del proyecto constitucional, hizo lo propio con el artículo 54, aunque para ello hubo de sobrepasar sus atribuciones formales, actitud que adoptó, a mi juicio, en buena hora en beneficio de la Constitución y que fue jurídicamente validada en la posterior reunión conjunta Congreso-Senado.

La magistratura del Defensor del Pueblo creada por la Constitución se separa de los antecedentes ya incorporados a constituciones europeas, como Suecia, Fin-

landia, Dinamarca y posteriormente Inglaterra y Francia. A su vez, tras hacerlo España, ha sido asumida por el constitucionalismo hispanoamericano cuyos titulares forman, junto al español, un colectivo orgánico que comparte modos y criterios y departen sobre ello con alguna frecuencia, si bien tienen un perfil diferente porque sus titulares están centrados preferentemente en la consolidación democrática de sus respectivos países.

El autor, Lorenzo Hernández Márquez, es profesor de Derecho Constitucional en el Centro de la UNED en Talavera. Avezado en el análisis jurídico y en la síntesis expositiva, así lo hace en este libro cuya lectura será sin duda interesante e instructiva. A lo largo de sus páginas se desenvuelve el entronque constitucional, orgánico, legal y reglamentario de la magistratura estudiada, comparándola con sus homónimas extrajeras, al tiempo que, como señala el propio autor, se subrayan las muy acusadas servidumbres a las que ha tenido que enfrentarse y se sigue enfrentando.

Frente a lo que se publicó en un primer momento, el profesor Hernández Márquez sostiene la inexistencia en nuestro país de antecedentes inequívocos de la figura que regula el artículo 54 de la Constitución. No lo es -dice- el Justicia de Aragón, que se aparta bastante de la institución actual. Pese a ser yo inexperto en la materia, entiendo que tampoco son precedentes los Procuradores del Común y Personeros existentes en algunas de las Islas Canarias en los siglos XVII a XVIII<sup>1</sup>. En fin, la figura histórica que estima más cercana el autor es la del *Sabib-al-Mazalim árabe*. Por lo que se refiere a instituciones actuales, el profesor Hernández Márquez aprecia más relación con el Ombudsman sueco y con las figuras afines finlandesa, noruega y danesa, y algo menos con el Comisionado parlamentario inglés y el Mediateur francés (ahora El Defensor de los Derechos). Pero -añade- el español Defensor del Pueblo tiene fisonomía y naturaleza propias por las funciones y competencias que la Constitución le asigna, que hacen de él su peculiar particularidad.

No estuvo ayuna de silencios, advertencias críticas y pronósticos negativos la inserción de esta institución en el Ordenamiento español. Así, algunos manuales prescindían de su estudio, seguramente por considerarla una institución menor. Pero en un Estado de Derecho ningún órgano lo es si contribuye a un mejor funcionamiento institucional y a una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos. Por eso, monografías como la presente contribuyen a paliar parcialmente dicho olvido injusto, cuando no desprecio.

Otros juristas no silenciaron la institución, pero la rodearon de escepticismo y le auguraron un escaso porvenir.

Así, Garrido Falla comentó críticamente que la Constitución española había sucumbido a la tentación de la “Ombudsmanía”. Pedrol Rius adujo en el debate constituyente su preocupación por el posible solapamiento de funciones del Defensor del Pueblo con el Ministerio Fiscal. Y Martín Retortillo escribió: “tal como está redacta-

---

1. Cfr. GALÁN LORDA, M., DE LA IGLESIA, A. y SALVADOR ARMENDARIZ, M. A.: *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y Universidad de Navarra, s.a. (2005), págs. 29ss.

do [el artículo 54], es un híbrido que no se sabe a dónde va, es una institución que se ha regulado de una manera tan aturullada que, sin duda alguna, está condenada al fracaso". En fin, el propio Garrido Falla no se priva de citar a Drago, que, refiriéndose a Francia, escribió: "le meilleur Ombudsman, c'est le Conseil d'Etat"<sup>2</sup>.

Ninguna otra institución sufrió tamaño desprecio por parte de algunos expertos y no conozco que después rectificaran. Pese a lo cual la institución, que ha sido descrita por el autor de ese libro como "la conciencia crítica del Estado al servicio de los ciudadanos", ha salido adelante. En su día, el Pfr. Gil-Robles, verdadero promotor de la institución, escribió que ésta tendría que "hacer frente en primer lugar a un masivo desconocimiento popular<sup>3</sup> de lo que es y de sus funciones", por lo que su primera misión sería darse a conocer y actuar "con cautela y delicadeza, no exenta de firmeza, en unos primeros años"; de lo contrario, corría "el riesgo indiscutible de una pérdida de confianza por parte de ese pueblo a quien debe amparar"<sup>4</sup>.

Porque lo cierto es que, como dice el autor, frecuentemente estos órganos intermedios, como el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Fiscal, y el Defensor del Pueblo y sus similares autonómicos terminan de dar un perfil determinado a un sistema constitucional.

La ley orgánica que lo regula por disposición del artículo 54 constitucional fue promulgada en 1981 y el Reglamento de Organización y Funcionamiento data de 1983 siendo aprobado extrañamente, como señaló H. Oehling, por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta, a propuesta del entonces titular de la institución, Pfr. Ruiz-Giménez. Estos cuerpos jurídicos dotan a la institución de bastante autonomía, incluso respecto de las Cortes, como se percibe, por ejemplo, en que no detiene su actuación en los periodos entre dos legislaturas ni en los de vacación parlamentaria, y ni siquiera en los estados de excepción y sitio. Pero también es autónomo respecto del Gobierno, que es el que dirige la Administración<sup>5</sup>. Más aún: su legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes y normas de su rango le otorgan autonomía respecto de las Cortes Generales, si bien permanece ligado a las Cámaras por la dación de cuentas que les hace. Otro tanto podemos decir de su facultad para presentar recursos de amparo.

En fin, sus competencias de dirigir recomendaciones a las autoridades y funcionarios de la Administración Pública sobre el funcionamiento de un departamento, de un organismo o dependencia, y la de sugerirles nuevos criterios de actuación, así como la de ejercitar la acción de responsabilidad y denunciar ante el Ministerio Fiscal las conductas que estime delictivas, confiere a la institución del Defensor una seriedad y una autonomía mayor de la que se suponía cuando fue incorporada a la Constitución en 1978, al tiempo que se manifiesta como una magistratura de opinión y de persuasión dirigida a estimular el funcionamiento de los mecanismos

---

2. GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 54", en la obra dirigida por él mismo *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 594.

3. Por lo escrito más arriba, se puede añadir: "y no solo popular".

4. GIL-ROBLES, A.: *El Defensor del Pueblo*, Civitas, Madrid, 1979, pág. 13.

5. MOLAS, I.; *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 155.

de autocorrección de la Administración. Finalmente, aunque su funcionamiento tiende a ser colegiado con sus dos Adjuntos, la magistratura es estrictamente unipersonal.

Por todo ello sostiene el autor que, aunque la idea inicial que informaba a nuestros padres constituyentes al crear esta figura fue la de importar el modelo sueco, el cúmulo de competencias que se le han atribuido hacen del Defensor del Pueblo algo nuevo y distinto a otras instituciones más o menos similares existentes en el mundo jurídico.

El profesor Hernández Márquez apunta resueltamente que la designación de esta Magistratura se realiza lamentablemente con claras connotaciones políticas, igual que la de sus Adjuntos, todas ellas muy sujetas a los fines del partido que los aupó para el cargo, lo cual contrasta poderosamente con las características que la deben definir, tales como la independencia, la integridad, la imparcialidad, la ecuanimidad... Por lo demás la sujeción política del Defensor se pone de relieve principalmente en los recursos de inconstitucionalidad que la institución presenta por propia iniciativa o a petición de parte, o bien, por el contrario, en los que no presenta. En todos estos supuestos, las presiones a las que se ve sometido son de gran envergadura, sobre todo si provienen del partido que promovió su nombramiento.

Por eso, no es el artículo 54 de nuestra norma fundamental el que proporciona a esta figura su especial singularidad, sino el 162, al habilitarlo para la presentación de recursos de inconstitucionalidad, el que convierte al Defensor del Pueblo en guardián de la Constitución en su conjunto. Dicha función distingue esta Magistratura del resto de sus homólogas extranjeras. Por eso, el profesor Hernández Márquez remacha la, a su juicio, anómala contradicción existente en el hecho de que un Comisionado enmiende la plana al Comitente, del que en teoría depende.

Otra de las incoherencias más llamativas de la regulación de esta magistratura reside en el automatismo del cese del Defensor al término de su nombramiento, sin prórroga posible ni periodo en funciones hasta el nombramiento de su sucesor, en tanto que sus dos adjuntos sí continúan en sus respectivos puestos sin fecha límite mientras no se nombre un nuevo titular de la institución. De hecho, los actuales adjuntos llevan tres años desempeñando sus cargos "en funciones". Hacer del Defensor, a este respecto, de peor condición que sus adjuntos es no ya lógicamente un desatino, sino también una grave contradicción legislativa ya que la magistratura es única y unipersonal y el Defensor ha sido elegido para el cargo debiendo superar las tres quintas partes del conjunto de las Cortes Generales en tanto que los dos adjuntos no han superado más prueba que la de la conformidad mayoritaria de la Comisión Congreso-Senado relacionada con el Defensor. Una reforma legislativa está demandando la atención de Gobierno y de los diputados y senadores sobre este asunto y deberían ser sensibles a la mentada incongruencia y proceder a la correspondiente reforma de la ley orgánica del Defensor del Pueblo.

En fin, si bien me he permitido hacer algunas observaciones en páginas anteriores, no corresponde a este prologuista terciar en las posiciones adoptadas por el autor sobre la historia y naturaleza del Defensor del Pueblo; pero sí animar a quien tenga este libro en sus manos a gustar un análisis de esta institución en la segu-

riedad de encontrar en él un buen tratamiento y no pocos apuntes críticos de su diseño constitucional y legal, así como de su no siempre acertado funcionamiento. Por consiguiente, no cabe sino felicitar al autor y felicitarnos de que ofrezca al público el resultado de sus estudios y reflexiones sobre una institución tan interesante como mal conocida.

Antonio Torres del Moral