

*El Defensor del Pueblo Español:
Construyendo una Cultura de Estabilidad
Institucional en torno a sus Actores y
Procesos de Transición*

*The Spanish Ombudsman:
Building a Culture of Institutional Stability
Around its Actors and Transition Processes*

María José Vicente Vicente* <https://orcid.org/0000-0002-7962-0362>

Inés Bartolomé Cid** <https://orcid.org/0009-0004-1408-0635>

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v22i34.2782>

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología (UNED) y en Comunicación Política e Institucional (UCM), profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid y de Sociología en la Universidad de Castilla-La Mancha. España.

Correo electrónico: mariajose.vicente@uclm.es

** Coautora, investigadora becaria del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. España.

Correo electrónico: inbartol@uclm.es

Lex





Bodegón Mochica, óleo sobre lienzo 100 x 90 cm.
Juan Carlos Ñañake Torres, pintor peruano (Lambayeque, Chiclayo, 1971)
Correo electrónico: nanakejc@hotmail.com / [Instagram.com/juancarlosnanake/](https://www.instagram.com/juancarlosnanake/)
Blogs: <http://nanaketorres.blogspot.com> / [facebook.com/nanakejc](https://www.facebook.com/nanakejc)

RESUMEN

En este trabajo nos marcamos como objetivo principal el análisis de la figura del Defensor del Pueblo. Para ello, observamos esta Institución desde su normativa reguladora y los pilares que sustentan su funcionamiento, para luego revisar los actores y escenarios más influyentes en los que han tenido lugar hasta el último proceso de transición del año 2021, a través de una metodología descriptiva y de estudio de caso. Trabajando en conceptos clave como Ombudsman, Derechos Humanos, Derechos civiles, Constitución y legislatura, su propósito consiste en que pueda ser una herramienta de comprensión de la Institución sobre la base de una cultura de estabilidad institucional y de poder dotar de un mayor conocimiento a los alumnos universitarios.

Palabras clave: *derechos civiles, derechos humanos, parlamento, constitución, consenso.*

ABSTRACT

In this work, our main objective is to analyze the figure of the Ombudsman. To do so, we observe this Institution from its regulatory regulations and the pillars that support its operation, and then review the most influential actors and scenarios in which they have taken place until the last transition process of 2021, through a descriptive and case study methodology. Working on key concepts such as Ombudsman, Human Rights, Civil Rights, Constitution and legislature, its purpose is to be a tool for understanding the Institution based on a culture of institutional stability and to be able to provide greater knowledge to university students.

Keywords: *civil rights, hman rights, parliament, constitution, consensus.*

I. INTRODUCCIÓN

La institución del Defensor del Pueblo se inserta en el marco constitucional y para su mejor comprensión, se elabora este estudio de actores y escenarios influyentes en el proceso de transición de un Defensor a otro.

Como objetivo principal se plantea realizar un estudio desde un punto de vista político del Defensor del Pueblo de España como supervisor de la actividad de las Administraciones públicas españolas, diferenciando bien entre la institución y la persona que ostenta el cargo, con el fin de poder describir con total precisión el proceso de cese, elección de un nuevo Defensor del Pueblo y transición entre Defensores que se produce en la Institución.

Los antecedentes más antiguos de esta figura podemos encontrarlos en el romano Tribuno de la Plebe, un defensor de los derechos de los plebeyos frente a los privilegios de los patricios; en el Sahib-al-Mazalim, una especie de juez de la España musulmana que se ocupaba de oír las quejas de agravio de autoridad; y, por supuesto, en el Justicia Mayor de Aragón, un juez que existió hasta 1711 y que se ocupaba de evitar que las normas y actos de la autoridad no fueran abusivos mediante la emisión de dictámenes vinculantes¹.

Asimismo, podemos tener en cuenta al “personero” o procurador de las Partidas, a la figura del “vocero” presente en las antiguas prácticas jurídicas hispánicas y a los agravios que, no siendo un órgano como tal, ponen de manifiesto infracciones cometidas por la autoridad: el rey².

1 A. Mora, *El libro del Defensor del Pueblo*, (Madrid: Composiciones RALI, S.A., ed. 2016), 67.

2 *Ibíd.*

Sin embargo, a pesar de la larga tradición de figuras protectoras de derechos y en contra de los abusos, la figura del Defensor del Pueblo español se inspira en el *Ombudsman* escandinavo, creado en el siglo XIX.

El *Ombudsman* o “tramitador”, “representante” o “tramitador e intérprete de leyes” encuentra su antecedente directo a su vez en las figuras del *Hägsteombudsmännen*, creado en 1719 en Suecia y Finlandia para el control de la administración del Gobierno, y del canciller de justicia, que velaba por el cumplimiento de las normas.

Teniendo en cuenta esto, el primer *Ombudsman* apareció en Suecia en 1809 y a partir de este momento, la figura se propagó primero por la Europa escandinava (Finlandia, Dinamarca y Noruega en este orden) y luego por el resto de Democracias europeas.

Cabe destacar que España es uno de los primeros países europeos en implantar su *Ombudsman*, siguiendo el modelo sueco y a imitación de Portugal, que ya lo había puesto en marcha en 1975³. En ambos países, la figura surge en el proceso constituyente iniciado al finalizar dos largas dictaduras, por lo que, en ese contexto y con el fin de evitar una nueva supresión de derechos, se crea una figura que garantice la defensa de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos.

Por otra parte, Constenla⁴ hace hincapié en que en ningún momento del proceso constituyente se puso en duda la conveniencia o no de la creación de la figura del Defensor aunque critica el origen del nombre de la Institución española, afirmando que la traducción de *Ombudsman* a Defensor del Pueblo implica una superioridad de este órgano por encima de los tres poderes de Estado y recuerda al antiguo tribuno de la plebe.

El ejemplo de España ha sido seguido por otras regiones y países. Por un lado, la creación de un Defensor nacional impulsó la creación de defensores autonómicos en Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, Canarias, Valencia, Castilla y León, Navarra, Castilla-La Mancha, Asturias, La Rioja y Murcia. Sin embargo, los cuatro últimos dejaron de existir a causa de una reorganización administrativa en cada una de estas Comunidades Autónomas, lo que hace preguntarnos si el verdadero motivo de esta disolución es la falta de efectividad y el descontento de los ciudadanos, sin embargo, es una cuestión que no entraremos a valorar debido a la falta de datos y a que el encontrar explicación a esta cuestión daría pie a un estudio en sí mismo diferente al planteado.

Por otro lado, el caso español inspiró a la gran mayoría de países iberoamericanos, quienes también se adhirieron al fenómeno de implantación de un *Ombudsman*.

Como consecuencia de la creación de esta figura en la mayoría de los países del mundo y, en especial de la figura del Defensor del Pueblo Europeo, ha surgido el principio de cooperación

3 C.R. Constenla, *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Madrid: Biblioteca Iberoamericana de Derecho. Editorial Reus, S.A., 2010, 230.

4 C.R. Constenla op.cit, 230-231.

entre los *Ombudsmen*. De esta manera, se han creado distintas asociaciones de Ombudsman con el fin de coordinar la defensa de los Derechos Humanos y Fundamentales dentro de la comunidad internacional. Las asociaciones más importantes de las que España forma parte son el *International Ombudsman Institute* (IOI), la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (FIO), la Asociación de *Ombudsman* del Mediterráneo (AOM).

II. MARCO CONCEPTUAL

Ombudsman: el Defensor del Pueblo es una autoridad del Estado encargada de garantizar los derechos de los habitantes ante abusos que puedan hacer los poderes políticos de ese mismo Estado. Esta figura remonta su origen al siglo XVI en Suecia, y significa representante, protector o comisionado.

Derechos Humanos: son aquellos «instrumentos fundamentados en la dignidad humana que permiten a las personas alcanzar su plena autorrealización»⁵.

Derechos civiles: son derechos que protegen las libertades individuales de su quebrantamiento ilegal por parte del poder y garantizan la capacidad del ciudadano de poder participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de igualdad y de no discriminación.

Constitución: es la norma suprema del Estado que, desde el punto de vista material, trata del conjunto de reglas fundamentales que se aplican al ejercicio del poder estatal. La Constitución española vigente fue aprobada en 1978.

Legislatura: se trata del periodo de funcionamiento y mandato de un órgano colegiado establecido, para poder ejercer las funciones que se otorgan hasta una siguiente elección, debiendo estar tasada su duración y demás aspectos relacionados con el mandato y renovación contra toda voluntad arbitraria.

⁵ J.R. Hernández Gómez, *Tratado de Derecho Constitucional*, (Editorial Ariadna, 2010).

III. METODOLOGÍA

Este estudio se basa en un análisis de contenido de diversa documentación académica y legislativa referida a la figura del Defensor del Pueblo en España, tratándose así de un estudio de caso y descriptivo del período histórico de 1978 a 2021. Por un lado, realizamos un análisis jurídico para valorar el origen de esta figura tras la Constitución Española de 1978, su regulación en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de 1981 y sus funciones para, a continuación, proceder con un estudio de actores y escenarios mediante el que observaremos el contexto político-social precedente para, finalmente, abordar el último proceso de transición entre Defensores que tuvo lugar entre los meses de octubre y noviembre de 2021.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

El Defensor del Pueblo es una Institución muy novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, pues fue creada por primera vez en España por la vigente Constitución Española de 1978 (CE), concretamente por su artículo 54. Al parecer, la idea de crear una Institución del Defensor del Pueblo estaba ya presente durante los trabajos de la Ponencia redactora de la Constitución, aunque sus debates fueron secretos. Sin embargo, pese a que Alianza Popular (AP) llevaba una propuesta similar, la introducción de esta institución se atribuye al ponente socialista y uno de los padres de la Constitución, Gregorio Peces-Barba⁶ (Bar Cendón, 1982: 301-356).

Desde el inicio y los primeros borradores ya quedaba clara la idea de los Ponentes de crear una Institución denominada Defensor del Pueblo que se erigiese como alto comisario⁷ o comisionado de las Cortes Generales que velara por la protección de los Derechos Fundamentales con facultad de presentar recurso preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria⁸ y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por lo que podemos asegurar que se trató de un precepto que no presentó grandes problemas a la hora de determinar ni la creación del órgano ni el alcance de sus funciones y potestades, aunque en Senado se mantuvo un debate más interesante, discutiéndose principalmente dos aspectos⁹.

Por una parte, que las Comunidades Autónomas pudieran crear cada una un “Defensor Autonómico” y si no que cada Comunidad tuviera un órgano dependiente del Defensor

⁶ A. Bar Cendón, *El Defensor del Pueblo en el Ordenamiento Jurídico Español*, (Zaragoza: Libros Pórtico, 1982) 301-356.

⁷ Término usado únicamente en el primer borrador del Proyecto de Constitución, en el que la Institución del Defensor del Pueblo se definía en el inciso tercero del artículo 43, relativo a las garantías de los Derechos Fundamentales (A. Bar Cendón, op. cit.: 314).

⁸ Con esta expresión el borrador se refiere a la tutela de libertades y derechos ante los Tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, descrita en el actual artículo 53.2 CE (A. Bar Cendón, 1982: 314).

⁹ A. Bar Cendón, op. cit., 315-316.

del Pueblo que rindiera cuentas a su correspondiente asamblea legislativa. A favor de esta propuesta se postularon los senadores Zabala y Bandrés, ambos vascos, pero no prosperó ni en la Comisión Constitucional ni en el Pleno del Senado¹⁰.

Por otra parte, ante el riesgo de colisión respecto de otros órganos con análogas competencias, principalmente el Ministerio Fiscal¹¹, se discutió cómo delimitar las labores propias del Defensor. Al igual que la anterior fue desestimada, no obstante, fue la discusión más importante en relación con esta Institución ya que a través de ella se quedó definido con total precisión el papel del Defensor del Pueblo¹².

Asimismo, este precepto constitucional establece una reserva de Ley Orgánica¹³ para la regulación de este órgano. Como consecuencia de ello, en 1981 se promulgó la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (en adelante, LODP), que iremos citando y analizando cuando corresponda en epígrafes posteriores del presente estudio.

Además del artículo 54 CE que da origen a la Institución, la Constitución menciona al Defensor del Pueblo únicamente en dos artículos más. Estos son el artículo 70 CE y el artículo 162 CE.

El mandato contenido en el artículo 70.1 CE alude a los Diputados y Senadores y respecto de ellos establece las causas de incompatibilidad e inelegibilidad, remitiéndose a la posterior Ley Orgánica del Régimen Electoral General como desarrolladora del precepto. El Defensor del Pueblo nunca podrá ser candidato a ser Diputado o Senador, pues opera la inelegibilidad, pero tampoco puede suceder en sentido contrario, es decir, la persona que vaya a ocupar el cargo de Defensor o Adjunto deberá cesar de todo cargo que ocupara previamente para poder tomar posesión, pues de otro modo se incurriría en incompatibilidad.

Por otro lado, el artículo 162 CE, en su primer inciso, letras a) y b), legitima, entre otros, al Defensor del Pueblo para presentar los recursos de inconstitucionalidad y amparo, por lo que se trata de un artículo de gran importancia.

Como curiosidad, podemos comentar que, en el ámbito del derecho comparado, esta legitimación al Defensor resultó bastante novedosa e inicialmente la doctrina aragonesa

10 A. Bar Cendón, op. cit., 316.

11 El artículo 124.1 CE establece que el Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados y sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos. Entre estos “otros órganos” es evidente que se encuentra el Defensor del Pueblo.

12 A. Bar Cendón, op. cit., 316.

13 Se debe recordar que la Constitución, en su artículo 81, identifica las materias que solo se pueden regular mediante Ley Orgánica, constituyendo Reserva de Ley Orgánica respecto de las leyes que desarrollen los Derechos y Deberes Fundamentales y Libertades Públicas, las leyes que aprueben los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Electoral General y de las demás leyes que otros preceptos constitucionales que así lo prevean, que en su mayoría se refieren a normas reguladoras de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, como es nuestro caso (la CE, a través del art. 81 se remite al art. 54). La reserva de Ley Orgánica sobre cualquiera de estas materias implica que la aprobación de su ley reguladora deberá hacerse conforme a una mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto, es decir alcanzando un número de votos favorables igual o superior a la mitad más uno del total de miembros que componen la cámara. Esto sería un número mínimo de 176 votos afirmativos.

mantenía ciertas reservas respecto de ella, pues se consideraba que la legitimación debía limitarse solo a aquellos casos en los que se vieran afectados los Derechos Fundamentales, dada la primordial función del Defensor de velar por los Derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la legitimación del Defensor para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se vio reforzada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en sus sentencias 150/1990, de 4 de octubre, FJ 1 y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 2.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo se encuentra también legitimado para interponer el recurso de amparo, que permite reaccionar contra la vulneración de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas originada por disposiciones, actos, resoluciones u omisiones de los poderes públicos y de sus funcionarios o agentes. En este caso, podemos distinguir dos tipos de legitimación de acuerdo con el artículo 46 de la LOTC: la legitimación privada, la que autoriza a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, y la legitimación institucional, aquella que faculta al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal a presentar el recurso en favor de los derechos del afectado. Se trata, pues, de una facultad que permite actuar, en este caso al Defensor del Pueblo, como portador del interés público y en defensa del interés general y de quien ostenta la titularidad de los Derechos Fundamentales y ha sufrido la vulneración de estos. Por ello, para la presentación del recurso de amparo no es preciso que el Defensor haya sido parte en el proceso judicial previo, pues está interesado en el resultado y así se garantiza el carácter subsidiario del amparo, es decir el hecho de que a través del Defensor se puedan eliminar las trabas que se imponen a los particulares y se pueda lograr lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.

El 7 de mayo de 1981 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 109 la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que entró en vigor el 27 de mayo de 1981. Éste fue el punto de arranque que dio comienzo a la primera elección de un Defensor del Pueblo por parte de las Cámaras. Para ello, en primer lugar fue necesario que se constituyeran las Comisiones del Defensor del Pueblo tanto en el Congreso como en el Senado¹⁴. Esto sucedió el 19 de noviembre y el 2 de diciembre de 1981, respectivamente, y la primera reunión conjunta de ambas para proceder a la designación del primer Defensor del Pueblo tuvo lugar el 18 de junio de 1982. Finalmente, el primer Defensor del Pueblo fue elegido el 28 de diciembre de 1982.

- *El primer Defensor del Pueblo: Joaquín Ruíz-Giménez (1982-1987).*

El 30 de diciembre de 1982 se publicó el nombramiento de Joaquín Ruíz-Giménez Cortés como primer Defensor del Pueblo, habiendo sido propuesto por el PSOE, quién contó con Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado como Adjunto Primero y con Margarita Retuerto Buades como Adjunta Segunda, ambos Adjuntos nombrados a su vez en abril de 1983.

¹⁴ Recordemos que la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones entre las Cortes y el Defensor del Pueblo no fue creada hasta 1992 mediante reforma de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Como seguidamente veremos, Ruiz-Giménez comenzó participando activamente en el Régimen franquista, llegando a ser ministro de Educación Nacional aunque cesado por simpatizar con las pretensiones de los estudiantes, pero que evolucionó a una postura progresista caracterizada por la reconciliación de todos los españoles, la actitud dialogante y el deseo de superar las divisiones derivadas de la guerra y la dictadura, hasta llegar a erigirse como defensor de las libertades públicas y la Democracia Parlamentaria¹⁵, lo que le hizo convertirse en el primer Defensor del Pueblo de la Democracia.

Esta evolución evidencia su convicción de que era necesaria una reforma de la estructura del Estado que derivara en una democracia, lo cual queda reflejado tanto en la fundación de la revista *Cuadernos para el Diálogo* como en la publicación del “*Manifiesto de Palamós*” y en la presidencia del partido político Izquierda Demócrata Cristiana, partido que defendía la Democracia en contraposición al Franquismo¹⁶.

El 19 de junio de 1982, en el tramo final de la I legislatura, gobernada por Unión de Centro Democrático (UCD), el entonces presidente del Congreso de los Diputados Landelino Lavilla (UCD), tras haber tomado el pulso a los grupos parlamentarios, aunque sin fundarse en una candidatura formulada expresamente, propuso a Ruiz-Giménez como único candidato a Defensor del Pueblo. Sin embargo, debido a ciertas desavenencias con un sector dentro del propio partido UCD, su presidente, Leopoldo Calvo Sotelo, impuso la disciplina de partido y forzó al sector democristiano y suarista, que sí apoyaba la candidatura, a votar en contra. Esto truncó la elección de Ruiz-Giménez en una primera votación, celebrada el 28 de junio.

Con las elecciones de octubre, el PSOE obtiene mayoría absoluta y el 1 de diciembre Felipe González (PSOE) accede al gobierno. Unos días más tarde, el propio PSOE propone de nuevo a Ruiz-Giménez como candidato. En esta ocasión existió un mayor acuerdo entre parlamentarios, que se vio reflejado en el resultado de la votación celebrada el 28 de diciembre en el Congreso. Teniendo en cuenta que debía ser elegido por mayoría de tres quintos y que en aquel momento había 348 diputados, necesitaba 209 votos a favor, obtuvo 321. Por su parte en el Senado consiguió 211 votos, logrando, de igual manera, esa mayoría.

- *El segundo Defensor del Pueblo: Álvaro Gil-Robles (1988-1993).*

El Segundo Mandato fue el de Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, candidato del PSOE. El nombramiento fue publicado el 16 de marzo de 1988.

Unos días más tarde se produjo la designación de Margarita Retuerto, anteriormente Adjunta Segunda, ahora, como Adjunta Primera y de Soledad Mestre García como Adjunta Segunda. Ello se hizo público el 23 de marzo de 1988.

15 F. J. Davara Torrego, “Joaquín Ruiz-Giménez, político y periodista” en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, núm. 11 (2005): 259-277.

16 F. J. Davara Torrego, op. cit. y A. Capilla Casco, “La Federación de la Democracia Cristiana (FDC) y las elecciones del 15 de junio de 1977: razones para el fracaso” en *APORTES*, núm. 88, (2/2015): 203-226.

Doctor en Derecho Administrativo, Gil-Robles comenzó ejerciendo como Letrado del Tribunal Constitucional, desde donde pudo participó en la elaboración del Proyecto de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Posteriormente, fue nombrado Adjunto Primero del Primer Defensor del Pueblo de España, seguramente gracias a su compromiso con la Institución, ampliamente reflejado en las obras que publicó entre 1979 y 1981. Todo ello culminó en su nombramiento como Defensor tras el cese de Ruiz-Giménez y, acabado su mandato, continuó con la labor de defensa de los Derechos Humanos, especialmente en relación con los inmigrantes y refugiados, siendo especialmente destacable su cargo de Comisario de DDHH del Consejo de Europa.

El 30 de diciembre de 1987 el Congreso de los Diputados declara la vacante en el cargo de Defensor por la expiración del mandato de Ruiz-Giménez. De conformidad con el artículo 2 LODP, el 16 de febrero de 1988 se convocó sesión conjunta de las Comisiones del Defensor del Pueblo del Congreso de los Diputados y del Senado¹⁷ con el fin de proponer a los Plenos de las Cámaras candidato al cargo. Las Cámaras, para esta primera renovación, propusieron a Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado como sucesor.

En esta ocasión y dado que la negociación tuvo lugar previamente, el candidato resultó elegido en el primer intento, al conseguir sobrepasar las mayorías de tres quintos requeridas tanto en la votación del Congreso, que tuvo lugar el 8 de marzo, como en la del Senado, celebrada el 15 del mismo mes. Su nombramiento fue acreditado por los Presidentes de ambas Cámaras y publicado en el BOE del 16 de marzo de 1988.

- *Defensora del Pueblo en funciones: Margarita Retuerto (1993-1994).*

La Adjunta Primera de Gil-Robles fue Margarita Retuerto, quien ya había sido Adjunta Segunda en el Primer Mandato y que repetirá como Adjunta Primera en el Tercer Mandato; siempre a propuesta del PP, partido al que se encontraba próxima y para el que trabajó como letrado asesor en el Congreso de los Diputados.

Fue la primera mujer en ser nombrada Adjunta y también, la primera que llegaría a ejercer el cargo de Defensor, aunque en funciones, pues para ver la primera mujer Defensora del Pueblo electa debemos esperar hasta la llegada de Soledad Becerril en 2012.

Retuerto permaneció muchos años vinculada a la Institución, durante un total de tres mandatos. Comenzó siendo Adjunta Segunda con Ruiz-Giménez, quien había sido su profesor. Su prolongación en el cargo en funciones se debió a la falta de acuerdo para designar al nuevo Defensor, ocasión en la que pudo haber sido la primera Defensora del Pueblo, pero su candidatura fue rechazada en favor de Fernando Álvarez de Miranda. Retuerto, de nuevo, fue Adjunta Primera. En este mandato se le nombró Directora del Instituto Internacional del

¹⁷ Procedimiento necesario hasta 1992, año de publicación de la Ley Orgánica que introduce la modificación por la que se crea la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, que pasa a sustituir en el proceso a las dos Comisiones anteriores.

Ombudsman (IOI)¹⁸, siendo su primera Directora Europea. Sin embargo, no llegó a terminar el mandato ya que en 1996 fue designada por el Senado vocal del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) dentro del cupo de juristas. Este nombramiento supuso que se produjera una incompatibilidad sobrevenida¹⁹ entre ambos cargos, por lo que se vio obligada a cesar como Adjunta para aceptar su nuevo puesto.

Durante el Primer Mandato, como Adjunta Segunda, se ocupó de las áreas de Justicia, Defensa, Asuntos Exteriores, Bienestar Social, Trabajo y Atención al Menor entre otras, mostrando preocupación por los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, pero su carrera se distinguió por su lucha por los derechos de los pacientes, en especial por aquellos que padecían Alzheimer y, en reconocimiento a su labor, al final de su vida fue nombrada Defensor del Paciente de la Comunidad de Madrid nada más crearse la Institución, siendo la primera persona en ostentar este cargo.

- *El tercer Defensor del Pueblo: Fernando Álvarez de Miranda (1994-1999).*

El tercer Defensor fue Fernando Álvarez de Miranda y Torres, propuesto por acuerdo entre PP y PSOE, cuyo nombramiento se publicó el 1 de diciembre de 1994 y, al día siguiente, el de sus Adjuntos. En este mandato fue Adjunta Primera Margarita Retuerto y Adjunto Segundo Antonio Rovira, aunque como ya explicábamos, en 1996 Margarita Retuerto cesó, lo que provocó una nueva cadena de nombramientos: Antonio Rovira Viñas se convirtió en Adjunto Primero en sustitución de aquella y se eligió a Antonio Uribarri Murillo para ocupar la vacancia en la Adjuntía Segunda.

Álvarez de Miranda fue un abogado y político democristiano. En 1954, fundó la Asociación Española de Cooperación Europea (AECE), una agrupación de democristianos, socialistas y monárquicos liberales dirigida inicialmente por la ACNP con el propósito de reclamar la integración de España en Europa. En 1961 participó en el Comité de Naciones no Representadas en el Consejo de Europa como embajador de la AECE, donde puso de manifiesto las condiciones en las que se encontraba España bajo la Dictadura y, en 1962, en el 4º Congreso del Movimiento Europeo, denominado despectivamente “Contubernio de Múnich”, en el que los participantes acordaron la búsqueda del fin del Régimen de Franco y su sustitución por una Democracia. Ello supuso su represión, en particular, Álvarez de Miranda fue deportado a Fuerteventura. Además, estuvo encarcelado y tuvo que pasar a disposición judicial entre 1969 y 1974 por motivos similares.

Desde 1958 pertenecía a Democracia Social Cristiana, partido de José María Gil-Robles, pero enfrentamientos internos motivaron su salida en 1966 y su posterior afiliación a Izquierda

¹⁸ Este cargo no lleva aparejada incompatibilidad alguna, ya que el Defensor del Pueblo representa a España en la IOI y es miembro de este, por lo que un miembro del Defensor puede ostentar un cargo en el IOI (IOI, 2022).

¹⁹ Recordemos el estricto régimen de incompatibilidades aplicable al Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.

Demócrata Cristiana, con Joaquín Ruiz-Giménez, partido que acabó dejando en 1973 para fundar el Partido Popular Democrático Cristiano, integrado en UCD, llegando a ser diputado en dos legislaturas y Presidente del Congreso de los Diputados en la Legislatura Constituyente.

El mandato de Álvarez de Miranda se distinguió por la reclamación del derecho a la pensión “de viudedad” para aquellos casos en los que se hubiera producido el fallecimiento de una de las dos personas que conviven de forma estable en análoga relación al matrimonio (parejas de hecho); además de por publicar el primer Informe del Defensor del Pueblo sobre violencia doméstica; también por censurar la demora en el pago de las expropiaciones; y por solicitar el derecho a la defensa jurídica gratuita para los inmigrantes. Fue promotor del fortalecimiento de las relaciones entre Ombudsman europeos e impulsó la fundación y desarrollo de la Federación Iberoamericana de Defensores (FIO), llegando a ser nombrado su presidente el 15 de abril de 1997²⁰, durante el II Congreso Anual de la FIO, durante un periodo de dos años.

- *Defensor del Pueblo en funciones: Antonio Rovira (1999-2000).*

El Adjunto Primero con Álvarez de Miranda fue Antonio Rovira Viñas.

Del mismo modo que sucediera con Margarita Retuerto, Antonio Rovira estuvo presente en más de un mandato, en su caso en dos (el de Gil-Robles y el de Álvarez de Miranda), coincidiendo en ambos con ella, y también fue Defensor en funciones, aunque su mandato provisional fue de medio año aproximadamente.

A lo largo de su vida, Rovira ha estado mucho más ligado que sus predecesores y compañeros a la actividad docente e investigadora, a la que aún permanece vinculado. Prueba de ello es su extenso currículum académico²¹.

Además de esta vocación como docente e investigador, Rovira estuvo muy implicado con la Institución y su estudio y difusión en el ámbito universitario. Impartió infinidad de seminarios y conferencias cuyo tema principal era el Defensor del Pueblo, aunque estudiado desde diferentes perspectivas, y también dirigió un curso de Doctorado sobre esta Institución.

Su compromiso con la defensa de los Derechos Humanos, que le llevó a ser asesor especial en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, e impulsor de la cooperación internacional entre Defensores, al participar en la fundación de la FIO. Por ser Adjunto Primero, al finalizar el mandato de Álvarez de Miranda, Rovira quedó de Defensor en funciones hasta la elección del nuevo Defensor.

²⁰ Con este organismo sucede de igual modo que con la IOI (Cf nota 83), es decir, un miembro del Defensor del Pueblo de España, en calidad de representante de la Institución, puede presidir el Organismo Internacional sin sufrir incompatibilidades en el Organismo nacional

²¹ Para más información, consultar el Currículum de Antonio Rovira, disponible en CURRICULUM.-ANTONIO-ROVIRA_compressed.pdf (antoniorovira.com)

- *El cuarto Defensor del Pueblo: Enrique Múgica (2000-2010).*

Enrique Múgica Herzog fue el cuarto Defensor del Pueblo, y el único, hasta la fecha, en haber sido reelegido para ocupar el cargo durante un segundo mandato. Propuesto por el PP (Público 2010), fue nombrado Defensor el 15 de junio del 2000 y volvió a ser designado el 30 de junio de 2005. En ambos mandatos contó con M^a Luisa Cava de Llano y Carrió como Adjunta Primera y con Manuel Aguilar Belda como Adjunto Segundo, quienes también fueron reelegidos y nombrados el 23 de junio del 2000 y el 1 de julio de 2005, respectivamente.

Múgica comenzó muy joven a implicarse en política. Se definió como opositor a la Dictadura de Franco y se afilió al PCE y luego al PSOE. Participó activamente en distintos eventos en contra del régimen, lo que hizo que fuera encarcelado en cuatro ocasiones.

Más tarde, fue una figura relevante en la Transición a la Democracia y su consolidación, siendo diputado desde la Legislatura Constituyente hasta su nombramiento como Defensor del Pueblo. En esos años ya se vislumbraba que había dos causas que le preocupaban y que marcarían su propia vida: la lucha contra ETA y la defensa del judaísmo.

Siendo ministro de Justicia, fue el ideólogo de la política de dispersión de los presos de ETA, impulsada para romper los vínculos en las cárceles. Múgica había sufrido la pérdida de su hermano, asesinado el 6 de febrero de 1996 a manos de ETA, y en consecuencia su rechazo a la banda se intensificó. Afirmó que “... *ni olvido ni perdono a los asesinos, a los que los han impulsado, (...), a los que defienden o exculpan a ETA y la violencia callejera*”. Ello también motivó su distanciamiento con el PSOE, a raíz de los contactos iniciados por José Luis Rodríguez Zapatero con ETA. Múgica defendió la libertad por encima de la paz.

Su otra causa brotó de sus raíces judías. Abrazando su segunda identidad, defendió la creación del Estado de Israel y promovió dentro del PSOE las relaciones con él. Por su cercanía, José María Aznar le encargó investigar el robo de oro judío por los nazis.

En su segundo mandato, destaca además el hecho de la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto catalán promovido por el gobierno tripartito catalán del socialista Pascual Maragall, en defensa de la igualdad entre españoles.

El 15 de junio de 2000 se publicó el nombramiento de Múgica poniendo fin al periodo de interinidad de Rovira, iniciado el 1 de diciembre de 1999. Múgica (PSOE) fue propuesto por el PP de Aznar, algo a lo que el PSOE no se pudo negar. El mismo 15 de junio los Plenos de las Cámaras lo eligieron mediante una mayoría superior a los 3/5 y comenzó su primer mandato, siendo reelegido el 30 de junio de 2005, es decir, 15 días después del fin de su primer mandato, lo que demuestra que los dos procesos para su elección se llevaron a cabo con normalidad.

- *Defensora del Pueblo en funciones: María Luisa Cava del Llano (2010-2012).*

María Luisa Cava del Llano fue la Adjunta Primera con Enrique Múgica Herzog. Tal y como ocurrió con el Defensor, sus Adjuntos también fueron reelegidos, por lo que en ellos también se dio la particularidad de ocupar el cargo durante dos mandatos, es decir, 10 años. Ella y su compañero Manuel Aguilar Belda fueron elegidos el 23 de junio del 2000 y reelegidos el 1 de julio de 2005 (Defensor del Pueblo s.f. f).

El 1 de julio de 2010, con la finalización del segundo mandato de Múgica, Cava del Llano se convertía en Defensora del Pueblo en funciones por un periodo de interinidad que se prolongó hasta el 21 de julio de 2012, cuando Soledad Becerril fue nombrada Defensora del Pueblo (Defensor del Pueblo s.f. f y e).

Cava del Llano es la segunda mujer en ocupar el cargo de Defensora en funciones, después de Margarita Retuerto, y quien más tiempo había permanecido en esta condición hasta aquel momento, ocupando el cargo un total de dos años y unos días frente al año y medio de Margarita Retuerto (Defensor del Pueblo, 2010).

Ligada al PP, como Adjunta Primera, mostró especial atención por las áreas de Defensa e Interior, Justicia y Violencia Doméstica, Administración Económica y Asuntos Exteriores e Inmigración (Defensor del Pueblo, 2010).

- *La quinta Defensora del Pueblo: Soledad Becerril (2012-2017).*

Soledad Becerril fue la primera mujer en ocupar el cargo de Defensor del Pueblo. Habiendo sido propuesta por el PP, su partido y partido en el gobierno, Becerril es la primera persona al frente del Defensor del Pueblo que pertenece al partido que gobierna.

Su nombramiento fue publicado el 21 de julio de 2012 y contó con Francisco Miguel Fernández Marugán como Adjunto Primero y con Concepció Ferrer i Casals como Adjunta Segunda, ambos nombramientos publicados el 26 de julio de 2012.

No solo por ser la primera Defensora del Pueblo electa, sino que antes había sido una de las primeras 21 mujeres en acceder al Congreso como diputada; fue la primera mujer en ostentar una cartera ministerial en la Democracia, la de Cultura y Deporte; fue la primera mujer Teniente de Alcalde en Sevilla y, también, la primera en ser Alcaldesa en esa ciudad.

Con el cese de Enrique Múgica, María Luisa Cava del Llano ocupó el cargo como Defensora en funciones durante dos años hasta el nombramiento de Soledad Becerril.

En cuanto al Defensor del Pueblo, el PP, partido que en diciembre de 2011 acababa de entrar en el gobierno, propuso a Soledad Becerril como candidata. En las negociaciones para el acuerdo que comprendía a diversas instituciones el PSOE aceptó y el 21 de julio de 2012 se publicó en el BOE el nombramiento de Soledad Becerril Bustamante como Defensora del Pueblo, quien tomó posesión dos días más tarde, el 23 de julio.

Becerril contó con Francisco Miguel Fernández Marugán (PSOE) como Adjunto Primero y Concepció Ferrer i Casals como Adjunta Segunda, cuyo nombramiento fue publicado el 26 de julio de 2012.

- *Defensor del Pueblo en funciones: Francisco M. Fernández Marugán (2017/2021).*

Francisco M. Fernández Marugán fue Adjunto Primero con Soledad Becerril Bustamante, a propuesta del PSOE, partido al que se encontraba afiliado desde 1974, cuando todavía esta era una formación clandestina, y por el que fue diputado un total de ocho legislaturas (Defensor del Pueblo, 2017). Su nombramiento fue publicado el 26 de julio de 2012 (BOE nº 178, de 26 de julio de 2012).

Con la expiración del mandato y cese de la Defensora, el 19 de julio de 2017, Fernández Marugán se convirtió en su sucesor, disponiéndose a asumir las funciones de Defensor del Pueblo por tiempo indefinido y hasta la designación de un nuevo titular (Defensor del Pueblo, 2017).

Este tiempo indefinido se transformó en el periodo más largo de vacancia de la historia de la Institución, en el que el Defensor en funciones tuvo que enfrentarse a problemas tales como la pandemia provocada por la Covid-19, la entrada en erupción del volcán de la Palma o las crisis migratorias de Canarias de los últimos años. Así, Fernández Marugán es quien ha permanecido durante más tiempo al cargo de la Institución en un periodo en funciones, llegando a permanecer un total de cuatro años y cuatro meses aproximadamente.

- *El sexto Defensor del Pueblo: Ángel Gabilondo (2021-).*

Tal y como hemos podido comprobar, es bastante normal que el periodo de transición para la proposición de un nuevo candidato se pueda prolongar y durar la interinidad de media un año y medio o dos como sucedió con Retuerto o Cava del Llano, pero en esta ocasión ese tiempo medio se duplica, lo que indudablemente hace que nos preguntemos si en estos cuatro años en los que Fernández Marugán ha estado al frente de la Institución ha sucedido algo anómalo.

La respuesta es evidente. Durante este periodo de cuatro años debemos tener en cuenta los siguientes factores:

Por un lado, las negociaciones entre los principales grupos parlamentarios de las Cámaras para lograr un acuerdo satisfactorio en el que además del Defensor del Pueblo, suelen pactarse

también la renovación de otras instituciones como el Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal de Cuentas²². Estas, además, se ven dificultadas por la tendencia en las últimas legislaturas a tener un Congreso de los Diputados más fragmentado, lo que ha conducido durante unos años a una situación de mayor inestabilidad política en la que ningún grupo parlamentario podía alcanzar la mayoría absoluta por sí mismo y debía buscar un gran número de apoyos en otros grupos.

Recordemos que en la XI legislatura, de diciembre de 2015 a 15 de abril de 2016, Mariano Rajoy (PP) permaneció en funciones por no alcanzarse un acuerdo para investir presidente a ningún candidato; la XII legislatura se vio interrumpida por una moción de censura en junio de 2018; la XIII legislatura estuvo marcada por un gobierno en funciones de Pedro Sánchez ante la imposibilidad de investir a un nuevo presidente; y, finalmente, en la XIV legislatura, iniciada en 2020 con la investidura de Pedro Sánchez, parece que se ha podido retomar el ritmo habitual (Presidencia del Gobierno, 2022).

Por otro lado, en estas últimas legislaturas, ya de por sí inestables, se han tenido que afrontar otros asuntos de mayor importancia. Indudablemente nos referimos a la crisis sanitaria derivada de la pandemia mundial por la Covid-19, a la que se respondió decretando sucesivos Estados de Alarma, que comenzaron el 14 de marzo de 2020 y finalizaron el 9 de mayo de 2021, por lo que prácticamente paralizaron el país durante un periodo de un año y dos meses aproximadamente (Presidencia del Gobierno, 2021).

En definitiva, parece lógico que las negociaciones iniciadas en 2017 en las que se barajaban los nombres de Luisa Fernanda Rudi (PP) o el propio Fernández Marugán (PSOE) se estancaran durante ese periodo y se retomaran a mediados de 2021. A lo largo de ese año la renovación podía ser inminente.

En esta ocasión, el único candidato que se intuía para ocupar el puesto era Ángel Gabilondo (PSOE), sin embargo, su candidatura a la presidencia de la Comunidad de Madrid en las elecciones de mayo de 2021 parecía desmentirlo.

No obstante, el acuerdo llegó y el PP le aceptó como candidato, contrariamente a la tradición de que el Defensor del Pueblo fuera afín al grupo parlamentario de la oposición mayoritario y no al que ostentaba el gobierno en el momento de su elección.

Llegados a ese punto, el proceso de transición entre defensores se abre por el comunicado oficial de pacto, que de facto se consensua entre los dos grupos parlamentarios mayoritarios, el PP y PSOE, al sumar juntos la mayoría de 3/5 en las Cámaras necesaria para la aprobación del

²² Por ejemplo, paralelamente al nombramiento de Gabilondo como Defensor del Pueblo, se renovaba también el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y la Agencia de Protección de Datos, tal y como se puede comprobar en el BOE del 18 de noviembre de 2021, en la sección II-A de nombramientos, situaciones e incidencias disponible en: <https://boe.es/boe/dias/2021/11/18/index.php?msckid=c2dd9469c15611ec8c3111d53662f274>

nombramiento. Este pacto no obliga y puede romperse en cualquier momento por cualquiera de las partes.

En este último proceso PP y PSOE acordaron renovar el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, la Agencia de Protección de Datos y el Defensor del Pueblo el 14 de octubre de 2021. El 21 de ese mismo mes concretaron el acuerdo concerniente exclusivamente al nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo, Ángel Gabilondo.

A continuación, la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo abre un plazo de 24 horas para la presentación de candidatos, pudiendo presentarse cualquier persona que reúna los requisitos para ser Defensor del Pueblo y que haya sido o no propuesta por el pacto. Este plazo se inició el 25 de octubre de 2021 y culminó el 26, es decir, al día siguiente. Como es lógico, aunque pueda presentarse una persona ajena al acuerdo, solo se presenta el candidato pactado y así ha sucedido en esta ocasión; solo se presentó Gabilondo.

Una vez cumplido el plazo, en la Comisión Mixta se convoca al candidato o candidatos para realizarle el “examen de idoneidad”. Consiste en una sesión en la que los candidatos comparecen presentándose a sí mismos y su currículum, explicando por qué quieren ser Defensor del Pueblo y desarrollando en líneas generales cuál es proyecto que proponen para la Institución. El examen de idoneidad de Gabilondo, como único candidato, tuvo lugar el 27 de octubre de 2021 a las 10.00 h y, al ser un único candidato pactado en un proceso tan tenso, lo más normal es que lo pasara, como así sucedió, continuando a la siguiente fase del proceso.

En un plazo no inferior a 10 días desde el examen de idoneidad procede convocar al Pleno del Congreso de los Diputados para votar la elección del candidato, que debe lograr una mayoría de 3/5, equivalente a 210 diputados. En el caso de Gabilondo se produjo el 11 de noviembre de 2021, obteniendo 240 votos favorables, 6 en blanco y 3 nulos.

Después, en menos de 20 días contados desde la aprobación en el Congreso, se convoca el Pleno del Senado, que también tiene que votarlo con la misma mayoría de 3/5. Esta votación se produjo el 16 de noviembre de 2021 y Gabilondo obtuvo 216 votos a favor y uno en blanco, superando de igual modo la mayoría requerida.

A partir de este momento, si el candidato resulta elegido, se publica su nombramiento en el Boletín Oficial de las Cortes, momento en el que empieza a contar el Mandato, y después en el BOE. Esto es muy importante porque no tienen por qué coincidir las publicaciones en el Boletín de las Cortes y en el BOE y, de hecho, no suelen hacerlo, por lo que, aunque una norma no entra en vigor hasta que se publica en el BOE, para la elección de Defensor del Pueblo se tiene en cuenta la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes para empezar a contar los cinco años exactos de mandato.

Si el candidato no es apoyado por las Cámaras, en un plazo máximo de un mes, mes la Comisión Mixta volverá a reunirse para buscar alguien de consenso de nuevo y formular una nueva propuesta. A este respecto, la LODP no establece que no pueda repetir el candidato ya propuesto, por lo que se debe entender que puede ser el mismo. En esta ocasión, obtenida la mayoría de 3/5 en el Congreso, solo hará falta una mayoría absoluta en el Senado para que se lleve a cabo la designación. Esto no se ha producido nunca, pero podría ocurrir. Así, en el año 1995, el PSOE propuso como candidato a Defensor a Manuel Jiménez de Parga, que no consiguió pasar el examen de idoneidad de la Comisión Mixta por la falta de apoyo del GPP.

Una vez elegido, el candidato jura o promete el cargo ante Presidente del Congreso y el Presidente del Senado.

En el caso de Gabilondo, como sí consiguió las mayorías necesarias para ser nombrado Defensor del Pueblo, prometió el cargo y tomó posesión de él el 18 de noviembre de 2021, convirtiéndose en el actual Defensor del Pueblo. Gabilondo realizó esta propuesta el mismo día de su toma de posesión, en su primer discurso como Defensor del Pueblo, aunque debemos mencionar que, de facto, los Adjuntos también forman parte del pacto por el que se renueva la Institución, lo que facilita el proceso de nombramiento de ellos pues permite que los candidatos propuestos obtengan sin dificultad las mayorías requeridas.

Para este mandato, se propuso a María Teresa Jiménez Becerril (PP) como Adjunta Primera y a Patricia Bárcena García (Podemos) como Adjunta Segunda.

De esta manera comienza la segunda fase del proceso de transición, concerniente al nombramiento de los Adjuntos.

La Comisión Mixta Congreso-Senado se reúne y convoca a los candidatos a Adjuntos para proceder con su respectivo examen de idoneidad, que es igual al que en su momento realizó el Defensor, con la única salvedad de que en la misma sesión tiene lugar el examen de los ambos Adjuntos. Los exámenes de María Teresa Jiménez Becerril y Patricia Bárcena García se produjeron el 30 de noviembre de 2021.

A continuación, en la misma sesión se produce la votación en la Comisión y, si resultan elegidos, serán nombrados Adjuntos, en este caso Adjuntas, del Defensor del Pueblo. Sin tener que repetir el trámite en los plenos de las Cámaras, y publicándolo en el Boletín Oficial de las Cortes, momento a partir del cual comienza su mandato, y en el BOE.

Finalmente, se procede a la jura o promesa del cargo y a la toma de posesión del mismo. María Teresa Jiménez Becerril juró y Patricia Bárcena García prometió su cargo el 1 de diciembre de 2021, dando por finalizado el proceso de transición entre titulares de la Institución del Defensor del Pueblo.

IV. RESULTADOS

En primer lugar, debemos aclarar resumidamente cuál es el ciclo de mandato de los Defensores. Cuando se elige a un Defensor, se le nombra para un mandato de 5 años de duración que podrá verse interrumpido por las causas de cese tasadas y especificadas por la LODP, aunque hasta el momento, la única causa que se ha dado es la expiración de mandato²³. Entonces, cuando se cumplen los 5 años del mandato, el Defensor debe abandonar la Institución y su lugar es ocupado por su Adjunto Primero durante el periodo en el que se proceda a la elección de un nuevo titular. Este periodo en funciones es indefinido y de duración variable, ya que puede comprender desde unos días o meses hasta varios años, dependiendo de lo sencillo o complicado que sea el nuevo nombramiento. Por esto, es muy importante el decalaje o descabalgamiento entre la elección del Defensor y la de sus Adjuntos.

El Defensor del Pueblo, pese a ser un órgano de relevancia constitucional, depende en gran medida de la política, ya que es el Poder Legislativo quien debe llevar a cabo la designación de sus titulares, por lo que en ocasiones sucede que los nombramientos no son todo lo ágiles que cabría esperar, ya que, en definitiva, dependen del acuerdo entre los partidos mayoritarios, que en la historia de la Democracia española son, en la Legislatura Constituyente y en la Legislatura I, UCD y PSOE; en las Legislaturas II y III, AP y PSOE; y, en las demás Legislaturas hasta hoy PP y PSOE.

Contando con que el Defensor será nombrado con la legislatura ya comenzada y con los cinco años de mandato, esa discordancia implica que puedan transcurrir casi dos legislaturas y nos estemos refiriendo a un medio-largo plazo, por lo que en ese periodo puede haberse producido un gran cambio en la composición de las Cámaras, en las formaciones políticas y sus programas y en las políticas implementadas, sobre todo teniendo en cuenta la cambiante realidad y el devenir político actual en los que los acontecimientos suceden en un corto y “muy corto” plazo. Parece, además, que el partido que propone al candidato coincide en la mayoría de los casos con el partido gobernante. La única excepción la encontramos en el segundo mandato de Múgica.

Además, tradicionalmente, no solía coincidir la ideología del partido al que se encuentra afiliado o con el que simpatiza el Defensor nombrado y el partido gobernante, que, como vemos, es quien lo propone. En otras palabras, el partido gobernante propone a un candidato de signo contrario al suyo.

Esto refuerza la independencia del Defensor del Pueblo frente a los poderes públicos, que el ciudadano puede personificarlos en la figura del Presidente del Gobierno, ya que al nombrar a

²³ No así en caso de los Adjuntos, quienes en dos ocasiones se han visto obligados a cesar por incompatibilidad sobrevenida: Soledad Mestre y Margarita Retuerto.

un Defensor desvinculado del Gobierno y “más proclive” a las posturas de la oposición se evita la tentación de favorecer a aquel y tiene como consecuencia que el Defensor que resulte elegido sea una persona mesurada, cuyas prácticas garanticen la protección de los ciudadanos, alguien relativamente afín a la oposición, pero tolerado por un Gobierno de ideología “contraria”.

Esta costumbre se mantuvo hasta la designación de Soledad Becerril, lo que puede encontrar su explicación en las crecientes dificultades de llegar a un consenso para designar a un Defensor (el tiempo que transcurre en los periodos de vacancia es cada vez mayor) pues esto es lo que en última instancia se persigue: lograr un acuerdo entre todas las formaciones que permita, a través de la elección de su titular, investir a la Institución de toda la independencia y garantías que la Constitución le otorga.

Curiosamente, en contraposición, desde Enrique Múgica podemos apreciar que se ha implantado una nueva práctica: los Adjuntos Primeros son del partido “contrario” al de su Defensor, con independencia de qué formación gobierne.

Ello trae consigo que, en una Institución al servicio del ciudadano, entren en conjunción dos titulares que poseen puntos de vista complementarios, lo que posibilita que concurran unas perspectivas y enfoques más variados que permitan una mejor detección de dificultades para una resolución más eficaz y eficiente de los problemas que plantean o se encuentran los ciudadanos, lo que es el fin último de la Institución.

Finalmente, debemos incidir en que es fundamental comprender que en el proceso de nombramiento del titular del Defensor del Pueblo no se cuestiona al candidato, sino que se busca el consenso. Si cualquier partido descarta una propuesta de candidato no será por un criterio basado en los méritos o aptitudes de este, sino por una falta de acuerdo en las Cámaras en la búsqueda del candidato más idóneo.

Al cumplirse los 5 años de mandato, contados desde la publicación del nombramiento en el Boletín Oficial de las Cortes, el Defensor saliente debe cesar y abandonar su cargo, quedándose como titular en funciones el Adjunto Primero el tiempo que sea necesario hasta que se acuerde quién será el Defensor entrante y se produzca su designación, su jura o promesa y su toma de posesión.

Debemos remarcar de nuevo que entre los Adjuntos no hay relación de jerarquía alguna, son iguales y la numeral marca el orden de sucesión en caso de vacante. Los Adjuntos cesan automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo destinado por las Cortes. Según esto, Marugán y Concepció Ferrer, adjuntos salientes, abandonaron su cargo el 18 de noviembre de 2022, el mismo día en que tomó posesión del cargo Ángel Gabilondo.

V. CONCLUSIONES

El Defensor del Pueblo es una Institución muy novedosa siendo amparada en el artículo 54 de la vigente Constitución Española de 1978. La idea de crear esta Institución, que se erigiese como Alto Comisionado de las Cortes Generales para la protección de los Derechos Fundamentales estaba ya presente durante los trabajos de la Ponencia redactora de la Constitución y se atribuye a Gregorio Peces-Barba (PSOE). En la elaboración de este precepto contenido en el artículo 54 de la Constitución primó el consenso entre los constituyentes, cuya regulación se hace mediante Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP), ley cuyo proceso de tramitación fue más dilatado ya que se inició en 1979 y finalizó en 1981. La LODP regula mediante listado tasado los motivos por los que un Defensor puede cesar y también inviste a su Titular de una serie de prerrogativas (independencia, inviolabilidad, inmunidad y fuero especial) e incompatibilidades especiales (con cualquier actividad al servicio de la Administración), extensivas a los Adjuntos, y que conforman el Estatuto Jurídico del Defensor del Pueblo, concebido para proteger el ejercicio de sus funciones y garantizar su independencia.

La Constitución española menciona al Defensor del Pueblo únicamente en dos artículos más: estos son el artículo 70 CE, que regula el régimen de incompatibilidad e inelegibilidad entre Parlamentarios y Defensor del Pueblo y el artículo 162 CE, que legitima al Defensor, entre otros, para interponer recurso de inconstitucionalidad y de amparo. El Defensor del Pueblo también cuenta con un reglamento propio como complemento de la regulación legal indispensable.

El Defensor del Pueblo, elegido y designado por las Cortes para un mandato de cinco años, no se inserta en el Poder Judicial y tampoco pertenece a la Administración, sino que se adscribe al Poder Legislativo, ya que ejerce un control no jurisdiccional.

Respecto de los Adjuntos, su principal misión es auxiliar al Defensor y sustituirle en el ejercicio de sus funciones. Entre el Adjunto Primero y Adjunto Segundo no existe jerarquía, únicamente, el orden impuesto en la denominación del cargo se utiliza para determinar la prelación en la que ambos Adjuntos concurren a la sustitución. En cuanto a su estatuto jurídico personal, les es de aplicación lo dispuesto para el Defensor del Pueblo.

El ámbito competencial del Defensor es estatal y se concreta en la defensa de los Derechos Fundamentales mediante la supervisión de cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas con independencia del carácter territorial o de la materia concreta. Las funciones del defensor del Pueblo se organizan en la protección de los Derechos Fundamentales contra situaciones de tortura y la cobertura jurídica en asuntos como la discapacidad y protección de mujeres y personas LGTBI en prisión. También, en la promoción de los Derechos Humanos relacionándose con las INDH homólogas de otros Estados, representando

a España en esta materia ante la ONU, que por su parte ha acreditado al Defensor del Pueblo como una Institución de Estatus A, otorgándole así la máxima calificación.

Tras la entrada en vigor de la LODP y la constitución de las Comisiones del Defensor del Pueblo tanto en el Congreso como en el Senado, dio comienzo la primera elección de un Defensor del Pueblo, con Joaquín Ruíz-Giménez, analizando todo el proceso de transición habida en la Institución hasta llegar a la actualidad, con Ángel Gabilondo ostentando su titularidad desde noviembre de 2021.

El ciclo de elección y mandato de los Defensores es el que sigue. Cuando se elige a un Defensor, se le nombra para un mandato de 5 años de duración y al cumplirse los 5 años de mandato, el Defensor debe abandonar la Institución y su lugar es ocupado por su Adjunto Primero durante el periodo en el que se proceda a la elección de un nuevo titular. Este periodo en funciones es indefinido y de duración variable, ya que puede comprender desde unos días o meses hasta varios años, dependiendo de lo sencillo o complicado que sea el nuevo nombramiento. Por esto, es muy importante el decalaje o descabalgamiento entre la elección del Defensor y la de sus Adjuntos.

El hecho de que los mandatos del Defensor sean de cinco años frente a los cuatro de la legislatura ordinaria del resto de cargos públicos lleva una discordancia entre mandatos lo que en consecuencia provoca que nombren al Defensor personas distintas de las que evalúan su trabajo. El motivo es investir a la Institución de una independencia total del Gobierno y del Legislativo. Además, observamos que las personas que han ocupado el cargo de Defensor del Pueblo poseen una gran trayectoria profesional y relevancia política de peso.

Por otro lado, desde Múgica, los Adjuntos Primeros son del partido “contrario” al de su Defensor. Ello propicia que, en una Institución al servicio del ciudadano, entren en conjunción dos titulares con puntos de vista complementarios, concurriendo enfoques más variados que permitan una mejor la resolución de los problemas de los ciudadanos.

En el proceso de nombramiento del titular del Defensor del Pueblo no se cuestiona al candidato, sino que se busca el consenso.

Entre los meses de octubre y noviembre del año 2021 tuvo lugar el último proceso de transición entre Defensores, que tuvo como resultado la elección de Ángel Gabilondo Pujol como Defensor del Pueblo y de Teresa Jiménez-Becerril y Patricia Bárcena como sus Adjuntas.

Para concluir, cabe resaltar del ordenamiento jurídico-institucional español que además del Defensor del Pueblo, existen algunas Comunidades que cuentan con Instituciones de Defensores autonómicos, aunque no todas vieron necesaria la implantación de su propio Defensor y otras lo suprimieron en procesos de reorganización administrativa. Actualmente

las Comunidades Autónomas que poseen Defensor propio son Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, Canarias, Valencia, Castilla y León y Navarra.

REFERENCIAS

- Bar Cendón, A. *El Defensor del Pueblo en el Ordenamiento Jurídico Español*. Zaragoza: Libros Pórtico. Zaragoza, 1982.
- Bartolomé Cid, I. “El Defensor del Pueblo: un estudio jurídico-político sobre la institución y el proceso de transición de la persona del Defensor del Pueblo”. Trabajo de Fin de Grado. Universidad Complutense de Madrid, 2022.
- Capilla Casco, A. “La Federación de la Democracia Cristiana (FDC) y las elecciones del 15 de junio de 1977: razones para el fracaso”. *APORTES*, núm. 88, (2/2015): 203-226.
- Constenla, C.R. *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Madrid: Biblioteca Iberoamericana de Derecho. Editorial Reus, S.A. 2010.
- Davara Torrego, F.J. “Joaquín Ruiz-Giménez, político y periodista”. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, núm. 11 (2005): 259-277.
- Defensor del pueblo. *El Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos*. Madrid: Servicio de Documentación y Publicaciones del Defensor del Pueblo.
- Hernández Gómez, J.R. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Ariadna, 2010.
- Mora, A. (ed.). *El libro del Defensor del Pueblo*. Madrid: Composiciones RALI, S.A., 2016.

Recibido: 27/06/2024

Aprobado: 15/09/2024