

DEFENSOR DEL PUEBLO

M.^a Dolores González Ayala



A introducción de la figura del Defensor del Pueblo para la defensa, junto a los poderes públicos, Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, supuso una absoluta novedad en nuestra historia constitucional, novedad que evidencia la importancia que el sistema de garantías representa para la operatividad de los mismos; es indudable que el fin que justifica y sostiene por completo a la Institución no es otro que la efectividad de los derechos proclamados en el título I de la Constitución y, a estos efectos, no resulta baladí recordar que la experiencia ha demostrado que el sólo reconocimiento en una norma constitucional no es condición suficiente, aunque sí necesaria para asegurar la existencia en nuestro ordenamiento de auténticas libertades públicas.

El Defensor del Pueblo aparece así como un garante más de la seguridad jurídica de los ciudadanos en el marco del Estado social y democrático de Derecho que define nuestra Constitución y, como reiteradamente ha venido señalando la doctrina, frente al control jerárquico de la propia Administración, tiene la ventaja de ser de un órgano externo, ajeno a ella; frente

al control parlamentario, marcado por móviles y maniobras políticas, presenta la objetividad y profesionalidad de la función; frente al carácter complicado y lento del control judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible. La esencia de su poder radica en que para conseguir su fin, está facultado para utilizar varias vías o medios, ninguno de ellos dirigido a sustituir a los canales tradicionales, y que aun estando desprovistos del elemento coactivo, le facultan para incitar a otras instituciones e instancias a que adopten las medidas necesarias para reparar las posibles violaciones de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución. Como Magistratura de opinión, son su autoridad moral y la persuasión los principales instrumentos con los que cuenta el Defensor del Pueblo, instrumentos que sin ninguna duda han demostrado su eficacia en los once años de vigencia de la Institución, no olvidemos que la simple publicidad del Informe que anualmente ha de presentar ante las Cortes Generales cumpliendo así lo dispuesto en la Constitución y en la LO 3/1981, de 6 de abril, donde se deja constancia de sus actuaciones tanto en el terreno de los derechos y libertades fundamentales como en el terreno del funcionamiento ordinario de las administraciones y servicios públicos, ya es suficiente como mecanismo de defensa al exponer ante la opinión pública las situaciones de infracción de la normativa constitucional en materia de derechos por los poderes públicos.

Todo ello viene a justificar la existencia de una sección fija en *la Revista de la Universidad Carlos III de Madrid* dedicada a los "Derechos y Libertades" y cuya finalidad no es otra que la de dar cumplida información de aquellas actividades llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en este campo y que pueden tener una cierta relevancia ya sea por la trascendencia del tema, ya por la magnitud de las quejas formuladas en relación con una determinada materia.

Teniendo en cuenta que la publicación tendrá una periodicidad semestral, en cada número se hará referencia a las actuaciones inmediatamente anteriores; sin embargo, por ser ésta su primera aparición pública, parece más conveniente efectuar, en esta ocasión, un repaso general de la actuación del Defensor del Pueblo en los años 1990 y 1991 con el objetivo de dar a conocer al lector lo más sustancial de las labores institucionales en el terreno de los derechos y libertades fundamentales. Este repaso, para el cual se han utilizado respectivos Informes anuales, pretende centrar su atención fundamentalmente y a modo de crónica en:

I. Los derechos que han sido objeto de un mayor número de quejas por parte de los ciudadanos y que por lo tanto han requerido de una mayor

intervención de la Institución, dejando así constancia de cuáles son los derechos y libertades menos respetados por los poderes públicos, con referencia a las resoluciones adoptadas por el Defensor en relación con las quejas: recomendaciones, sugerencias y otras resoluciones.

II. *El ejercicio de la legitimación del Defensor del Pueblo para concurrir ante el Tribunal Constitucional.*

III. *Las investigaciones de carácter general o sectorial* llevadas a cabo por la institución.

IV. *Los acuerdos de colaboración* que firme la institución con otras entidades.

I. DERECHOS CUYA VULNERACION HAN DADO LUGAR AL PLANTEAMIENTO DE UN MAYOR NUMERO DE QUEJAS POR PARTE DE LOS CIUDADANOS

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD (art. 14 de la Constitución)

Si bien no se trata de uno de los derechos cuya vulneración haya representado mayor número de denuncias, sin embargo resulta necesario constatar la aparición de un nuevo tipo de quejas basadas en la discriminación por razón de la raza (cabe mencionar los problemas de marginación de la raza gitana) y con respecto al personal de ciudadanía no española. Sin duda, este fenómeno se está produciendo, tal y como refleja el Informe de 1990 debido al cambio en el proceso migratorio en España, en donde hemos pasado de ser un país de emigrantes que denunciábamos con firmeza los supuestos discriminatorios a nuestros nacionales cuando éstos eran víctimas de ellos en otros países para pasar a ser un país de acogida de inmigrantes. El trato que reciben en ocasiones es no sólo inadecuado socialmente sino profundamente contradictorio con los principios fundamentales que proclama el título I de la Constitución y la propia Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros, lo que ha llevado a la institución del Defensor del Pueblo a llamar la atención de los poderes públicos y de todos los responsables de las distintas Administraciones para que no toleren conductas discriminatorias de esta naturaleza, ejerciendo las funciones de inspección y las sancionatorias con rigor, cuando sea procedente.

2. DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD FISICA E INTERDICCION DE TRATOS DEGRADANTES

(art. 15 de la Constitución)

a) Malos tratos.

Sigue siendo prioritaria la labor de esta institución en orden al esclarecimiento de aquellos casos en que se denuncian presuntos malos tratos inferidos por parte de agentes públicos o vigilantes jurados de empresas privadas de seguridad. En ocasiones, se aprecia que algunas personas que son objeto de una detención, presentan después lesiones que difícilmente se han podido causar ellas mismas y que por otra parte no guardan proporción con el rigor inherente al hecho de la detención. Además, como se ha venido poniendo de relieve en Informes anteriores, se ha apreciado que algunos agentes cuando son objeto de denuncias por presuntos malos tratos, o incluso antes, al preverse estas denuncias, formulan, a su vez, denuncias contra el ciudadano por agresión, resistencia a la autoridad, insultos, etc., sin que las circunstancias de la detención respondan exactamente a estas calificaciones. Del mismo modo, se han continuado recibiendo quejas sobre presuntos malos tratos atribuidos a los vigilantes o guardas de seguridad de empresas privadas, resultando preocupante las prácticas de algunos de ellos.

b) Novatadas durante el servicio militar.

Aunque no han sido numerosas las quejas recibidas con motivo de conductas que puedan vulnerar derechos reconocidos en el artículo 15 de la Constitución, aquéllas han sido objeto de una atención prioritaria y urgente por parte del Defensor, al objeto de conocer la realidad de las mismas.

3. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

(art. 17 de la Constitución)

Dos han sido fundamentalmente los ámbitos donde se ha producido una vulneración más constante de este derecho, la administración de justicia y la administración sanitaria en relación con el internamiento de enfermos en centros psiquiátricos. En el primero de ellos se ha detectado un incremento de las quejas sobre privaciones de libertad judicialmente acordadas sin ajustarse, a juicio de la Institución, a la legalidad vigente, de ahí su trascendencia por cuanto la vulneración del derecho fundamental se produce precisamente

por los órganos judiciales, encargados de su protección; en el segundo, conviene destacar la preocupación del Defensor en este tema, preocupación que se deja sentir tanto en el hecho de que las investigaciones concretas llevadas a cabo se han realizado en la mayor parte de los casos con carácter de oficio, como en la investigación realizada con carácter general sobre centros de internamiento en virtud de la deficiente regulación normativa de la enfermedad mental en el marco del Derecho Penal y Procesal Penal y a la que se hará referencia más adelante.

4. DERECHO A LA INTIMIDAD (art. 18 de la Constitución)

Hay que destacar en este apartado que la realización de los Censos de Población y Vivienda de 1991 dio lugar a la presentación de un cierto número de quejas por parte de los ciudadanos que consideraban vulnerada su intimidad personal y familiar bien por el tenor de las preguntas a las que obligatoriamente había que responder, bien por el uso y destino que finalmente se diese a los datos personales que debían proporcionar para la elaboración de tales censos. A la vista de ello, la Institución estimó oportuno iniciar actuaciones tendentes a conocer las medidas adoptadas por las autoridades competentes para proteger la intimidad de los ciudadanos a lo largo de la operación censal, así como el grado de cumplimiento y eficacia práctica de las disposiciones vigentes.

5. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (art. 24 de la Constitución)

Si la vulneración de alguno de los derechos reconocidos constitucionalmente merece una especial llamada de atención, ésta es sin duda alguna la del derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto no sólo es importante destacar el número de quejas recibidas ante la Institución, lo que de por sí resulta llamativo al constituir el mayor grueso de denuncias, sino también por el hecho de que la vulneración provenga precisamente de los Tribunales de Justicia, a los que la Constitución encomienda de manera expresa la salvaguarda de los derechos fundamentales y las libertades públicas. La preocupación del Defensor del Pueblo por este tema se hace patente en las investigaciones que ha llevado a cabo para esclarecer las causas de esta continuada y masiva formulación de quejas.

De las actuaciones llevadas a cabo en relación con este proyecto el núcleo fundamental lo constituye la actividad que el Defensor despliega sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Como señala el Informe de 1991, las carencias estructurales que todavía aquejan a nuestros órganos jurisdiccionales (inadecuación de los vigentes instrumentos procesales, falta de medios materiales y personales o defectuosa organización de los mismos, insuficiente preparación de los jueces, fiscales o personal auxiliar, falta de desarrollo de las previsiones legales sobre la planta judicial...) no pueden justificar, en ningún caso, irritantes dilaciones que todavía se producen en concretos órganos judiciales y que han determinado abundantes intervenciones de esta Institución. Desde anteriores Informes se viene reconociendo el esfuerzo realizado en los últimos años por los poderes públicos para mejorar la prestación del servicio público judicial dentro de los parámetros de garantías y eficacia que nuestra Constitución exige, como características básicas del sistema judicial de una sociedad democrática y moderna, pero ello ha resultado a todas luces insuficiente.

6. DERECHO A LA OBJECION DE CONCIENCIA

(art. 30.2 de la Constitución)

Por el contenido de las quejas recibidas se aprecia en estos últimos años un cierto desplazamiento en cuanto a los problemas que los ciudadanos someten a la Institución, vislumbrándose una variación en las mismas, al incrementarse las relativas a diversos aspectos de gestión del servicio de la prestación social sustitutoria, conformándose el hecho de que los problemas que preocupan o afectan a los ciudadanos en este ámbito tienen como punto de interés el modo y el proceso en que se desarrolla el cumplimiento de esta obligación. En este sentido han aumentado las quejas que se refieren a retrasos por parte de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia en las operaciones de clasificación y, fundamentalmente, en la incorporación en el puesto de actividad. Lo anterior no obsta a que se sigan recibiendo escritos de ciudadanos que desde unos planteamientos ideológicos y políticos expresan su rechazo al vigente marco jurídico regulador del derecho a la objeción de conciencia o también otros que ponen de relieve deficiencias en el funcionamiento de los órganos encargados o el empleo de criterios restrictivos en la aplicación de la normativa reguladora de este derecho.

7. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Capítulo especial ha merecido en los Informes del Defensor del Pueblo, por el número de quejas recibidas y las actuaciones de oficio seguidas por la institución, el grado de reconocimiento por parte de la Administración de las libertades públicas, proclamadas en el artículo 13 de la Constitución. Desde 1990 se ha notado un incremento de quejas sobre extranjería, quizá justificado por el amplio margen de discrecionalidad que tiene la Administración en esta materia, la inmediata ejecutividad que suele caracterizar a las resoluciones administrativas adoptadas, sin olvidar la situación de indefensión, a veces sobrevenida al extranjero por desconocer los derechos que constitucionalmente le son reconocidos, así como los mecanismos legales de defensa en un país distinto al suyo. Además, se ha apreciado en esta materia la carencia de un control suficiente con respecto a algunas intervenciones practicadas por agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, habida cuenta de las circunstancias en que éstas en ocasiones tienen lugar. Por otra parte, se ha constatado que, en algunos casos, no se produce una correcta interpretación por parte de la Administración de la legislación vigente y que ésta al resolver los procedimientos y expedientes instruidos en la materia no siempre pondera suficientemente las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, aplicándose con mayor frecuencia de lo deseable en estas resoluciones administrativas un cierto grado de automatismo. Se señala también el problema que ha venido representado la no existencia de un organismo unitario que conozca de la solicitud de los diversos informes sobre extranjería, debiendo procederse en cada caso a plantear la queja ante cada una de las autoridades o funcionarios encargados de la tramitación de los diversos expedientes con la diversidad de criterios que esta práctica viene originando; problema hoy día solucionado.

II. EL EJERCICIO DE LA LEGITIMACION PARA CONCURRIR ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

a) Solicitudes de interposición del Recurso de Inconstitucionalidad.

Diversas solicitudes han llegado a la institución en los años 1990 y 1991 encaminadas al ejercicio de la legitimación que tiene conferida para actuar ante el Tribunal Constitucional en procesos de inconstitucionalidad: estas so-

licitudes iban dirigidas contra las siguientes disposiciones: Ley 4/1990, de 20 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990; Ley 8/1990, de 29 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; Ley de Cataluña 4/1990, de 9 de marzo, sobre Ordenación del Abastecimiento de agua en el área de Barcelona; Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; Real Decreto-ley 1/1990, de 2 de febrero, sobre concesión con carácter excepcional de una paga al personal al servicio de la Administración Pública; Real-Decreto legislativo 521/1990, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral; Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio de 1991, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil; Ley 18/1990, de 17 de diciembre de 1990, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad; Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento; Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establece en la Seguridad social prestaciones no contributivas; Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991; Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en materia de espectáculos taurinos; Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid; Ley de Cataluña 22/1990, de 28 de diciembre, sobre modificación de los límites de la zona periférica de protección del Parque Nacional de Aigües Tortes y lago de Sant Maurici; Ley 17/1990, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-León para 1991; Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra; Ley del Parlamento de Galicia 4/1991, de 8 de marzo, de Reforma de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia.

El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, no encontró motivos que determinasen o aconsejasen el ejercicio de la indicada legitimación.

b) Resolución de recursos interpuestos.

El 27 de marzo de 1985 el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal. El Tribunal Constitucional dictó sentencia el 4 de octubre de 1990 por la que se acordaba desestimar el recurso interpuesto.

El 8 de noviembre de 1985, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo 2 de la disposición adicional tercera

de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. El 13 de marzo el Tribunal Constitucional dictó sentencia por la que decidía desestimar el recurso.

2. RECURSOS DE AMPARO

a) Solicitudes de interposición del recurso de amparo.

En estos dos años se han recibido un número considerable de solicitudes de interposición de recursos de amparo. Tras el estudio de cada una de ellas, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, no ha estimado procedente la interposición del recurso más que en un solo caso, la del representante de unos trabajadores contra el auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que en recurso de súplica confirmaba otro anterior que en queja confirmó a su vez el dictado por la Magistratura de Trabajo de Melilla, que declaró caducado el recurso de suplicación contra sentencia en procedimiento sobre reclamación por desempleo. El recurso se interpuso el 27 de junio de 1990 con base en la vulneración del art. 24.1 de la Constitución, que reconoce a toda persona el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

III. INVESTIGACIONES DE CARACTER GENERAL O SECTORIAL

Con independencia de la tramitación ordinaria de las quejas, la institución ha llevado a cabo dos importantes investigaciones. La primera de ellas ha abordado la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento con las consiguientes recomendaciones en el ejercicio de las funciones protectoras y reformadoras, habiéndose visto alguna de ellas parcialmente reflejadas en proyectos de ley posteriores. La segunda se refiere a la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España, y al igual que la anterior ha dado lugar a la formulación de una serie de recomendaciones. El contenido esencial de ambas investigaciones y resoluciones ha sido publicado en su integridad.

IV. ACUERDOS DE COLABORACION

Dentro del marco de colaboración institucional el Defensor del Pueblo firmó, a finales de septiembre de 1991, un convenio con la Universidad Carlos III de Madrid para la creación de la Cátedra "Joaquín Ruiz-Giménez" de estudios sobre el Defensor del Pueblo, con la finalidad de promover y apoyar la investigación y formación sobre los sistemas de garantías no jurisdiccionales de los derechos constitucionales y de supervisión de las administraciones públicas, a través de diversas líneas básicas de actuación, tales como la formación académica en las materias científicas objeto del convenio, la investigación básica y aplicada, etc. Como primera actuación la Cátedra "Joaquín Ruiz-Giménez" organizó unas Jornadas denominadas "Diez años del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas", que tuvieron lugar en el mes de enero de 1992, y de las que se dará cuenta en el próximo número de la Revista.

